

A percepção de conselheiros sobre os instrumentos de financiamento da educação básica no Brasil

André Galindo da Costa

Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) e coordenador de cursos de pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP

Edmar Lucas Leone

Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (PPGERP/USP) e professor da FATEC nas áreas de tecnologia e gestão.

Maria Angélica Fernandes

Doutora em Ciências Sociais e Humanidades pela Universidade Federal do ABC, chefe de gabinete no TCMSP e professora e pesquisadora com atuação em políticas públicas, gênero, teoria política e gestão pública.

Resumo: A pesquisa investiga a percepção de conselheiros municipais de educação sobre o financiamento da educação pública brasileira e suas respectivas reformas, tendo como referência o contexto da redemocratização e a consolidação das instituições participativas após a Constituição Federal de 1988. O estudo discute a ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas públicas, com destaque para os conselhos municipais de educação, e analisa a evolução do financiamento educacional, desde a vinculação constitucional de recursos até a política de fundos (FUNDEF, FUNDEB e Novo FUNDEB). Também aborda os impactos de reformas relacionadas ao financiamento da educação. Como estudo de caso, examina o Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte-SP, município reconhecido pelos indicadores de qualidade da educação básica. Utilizando-se de pesquisa qualitativa, foi realizada análise documental e entrevistas. As entrevistas tiveram como objetivo identificar as percepções de conselheiros municipais de educação sobre os desafios e perspectivas do financiamento educacional brasileiro.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Conselhos de educação. Participação social. Gestão democrática. FUNDEB.

INTRODUÇÃO

Após passar por um período político autoritário de 21 anos, o Brasil inicia o processo de redemocratização que teve como um dos marcos mais importantes a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa Constituição ampliou um conjunto de direitos civis, políticos e sociais e estabeleceu o controle social e a participação política como princípios intrínsecos à nova república que inaugurava. Tal acontecimento foi resultante de um conjunto de manifestações sociais que representavam demandas que estavam represadas desde a época da ditadura militar. Movimentos sociais como o “Diretas Já” e o “Movimento Sanitarista” se constituíram como meios para a reivindicação de um Estado democrático de direito que garantisse a participação política direta e que viabilizasse a oferta de serviços públicos em áreas, como educação, saúde, habitação, entre outros.

Foi esse contexto que permitiu a ascensão de um conjunto de experiências de participação política de membros da sociedade junto ao Estado. Essas experiências criaram verdadeiras interfaces socioestatais e constituiu aquilo que ficou conhecido como instituições participativas. As instituições participativas deram-se de diversas formas, como, por exemplo, audiências públicas, orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas, dentre outros. Uma das instituições participativas de destaque são os conselhos municipais de educação, que possuem atribuições consultivas e deliberativas sobre a política educacional de um determinado município. Os conselhos municipais de educação têm sido apresentados pelos planos municipais de educação como órgãos determinantes para a gestão participativa da educação.

Em paralelo a todo um movimento de afirmação da participação política institucional, também aconteceu um importante movimento que reivindicava o ensino público universal. Com isso, o Art. 205 da Constituição estabeleceu que: “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.”.

Outro marco constitucional importante para a educação foi o estabelecimento de uma reivindicação antiga: a vinculação de recursos orçamentários para políticas de educação no Brasil. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que percentuais mínimos das receitas de impostos devem ser vinculados à educação: União (18%); estados e municípios (25%). Com isso inaugura-se toda uma etapa de federalismo educacional que viabilizaria o aumento da oferta de ensino pelos municípios. Como mecanismo para viabilizar a redistribuição de competências e atribuições na área da educação entre os entes da federação foi criada uma política de fundos, na qual foi marcada pelo FUNDEF, entre 1997 e 2006, FUNDEB, entre 2007 e 2020, e o Novo FUNDEB, desde 2021 de maneira permanente.

O fim da vigência do FUNDEB, da discussão e aprovação do Novo FUNDEB foi permeado por um debate bastante caloroso, que se deveu sobretudo ao contexto de reformas políticas e administrativas de cunho neoliberal pela qual o país passa desde 2015. Um exemplo dessas reformas foi a Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Essa emenda ficou conhecida como Emenda do Teto dos Gastos e impôs um novo regime fiscal que tenta impedir o crescimento das despesas primárias por um período de 20 anos. Medidas como essas impactam diretamente nas diferentes áreas das políticas públicas, incluindo à educação. Com a eleição de Jair Bolsonaro como Presidente da República em 2018 e tendo Rodrigo Maia como Presidente da Câmara dos Deputados entre 2016 e 2021, a defesa política pela redução de investimentos públicos foi acentuada. Um dos marcos desse processo

hoje é a PEC 186/2019, tratada como PEC emergencial, que em seu texto original propõe o congelamento de salários dos servidores públicos e redução de investimentos em saúde e educação.

As circunstâncias apresentadas trazem à tona a necessidade de investigação sobre a percepção de conselheiros participativos da educação sobre o papel do atual modelo de financiamento e possíveis mudanças em curso. Foi nesse sentido que surge o seguinte problema de pesquisa: quais as ideias que conselheiros participativos da educação possuem sobre o atual modelo de financiamento da educação pública brasileira e as propostas de reformas? A hipótese considerada é a de que em sua maioria os conselheiros participativos da educação entendem que o modelo de financiamento da educação brasileira funciona como um dos mais importantes pilares para a melhora na quantidade de alunos atendidos e na qualidade do ensino ofertado.

Foi a partir dessas formulações que se estabeleceu um objeto de pesquisa com a investigação dos conselheiros participativos do município de Novo Horizonte-SP. A escolha pelo município de Novo Horizonte-SP se deu pelo fato deste se caracterizar como um importante estudo de caso na medida em que sendo um município de pequeno porte conseguiu alcançar visibilidade nacional pelo seu desempenho com indicadores de educação básica. No ano de 2017 o ensino fundamental I alcançou nota 7,7 e o ensino fundamental II nota 7,2 no IDEB, atingindo o 1º lugar do estado de São Paulo e do Brasil e sendo considerada na ocasião como uma das melhores redes municipais de ensino do país. O foco no conselho participativo de educação se dá devido o papel crescente que essa instituição participativa adquiriu desde o processo de redemocratização como instrumento de gestão participativa da educação.

O objetivo da pesquisa é investigar a percepção de conselheiros participativos da educação sobre os instrumentos de financiamento da educação no Brasil e às reformas em curso. Para tanto foi realizada uma pesquisa exploratória qualitativa que precedeu de toda uma investigação bibliográfica e sobre parte da legislação que trata acerca das instituições participativas e do modelo de financiamento da educação no Brasil. A investigação desses elementos permitiu a constituição de um quadro conceitual necessário para a elaboração de perguntas. Essas perguntas foram realizadas à vinte conselheiros participativos com o uso de ferramenta digital. Na entrevista também foi traçado algumas características do perfil desses conselheiros.

O desenvolvimento do trabalho foi dividido em sete capítulos. Como resultado de uma pesquisa bibliográfica, em “A participação política institucional no Brasil” foram apresentados elementos históricos fundamentais que permitem compreender a consolidação de instituições participativas brasileiras como interfaces socioestatais. Também fazendo uso de pesquisa bibliográfica, o capítulo “Conselhos municipais e a gestão democrática da educação pública” mostra como os conselhos municipais de educação se consolidaram como instituições participativas que buscam uma gestão democrática e participativa da educação. Por meio de uma análise da legislação e entrevistas, no capítulo “Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte-SP” foram traçadas a forma de organização do Conselho e alguns elementos do perfil dos atuais conselheiros. Nos capítulos “O sistema orçamentário brasileiro” e “O financiamento da educação pública no Brasil” foi realizada uma pesquisa bibliográfica e da legislação para estabelecer os parâmetros básicos do sistema orçamentário e do financiamento da educação brasileira, com destaque para o federalismo educacional e a política de fundos. Em “Indicadores de educação de Novo Horizonte-SP” utilizou-se de dados fornecidos por instituições que produzem ou publicam in-

dicadores para traçar parte do perfil educacional do município. Por fim, o capítulo intitulado como “Percepções dos membros do Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte-SP sobre o financiamento da educação no Brasil” apresenta a análise dos principais resultados obtidos com as entrevistas.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA INSTITUCIONAL NO BRASIL

Entre os anos de 1964 e 1985 o Brasil viveu um regime político marcado por uma ditadura civil-militar. Nesse período houve uma supressão de diversos direitos civis e políticos que inviabilizaram o desenvolvimento pleno de atividades de associação e de movimentos sociais. Tal cenário foi suficiente para dificultar a participação política dos cidadãos, inviabilizando que esses pudessem ter uma atuação ativa junto aos órgãos governamentais e demais instituições públicas (Pires, 2011).

Sem a presença da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, uma das consequências teria sido toda uma cultura de “cima-para-baixo” (*top-down*) que muitas vezes não levava em consideração aspectos importantes da realidade social das pessoas e não contava com a colaboração dos cidadãos. Em alguns casos a falta de participação política trouxe problemas para a implementação das políticas públicas (Monteiro, 2017).

Dagnino (1999) destaca que a consolidação democrática brasileira está associada ao acesso da população a direitos. Dentre esses direitos encontram-se o de participação, de modo que a gestão governamental resulte de espaços públicos que permitam discussões das mais diversas em torno de problemas sociais e políticos, questões públicas e políticas públicas. Para Telles (1994), durante a década de 1970, ainda que o Brasil vivenciasse um regime político autoritário, aconteceram importantes eventos relacionados à mobilização social que impactariam diretamente na transição para a democracia.

Um dos exemplos foi o novo sindicalismo que interrompeu as práticas de conluio entre os sindicatos, o Estado e os empresários, levando as greves de 1978 e 1979 no ABC paulista e lançando a liderança política de Luís Inácio Lula da Silva, que viria a ser Presidente do Brasil entre 2003 e 2010 (Zanneti, 1993). Outro acontecimento importante foram as manifestações contrárias ao regime civil-militar que ocorreram entre os anos de 1983 e 1984 e que ficaram conhecidas como Diretas Já. Segundo Avritzer (1997) o movimento Diretas Já reivindicava eleições diretas para Presidente da República no Brasil.

Foi nesse contexto que recebeu destaque também o movimento pela reforma sanitária. O movimento social pela reforma sanitária teve uma enorme influência sobre as políticas públicas de saúde e permitiu que a legislação brasileira fosse reformada sob uma perspectiva de ampliação de direitos. Outra inovação desse movimento foi permitir uma importante interação entre membros da sociedade civil e do Estado, com a participação de diversos militantes na VIII Conferência Nacional de Saúde, cujo tema foi: Saúde e Democracia. Essa prática veio ajudar na consolidação de um processo participativo que não se baseava somente na atuação de movimentos sociais, mas que tinha um importante elemento institucional. Com isso, entra como elemento fundamental de debate àquilo que foi tratado por muito tempo como arranjos participativos e que depois seria denominado como instituições participativas. (Galindo da Costa; Peres, 2014)

A participação política institucional no Brasil teve início ainda no período da ditadura militar. Souza (2001) destaca como desde o final dos anos 1970 aconteceram experiências participativas difusas em alguns municípios brasileiros. Essas experiências tive-

ram amplo apoio de governos municipais pertencentes ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao partido hegemônico na época e do governo federal: a Aliança Renovadora Nacional ARENA.

Os municípios de Lages-SC e Boa Esperança-SC foram governados por prefeitos do MDB entre 1978 e 1982. Nessa época, esses dois municípios promoveram consultas prévias à tomada de decisões e mutirões para a construção de casas populares, o que se caracteriza como práticas de participação política (SOUZA, 2001). Os mutirões, em especial exerceram um papel importante para o desenvolvimento da participação política no âmbito da gestão pública brasileira (França; Garibe, 2010).

Pires (2000) destaca outras experiências participativas importantes que aconteceram durante a década de 1980 nos municípios de Vila Velha-SP, Diadema-SP, Piracicaba-SP, Betim-MG e Santo André-SP. Essas experiências se desenvolveram e se consolidaram, de modo que na década de 1990 diversos municípios governados por diferentes partidos políticos experimentavam experiências participativas das mais diversas. Esse fenômeno fez consolidar a ideia de instituições participativas.

Galindo da Costa e Peres (2014) destacam o conjunto de arranjos participativos mais populares no Brasil, que se dão principalmente na forma de: audiências públicas, autogestão, comitê de bacias hidrográficas, conferências, conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, planos diretores, plebiscitos e referendos. Os autores atestam que:

Os arranjos participativos passam a ser diversos, com características, objetivos, forma de composição e nível de institucionalização diferentes. Uma das características mais marcantes se dá em função do maior ou menor nível de composição de representantes governamentais ou da sociedade. Gurza Lavalles (2011) salienta que conforme o grau de garantia legal e de continuidade esses arranjos podem receber o status de instituições. (Galindo da Costa; Peres, 2014, p.7)

Gurza Lavalles (2003) coloca a necessidade de realização de pesquisas empíricas sobre as experiências participativas brasileiras. Conforme o autor, parte da literatura que trabalhou sobre o tema nas décadas de 1990 e 2000 partiu de uma perspectiva bastante romantizada e criou uma perspectiva maniqueísta sobre Estado e sociedade civil. Gurza Lavalles (2003) estabelece que algumas interpretações consideraram o Estado como um espaço de vícios e corrupção e a sociedade civil como um elemento cheio de virtudes que seria capaz de promover e consolidar a democracia no Brasil. Outra característica de algumas dessas análises foi não realizar uma diferença clara entre movimentos sociais que atuam de forma mais autônoma do Estado dos arranjos ou instituições participativas, que são interfaces socioestatais.

Nesse sentido Tatagiba (2010) reforça a necessidade de se realizar pesquisas empíricas que sejam capazes de desmiuçar as diferentes experiências participativas existentes no Brasil. O enfoque destacado pela autora se dá no sentido de entender a efetividade dessas instituições participativas. Nesse sentido caberia um distanciamento de abordagens mais românticas sobre a sociedade civil e a análise concreta de processos, estruturas e dinâmicas que permeiam a participação política brasileira. Para isso cabe assumir que sociedade civil e o Estado estabelecem relações contínuas, de modo que muitas vezes sequer é possível diferenciar quando um ator atua em uma ou outra instância.

CONSELHOS MUNICIPAIS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Ao apresentar um breve histórico da conjectura de lutas e avanços sociais junto ao tema do orçamento público e da gestão democrática no Brasil, que inclui os arranjos de participação e de controle social do gasto público, abrimos espaço para o direcionamento da atenção à problemática da gestão educacional brasileira. Essa discussão toma como norte aquilo que fora declarado pela Constituição de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9.339/1996 – a gestão democrática do ensino público enquanto direito dos sujeitos.

Para o fortalecimento desse princípio no contexto educacional, emergiram mecanismos de participação que envolvessem toda a comunidade, desde o tocante à gestão financeira escolar até as questões pedagógicas. Termos – que agora parecem mais corriqueiros, mas que foram resultados de uma longa trajetória de conquistas para a população –, como conselhos municipais de educação, conselhos escolares, projeto político pedagógico, associação de pais e mestres, grêmios estudantis entre outros, são condizentes ao processo de participação dos sujeitos do espaço escolar e da comunidade local na defesa e valorização das ideias de autonomia, descentralização, colaboração e também de planejamento. Mas há de ser lembrado que a proposição dos mecanismos de participação atrelados a esses ideais estaria em sintonia com a presunção política e econômica, desde os anos de 1980, de reformas do Estado brasileiro orientadas, inclusive, pela pauta neoliberal de redefinição e retirada estratégica e gradual do Estado quanto ao subsídio das políticas sociais (Oliveira, 2016).

A aprovação da LDB em 1996 e do Plano Nacional de Educação em 2001 torna explícito o apelo à descentralização e ao envolvimento dos estados e municípios, em suas respectivas esferas organizacionais, na busca de se atingir os resultados e melhorias da qualidade da educação em toda a nação – em atendimento aos parâmetros exigidos pelos projetos do Banco Mundial (FMI), ONU, UNESCO, etc. junto aos países da América Latina. As vias para a efetivação da almejada descentralização se deram com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no ano de 2007, substituindo o fundo de financiamento anterior, o FUNDEF, e implicando no aumento da responsabilidade dos municípios brasileiros na organização da educação básica, principalmente da educação infantil e do ensino fundamental.

O discurso vigente é o da tentativa de eliminação da burocracia e do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, com redistribuição dos recursos diretamente às escolas e com a participação e mobilização das famílias e da comunidade na superação dos atrasos educacionais, na valorização dos profissionais da área, na diminuição da desigualdade educacional entre os mais abastados e os menos favorecidos, enfim, na melhoria da qualidade da educação no país. Assim, diante desses anseios e sem entrar nos pormenores do processo de financiamento da educação básica no Brasil, destacam-se os mecanismos de participação social anteriormente citados, como no caso dos conselhos municipais.

O Conselho Municipal de Educação – CME, embora tachado equivocadamente de carregar relações unívocas com a tomada de decisão frente às questões financeiras da gestão escolar da rede municipal de ensino, está previsto na LDB e reafirmado no Plano Nacional de Educação – PNE, como instrumento de participação e fiscalização da comunidade local na gestão democrática do ensino público na educação básica. Mesmo reconhecida sua importância, há cidades que não apresentam essa entidade em seus sistemas por

não ser algo obrigatório, sendo que o Ministério da Educação mantém o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho –, enquanto estratégia para cumprir a Meta 19 do PNE (2014)¹.

Dadas as condições supracitadas, o presente estudo toma como objeto o conhecimento e as perspectivas dos conselheiros municipais de determinada localidade sobre a importância e o papel do respectivo Conselho Municipal de Educação. A relevância da investigação se dá pelo intuito de se considerar a autoavaliação e o entendimento do representante sobre aquela entidade uma possível maneira de avaliação de política pública.

Segundo Paro (2010):

[...] não há dúvida, porém, que qualquer que seja a forma assumida em sua concretização, a Administração Escolar democrática terá como característica a participação efetiva dos diversos setores da escola e da comunidade. Para que isso aconteça, é preciso que a coordenação do esforço humano coletivo seja função de grupos e não de indivíduos aos quais são reservados poder e autoridade irrestrita sobre os demais.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVO HORIZONTE-SP

Em seu Art. 135, a Lei Orgânica do município de Novo Horizonte-SP estabeleceu como competências do município:

I - criação do Conselho Municipal de Educação, que será definido em lei complementar; II - recenseamento das crianças em idade pré-escolar e escolar, fazendo-lhes a chamada e zelamento, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola; III - atendimento, em creches e pré-escolas de crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade. § 1º - O ensino será gratuito e ministrado em Língua Portuguesa. § 2º - O Conselho Municipal de Educação contará, obrigatoriamente, com um profissional especializado em educação de pessoas portadoras de deficiência. (Novo Horizonte, 1990)

Em 2005, foi criado o Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte pela Lei 2.492/05. O Art. 2º dessa Lei estabeleceu que o Conselho tem autonomia em suas atribuições e que é:

[...] órgão colegiado do Sistema Municipal de Ensino, de natureza participativa e representativa da comunidade na gestão da educação, exercerá as funções de caráter normativo, consultivo e deliberativo sobre a formulação e o planejamento das políticas públicas de educação no Município. (Novo Horizonte, 2005)

Entre as várias competências atribuídas ao Conselho, como, por exemplo, participar da elaboração das políticas para a educação, há também às relacionadas ao financiamento da educação. O Art. 3º da Lei 2.492/05 estabeleceu que estão entre as competências do Conselho: “VII – Propor normas para a aplicação de recursos públicos, em educação, no município; VIII – acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos financeiros destinados a todos os órgãos que compõe o Sistema Municipal de Educação.” (NOVO HORIZONTE, 2005). Isso demonstra a importância de conhecimentos sobre financiamento das políticas de educação por parte dos conselheiros. Também coloca em destaque um dos propósitos centrais dessa pesquisa, que é identificar as ideias dos conselheiros em torno do sistema de financiamento da educação existente no Brasil.

A Lei nº 4.118/15, que instituiu o Plano Municipal de Educação de Novo Horizonte, reservou um capítulo para a gestão democrática da educação previu a promoção e am-

¹ Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos (...) municipais de educação (...), inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

pliação da participação, tendo como um dos instrumentos para isso o Conselho Municipal de Educação. No Plano está previsto como estratégia para a efetividade da gestão participativa que o Conselho terá: “...condições de analisar, diagnosticar e emitir pareceres técnicos a respeito da realidade educacional do município.”. (Novo Horizonte, 2015)

As regras e condições de financiamento da educação são elementos fundamentais para qualquer análise de realidade educacional que venha a ser realizada. Além disso, no capítulo que trata sobre o financiamento educacional, o Plano estabelece que o Conselho Municipal de Educação é órgão encarregado pela fiscalização e acompanhamento dos recursos financeiros federais, estaduais e municipais aplicados na educação do município. (Novo Horizonte, 2015)

O Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte é formado por 10 membros titulares e 10 membros suplentes, que conforme a Lei 2.492/05 são representantes dos órgãos apresentados no quadro 1. Além disso, conta com um Presidente e um Vice-presidente.

Quadro 1

Relação de número de membros titulares em relação aos órgãos

Titulares	Suplentes	Órgãos do município
1	1	Presidente do Conselho
1	1	Vice-presidente do Conselho
1	1	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE
1	1	Diretoria de Educação e Cultura
5	5	Rede Municipal de Ensino
1	1	Rede Particular de Ensino
1	1	Ensino Superior
1	1	Representante de pais e alunos da rede municipal
1	1	Representante de aluno da rede municipal

Fonte: Lei municipal 2.492/05

O Art. 5º da Lei municipal 2.492/05 estabelece que o mandato dos conselheiros é de dois anos, permitindo a recondução por uma única vez, após o término. No geral, ao término de um mandato do conselho, somente 50% dos conselheiros podem ser reconduzidos. A recondução é apontada pela lei como uma condição de excepcionalidade, o que permite identificar a intenção de estimular a rotatividade entre os conselheiros. O Presidente e o vice-presidente do Conselho sempre serão determinados por meio de eleição entre os conselheiros. As reuniões dos conselhos são mensais e públicas. As manifestações do Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte se dão por meio de deliberações, pareceres e indicações, sendo necessário sempre a presença de maioria simples nas reuniões.

Ao analisarmos os dados sociodemográficos fornecidos pelos participantes da pesquisa, nos deparamos com um quadro composto pela maioria feminina (70%; 14 indivíduos), com grau de escolaridade em nível de pós-graduação completa na modalidade lato sensu (60%; 12 indivíduos) – dentre os níveis mais elevados de escolaridade, encontramos um respondente titulado em mestrado e outro em doutorado –, sendo que todos os respondentes trabalham na área da educação, 6 (30%) ocupando a função exclusiva de professor/professora na educação básica e 13 (65%) em cargos que envolvem a gestão educacional – coordenadores pedagógicos, diretores de escola, entre outros.

Em relação às idades, o grupo analisado continha membros com idades entre 18 anos (2 indivíduos) e 66 anos (1 indivíduo); a maioria deles (35%; 7 indivíduos) tinham entre 41 e 45 anos, retratando um quadro composto por poucos jovens, se considerarmos a idade biológica como fator determinante da fase da vida.

Tabela 1

Idades dos Conselheiros Municipais de Educação de Novo Horizonte-SP

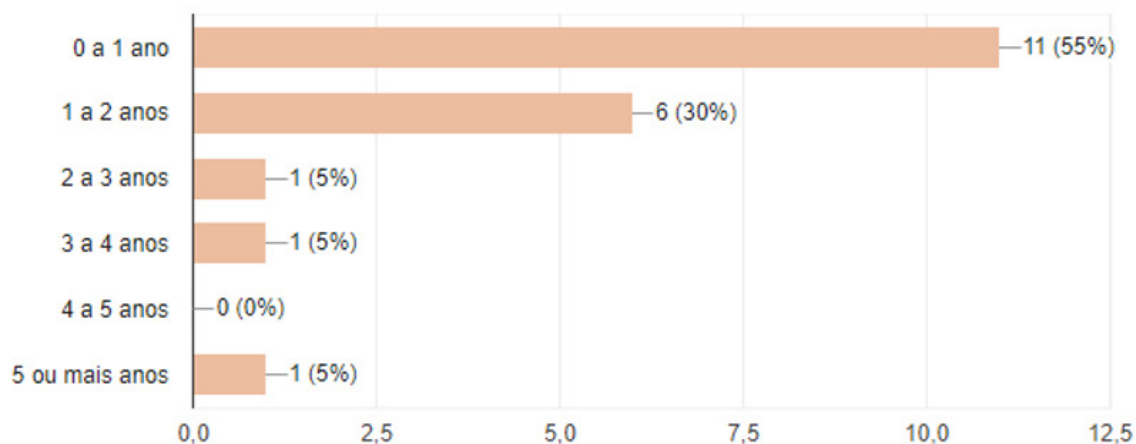
Idade (em anos)	Quantidade de indivíduos
16 a 20	2
21 a 25	0
26 a 30	1
31 a 35	3
36 a 40	3
41 a 45	7
46 a 50	3
51 a 55	0
56 a 60	0
Acima de 61	1
Total	20

Fonte: Desenvolvido pelos autores (2021).

Quando perguntados sobre a experiência que tinham junto ao Conselho Municipal de Educação, em questão de anos de trabalho, a maioria respondeu ser de menos de um ano (55%; 11 indivíduos):

Gráfico 1

Experiência junto ao Conselho Municipal de Educação, em de anos de trabalho



Fonte: Desenvolvido pelos autores (2021).

O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O orçamento público surgiu como um instrumento de controle, porém com o passar do tempo foi adquirindo cada vez mais atribuições de planejamento. As necessidades de que o orçamento público cumprisse o papel de ferramenta de planejamento governamental desenvolveu-se, sobretudo, nos Estados Unidos, primeiro para fazer frente às necessidades de expansionismo militar e depois para colocar em prática políticas econômicas anticíclicas contra a crise marcada por investimentos em infraestrutura e em políticas sociais. Entre os marcos de desenvolvimento dos instrumentos de planejamento e orçamento nos EUA esteve o modelo de orçamento programa, sobretudo do *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) (Giacomoni, 2010).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 também previu a institucionalização de instrumentos de planejamento e orçamento público na medida em que reafirmou ferramentas já existentes e apresentou novas ferramentas. Foi nesse contexto que recebeu destaque a ideia de um sistema orçamentário brasileiro. O mesmo permitiria uma divisão de instrumentos orçamentários legais para o planejamento público que variam no que diz respeito à sua execução entre o médio e o curso prazo. Conforme o art. 165 da Constituição Federal de 1988, esses instrumentos são três: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Somam-se aos instrumentos de planejamento orçamentário, os mecanismos de execução do orçamento, dentre os quais destaca-se o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). (Giacomoni, 2010).

Segundo Peres e Pereira (2020) a análise orçamentária pressupõem três premissas importantes: 1) o orçamento público ser objeto de conflitos entre diferentes grupos de interesse; 2) as disputas são resultado das regras de formatação orçamentária e essas regras são expressões de motivações anteriores; 3) as limitações nas margens de escolha resultantes de escolhas de governos anteriores sobre a alocação dos recursos orçamentários. Segundo os autores:

A análise do orçamento público é fundamental para a compreensão das escolhas dos governos e da trajetória das políticas públicas, tanto porque revela quanto se gasta como também os mecanismos pelos quais tais gastos são financiados. (Peres; Pereira, 2020, p.1)

O Plano Plurianual de Ações (PPA) é um dos instrumentos legais de planejamento do sistema orçamentário brasileiro que apresenta prioridades e direcionamentos para as ações do governo. O PPA trata-se de um instrumento moderno de planejamento que une os objetivos dos governos à alocação dos recursos orçamentários. Conforme Giacomoni (2020) cabe ao PPA apresentar diagnósticos e estudos prospectivos que orientem na escolha de políticas públicas.

O PPA foi uma inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 inspirada no antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Conforme a Constituição Federal de 1988, art. 165, §1º: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (Brasil, 2021).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está prevista na Constituição Federal de 1988, porém foi a Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe um conjunto de atribuições para esse instrumento de planejamento e orçamento. Cabe a LDO estabelecer metas, prioridades e metas fiscais. A LDO deve orientar a elaboração da LOA, servindo como uma espécie de instrumento de conexão entre o PPA e a LOA. Da mesma maneira que o PPA e a LOA, a LDO é um instrumento de planejamento aprovado na forma de lei ordinária. Além de antecipar a direção das despesas públicas, cabe a LDO apresentar parâmetros que norteiam a elaboração da LOA e preencher lacunas deixadas pela ausência de legislação relacionada a procedimentos de planejamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu à LDO apresentar os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais (Giacomoni, 2012; Peres *et al.* 2015a).

Conforme Art. 165, II, § 2º:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de planejamento e orçamento que apresenta a previsão de receitas e a fixação de despesas. A LOA é anterior à Constituição Federal de 1988, porém a carta magna estabelece que esse instrumento legal orçamentário deve ser dividido em três contas: orçamento fiscal, orçamento de investimentos e orçamento da seguridade social (Giacomoni, 2012).

A LOA se apresenta como o produto final de todo o processo orçamentário, apresentando receitas e despesas que deverão ser realizadas em um determinado exercício financeiro. No contexto brasileiro o exercício financeiro coincide com o ano civil, cumprindo o princípio da anualidade. A LOA também é conhecida como “Lei dos Meios”, já que se caracteriza como o instrumento de viabilização das atividades do estado na forma de gastos correntes ou investimentos. Cabe a LOA operacionalizar programas contidos no PPA e contemplar, ano a ano, as prioridades apresentadas pela LDO. (Giacomoni, 2012)

As despesas públicas passam por um ciclo orçamentário dividido em quatro estágios: fixação, empenho, liquidação e pagamento. O empenho é um momento fundamental da despesa, já que é quando ocorre a sua execução. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe um instrumento muito importante para o acompanhamento da execução das despesas. Trata-se do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). No RREO é possível observar o quanto das despesas públicas completaram cada um dos estágios do ciclo orçamentário. O RREO apresenta a execução da despesa sob diferentes perspectivas de classificação orçamentária. Como exemplo, tem-se o Demonstrativo de Execução por Função/Subfunção. O RREO foi uma inovação trazida pela LRF. (LEITE; PERES, 2011)

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Peres (2016) destaca como o orçamento público explicita demandas e conflitos sobre os recursos do Estado. Nesse sentido, os recursos orçamentários destinados à políticas na área da educação recebem destaque. A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante, já que institucionalizou a vinculação de recursos orçamentários. Mattos (2017) destaca o quanto o modelo de financiamento da educação pública brasileira estabelecido pela carta constitucional de 1988 permitiu a formação de um federalismo educacional. Segundo a autora, cada ente da federação passou a ter competências e atribuições específicas e criou-se um modelo que se tornou propício à descentralização da oferta de ensino por parte de estados e municípios.

Ainda que 1988 tenha sido um marco para o financiamento e o modelo de governança da educação brasileira, há toda uma influência histórica que explica o desenvolvimento de tais instrumentos no Brasil. A Constituição Federal de 1934, por exemplo, já estabelecia a vinculação de recursos orçamentários para a área da educação. Em 1983, a emenda constitucional nº 24, emenda “Calmon”, estabeleceu a vinculação de receitas oriundas de impostos para políticas de educação na proporção de 13% para a União e 25% para os estados e municípios. (Mattos, 2017)

A Constituição Federal de 1988 manteve os percentuais de vinculação de receitas para estados e municípios e ampliou o percentual da União para 18%. Conforme o Art. 212 da Constituição Federal de 1988:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Peres (2007) destaca que um dos principais problemas enfrentados na sequência da aprovação constitucional da vinculação orçamentária foi a indefinição do que viria a ser Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE). Isso permitiu que recursos fossem utilizados por entes da federação em outras áreas que não há educação. Em 1996, a Lei 9.394, Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB), foi capaz de gerar uma melhor compreensão dos parâmetros conceituais do que se caracterizaria como MDE. Respectivamente nos artigos 70 e 71 da LDB estão estabelecidos o que se caracteriza e o que não se caracteriza como despesas em MDE (Mattos, 2017).

O sistema de vinculação de recursos e de financiamento da educação pública brasileira iniciado com a Constituição Federal de 1988 permitiu a consolidação do sistema federativo educacional e levou a uma gradual descentralização da oferta de ensino. Conforme Art. 211, § 2º da Constituição Federal de 1988, na distribuição de competências federativas

coube aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental, do 1º ao 9º ano, e na educação infantil, da creche à pré-escola. Ambos níveis de ensino enquadram-se na educação básica, que pelo texto constitucional possui obrigatoriedade de oferta pelo Estado:

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 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Brasil, 1988)

A descentralização esteve associada às metas para a universalização do ensino fundamental no Brasil. Com isso, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Um dos principais objetivos com o FUNDEF era criar estímulos para que municípios ampliassem a oferta de vagas. O FUNDEF criou 27 fundos educacionais relativos a todos os estados brasileiros e ao Distrito Federal. Os fundos se baseavam em uma lógica de valor mínimo de financiamento por alunos. Sendo, que os estados que por insuficiência de receitas não obtivessem o mínimo por alunos teriam seu fundo complementado pela União (Mattos, 2017).

Mattos (2017) destaca que o FUNDEF foi capaz de incentivar a municipalização da educação brasileira e fomentar o debate sobre a valorização dos profissionais de educação. No entanto, não alcançou êxito na melhora de investimentos do ensino infantil e médio. Isso levou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) pela Emenda Constitucional 53/2006. Apesar de manter muitos aspectos da estrutura do FUNDEF, o FUNDEB ampliou a quantidade de recursos destinados ao fundo. A mais importante característica do FUNDEB foi ter incluído toda a educação básica, servindo, portanto, como um sistema de universalização de outros níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional.

O FUNDEB manteve o sistema de valor mínimo por aluno do FUNDEF. O FUNDEB garante um sistema de ponderação de distribuição dos recursos do fundo para as diferentes modalidades de ensino. Como exemplo desse sistema de ponderação, Mattos (2017, p. 63) nos apresenta que: “... em 2017, a ponderação para a matrícula de alunos de creches públicas de tempo integral será de 1,30, o que representa um acréscimo de 30% em relação à matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental urbano.”. O modelo estabeleceu que os recursos seriam distribuídos conforme a contabilização de matrículas no âmbito de atuação prioritária de estados e municípios. (Mattos, 2017)

Além do FUNDEB há outros instrumentos de financiamentos importantes para a educação. O Fundo Nacional da Educação (FNDE) administra e distribui entre a União, estados, Distrito Federal e municípios recursos oriundos da folha de pagamento das empresas que são destinados ao salário educação. Parte dos recursos do salário educação são destinados à aquisição de merenda escolar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além do PNAE constituem programas importantes na área da educação: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE). (Peres *et al.* 2015b; Peres, 2016)

Peres *et al.* (2020) nos apresenta que a Emenda Constitucional 108/2020 aprovou o Novo FUNDEB como um instrumento permanente de financiamento da educação básica no Brasil. Segundo os autores, o Novo FUNDEB possui:

[...] mais recursos, ao aumentar a participação da União na composição do fundo; ele ficou mais redistributivo e equânime, ao prever que redes de ensino mais pobres recebam maior complementação; e pretende ser mais eficiente, pois atrela parte dos recursos a indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem e estimula a avaliação permanente dos resultados da política. (PERES *et al.* 2020, p.1)

No Novo FUNDEB a União vai contribuir com 23% do valor do fundo, estando previsto mecanismos de complementação de recursos para os fundos estaduais que não alcançarem o mínimo por aluno, repasses para redes de ensino com menor capacidade fiscal e transferências seguindo indicadores de acesso e desempenho dos alunos na rede escolar. A emenda constitucional que inaugurou o Novo FUNDEB vedou a possibilidade de utilização de recursos do MDE para o pagamento de inativos: aposentadoria e pensão. (PERES *et al.* 2020)

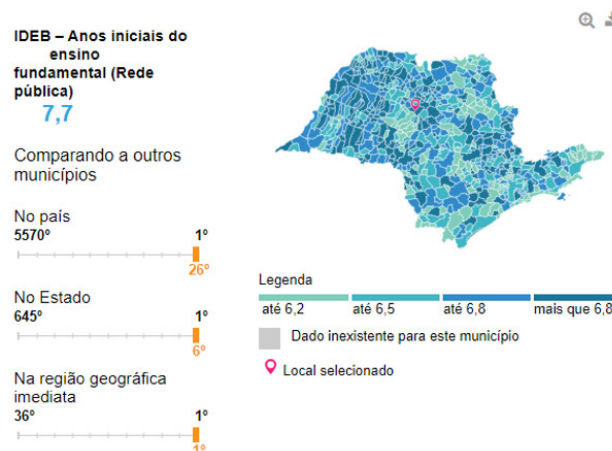
No entanto, encontrava-se em discussão no Senado em fevereiro de 2020, a PEC 186/2019. O Presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (DEM-RJ) manifestou apoio a essa PEC, que recebe o apelido de PEC emergencial. Essa PEC prevê a desvinculação de recursos para as áreas da saúde e educação. Caso aprovada, essa PEC reduzirá a quantidade de recursos destinados à educação básica brasileira e inviabilizará a implementação do Novo FUNDEB. (Brasil, 2021)

INDICADORES DE EDUCAÇÃO DE NOVO HORIZONTE-SP

O município escolhido para ser averiguado o conhecimento que os conselheiros municipais de educação têm sobre a função e atribuições desse órgão colegiado, bem como suas opiniões a respeito da importância do conselho municipal na gestão democrática da educação, foi o de Novo Horizonte, localizado no interior do Estado de São Paulo. Pertencente a mesorregião de São José do Rio Preto e com uma população estimada em mais de 41 mil habitantes segundo o último censo demográfico realizado pelo IBGE, no ano de 2010, Novo Horizonte tornou-se destaque no cenário educacional nacional, como mostram as ilustrações abaixo:

Figura 1

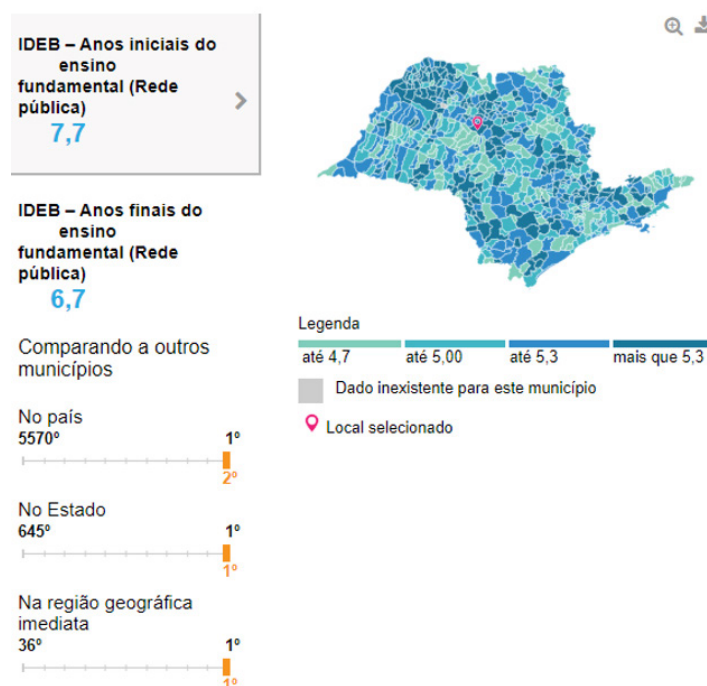
Comparação Novo Horizonte por anos iniciais EF



Fonte: IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública): Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2017

Figura 2

Comparação Novo Horizonte por anos finais EF



Fonte: IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública): Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2017

Os resultados do Ideb (2017) – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, indicador que leva em conta os fatores do rendimento escolar e da média de desempenho dos alunos na Prova Brasil –, divulgados pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), mostram o avanço da qualidade da educação de Novo Horizonte, apresentando nos anos iniciais do ensino fundamental nota 7,7, considerada a sexta melhor nota do Estado de São Paulo. Além desta pontuação, a educação municipal ainda obteve nota 6,7 nos anos finais do ensino fundamental, alcançando o primeiro lugar do estado e o segundo do Brasil.

Em 2017 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Ieg-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) apontou que o indicador de mensuração da gestão da educação de Novo Horizonte, o I-Educ, era muito efetivo (B+). No ano de 2015 o I-Educ do município tinha alcançado a avaliação máxima do Ieg-M: altamente efetiva (A)².

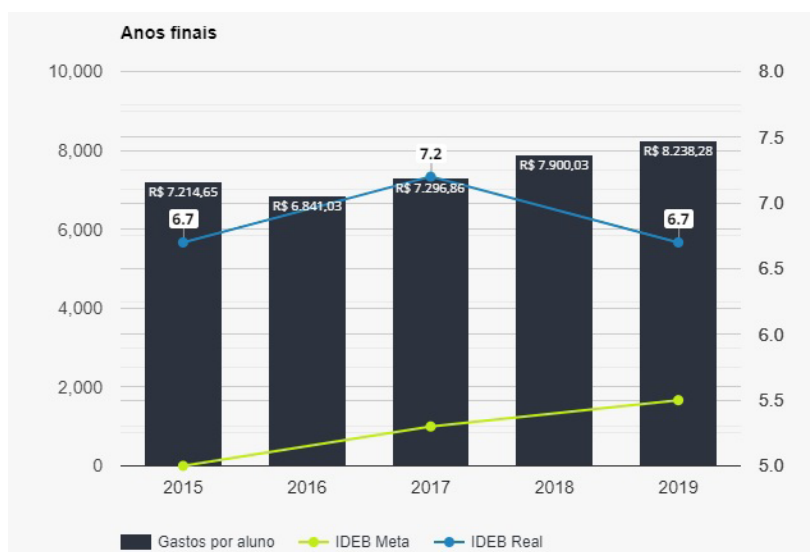
No ano de 2019, Novo Horizonte possuía um total de 22 escolas em sua rede municipal com uma quantidade total de 5063 matrículas. Nesse mesmo ano o município registrou um gasto total de R\$ 41.710.391,15 em educação, o que correspondeu a uma média de R\$ 8.238,28. Entre os anos de 2015 a média de gastos por aluno é de R\$ 7.498,17, obtendo uma média no Ideb de 7,6 para os anos iniciais e 6,9 para os anos finais. Para fins de comparação, a meta do Ideb para o ano de 2019 nos anos iniciais era de 6,7 e nos finais era de 5,5, no entanto o município alcançou respectivamente 7,5 e 6,7. Isso demonstra que o município ficou acima da média. As figuras 3 e 4 apresentam a evolução desses dados³.

2 Fonte: Ieg-m – TCESP, Disponível em < <https://iegm.tce.sp.gov.br/indexRegiao.html#S%-C3%A3o%20Jos%C3%A9%20do%20Rio%20Preto#>> acesso em 22/03/2021.

3 Portal meuMunicípio – Disponível em < Disponível em: <<https://meumunicipio.org.br/eficiencia->

Figura 3

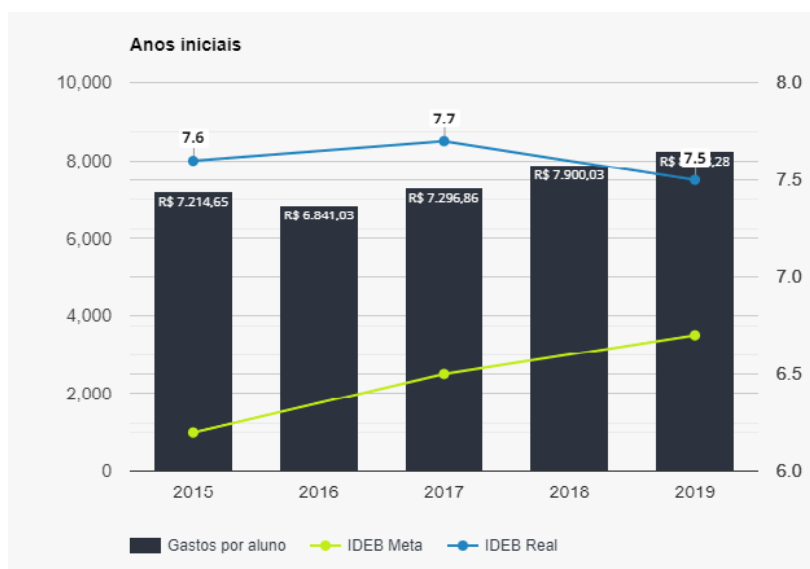
Evolução do Ideb x despesas em educação por aluno nos anos iniciais entre 2015 e 2019



Fonte: Portal meuMunicípio

Figura 4

Evolução do Ideb x despesas em educação por aluno nos anos finais entre 2015 e 2019



Fonte: Portal meu Município

Destacou-se também alguns indicadores de gestão da rede municipal de Novo Horizonte. No ano de 2019 os alunos possuíam uma média em horas de aula de 4,8. Nos quesitos alunos/turma o município encontrou-se no ano de 2019 acima do valor de referência. Nesse mesmo ano, a relação alunos/turma nos anos iniciais é de 23,4, sendo que o valor de referência é de 25, e nos anos finais é de 25,2, sendo que o valor de referência é 30.

-gastos/3533502-Novo-Horizonte-SP?exercicio=2019> Acesso em 22/03/2021.> Acesso em 22/03/2021.

Percepções dos membros do Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte-SP sobre o financiamento da educação no Brasil

A pesquisa que realizada junto aos conselheiros municipais de educação de Novo Horizonte-SP teve o foco no financiamento da educação brasileira, sendo este dividido em quatro pontos centrais: 1- impactos do modelo brasileiro de financiamento no desempenho da educação do município; 2- o Novo FUNDEB; 3- reformas administrativas em curso; e 4- importância do Conselho Municipal de Educação para a gestão. Para a coleta de dados, foi enviado questionário virtual para os vinte membros do Conselho Municipal da Educação de Novo Horizonte-SP – 10 titulares e 10 suplentes –, contendo questões fechadas e abertas, com o intuito de se saber mais sobre suas características sociodemográficas e como eles compreendem a questão do financiamento da educação no Brasil.

A primeira questão de investigação tentou identificar características da percepção dos conselheiros sobre a influência do modelo de financiamento da educação brasileira nos resultados dos indicadores educacionais do município. Entre os 20 conselheiros entrevistados, 9 fizeram referência ao modelo de financiamento da educação brasileira como uma das causas dos resultados alcançados pelo município frente o cenário da educação nacional, enquanto o restante discordaram desta perspectiva.

De modo geral, as respostas dos conselheiros estiveram condizentes à ideia de que o fator determinante para os resultados do município na educação está atrelado à gestão praticada no município e à organização do ensino em um modelo de rede. Essa ideia se faz presente tanto entre os conselheiros que atribuem os resultados ao modelo de financiamento brasileiro como entre aqueles que entendem que os resultados não estão atrelados aos padrões de financiamento à nível nacional.

Merece destaque que entre os entrevistados, ao menos 6 fizeram uma relação direta entre a atuação dos profissionais da educação com os resultados alcançados, citando desde a competência dos gestores até a experiência dos professores. Um termo presente na resposta dos conselheiros que ficou mais marcante foi a ideia de uma “boa gestão” atrelada aos resultados alcançados na educação pelo município. Um elemento que se fez presente em 4 discursos foi a ideia de que os recursos financeiros são bem aplicados no ensino da cidade. Também tivemos 3 respondentes que atribuíram os resultados ao modelo de organização do ensino na forma de trabalho em rede. Com isso, ficou marcante entre os conselheiros a ideia de que os resultados alcançados pelo município estão associados aos profissionais, à aplicação dos recursos e à rede, não sendo tão destacado o modelo de financiamento da educação brasileira.

No que diz respeito ao Novo FUNDEB, em suas respostas, todos os conselheiros demonstraram conhecer esse marco do financiamento da política educacional brasileira. Um único conselheiro, dentre os 20, disse não conhecer o Novo FUNDEB com profundidade suficiente para opinar. Três conselheiros manifestaram que acreditam que não haverá tantas mudanças em relação ao modelo anterior e os outros dezesseis conselheiros manifestaram opiniões positivas em relação ao Novo FUNDEB.

Entre os elementos que surgiram nos discursos dos conselheiros que reforça a visão positiva que eles possuem em relação ao Novo FUNDEB destacam-se: o aumento de recursos destinados à educação; a perspectiva de aumento nos investimentos no aprimoramento das redes de ensino, salários de professores e infraestrutura; a ampliação de 60% para 70% destinados ao pagamento do magistério; cobertura de outros profissionais de en-

sino além dos professores; e o fato de o fundo ter se tornado permanente. O trecho da resposta de um dos entrevistados apresenta tais elementos:

Por se tornar permanente já foi um grande ganho para a rede pública de ensino. Gostei de algumas alterações, como o aumento do repasse, progressivamente, da União para o fundo e a distribuição maior desses recursos para estados mais pobres, tentando causar uma equidade na educação brasileira. Outro ponto foi o aumento de 60% para 70% da remuneração dos professores e (uma boa novidade) para profissionais ligados ao ensino, que antes não eram vinculados a tal lei.

Com exceção de um conselheiro que afirmou demonstrar desconhecimento das reformas em curso, todos os outros afirmaram que as mudanças afetarão a educação brasileira. Quatro entrevistados acreditam que as reformas podem ter um efeito positivo para a educação ou para a sociedade brasileira. Dentre esses, destaca-se o trecho de um dos entrevistados ao afirmar que: “Certamente, as reformas buscam um equilíbrio das finanças do país, assim como estabelecer o compromisso com a sociedade, isso gera qualidade”.

Sete dos conselheiros entrevistados manifestaram de forma mais enfática que as propostas de reforma em curso podem trazer prejuízo à educação brasileira. Destacou-se a ideia que propostas como as da PEC 186/2019 tratam-se de um retrocesso de direitos conquistados. Outro ponto importante presente nas entrevistas foi de que as reformas priorizam resultados orçamentários, dificultando investimentos necessários para a educação. Em um dos argumentos, destacaram-se os impactos que possíveis reduções de investimentos na educação podem trazer em outras áreas, como, por exemplo, a saúde:

[...] para suprir tal necessidade (momentânea) iremos sacrificar a Educação e Saúde, onde os recursos são maiores, relativo a importância e quantidade de beneficiados. Em países mais “desenvolvidos” é claro o investimento alto em educação, e isso é colhido em todos os setores, principalmente na saúde. Quanto menores forem os recursos direcionados para a Educação, mais prejuízo terá a esse setor.

Outros argumentos que merecem destaque deram-se no sentido de associar a redução de investimentos em servidores como uma provável causa da deterioração do ensino público brasileiro. Para um dos conselheiros:

[...] a PEC possibilita a redução salários e jornada de servidores e servidoras dos três poderes em até 25%, suspende progressões automáticas, aumentos salariais, de auxílios, vantagens e benefícios e reestruturação de carreira. Essas normas impossibilitam a valorização dos profissionais da educação, que já sofrem há anos com o descaso, as mesmas vêm em desencontro à implementação do Novo FUNDEB.

Por fim, buscou-se compreender as ideias dos conselheiros acerca do papel do Conselho Municipal de Educação como instrumento de gestão democrática no atual modelo de governança do ensino público brasileiro. Todos os conselheiros manifestaram entender que o Conselho é instrumento importante para a realização da gestão democrática na área da educação. Entre os principais ganhos atribuídos à atividade do conselho na fala dos conselheiros, encontram-se: melhor qualidade na educação; transparência; qualificar as tomadas de decisões; e concretizar um modelo de gestão democrática.

Somente dois entrevistados associaram a atividade do conselho à gestão dos recursos destinados à educação. Outro elemento trazido foi a representatividade de diversos grupos dentro do Conselho: “No Conselho temos gestores, professores, funcionários e alunos, ou seja, todas as áreas relacionadas à educação. Qualquer pauta tratada passa por

um processo minucioso de estudos, sendo aprovada ou revogada após um debate e votação. Justo e democrático”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os membros do Conselho Municipal de Educação de Novo Horizonte-SP vivenciam experiências na grande área educacional, pois são de alguma forma participantes da comunidade escolar – pais e alunos –, ou profissionais atrelados à Educação – professores, coordenadores pedagógicos, diretores de escola, assistentes de apoio escolar, membros da Secretaria Municipal de Educação, entre outros. Eles participam de cursos voltados para a formação de conselheiros, no entanto, alguns dos respondentes não demonstraram conhecimento acerca do funcionamento do sistema de financiamento da educação pública, o que abre questionamentos acerca da qualidade desses cursos e do conteúdo que ali é trabalhado. A oferta de um curso não garante por si só que os membros estejam envolvidos com questões mais abrangentes, como no caso das discussões políticas atuais sobre o novo FUNDEB ou sobre a readequação do orçamento público que atinge o setor da Educação.

Averiguar quais opiniões detêm acerca do assunto é uma forma de colocar em debate o conhecimento e a vontade de participar das grandes questões que fundamentam a vida em sociedade. Não opinar ou não questionar são atitudes que induzem à estaticidade, à apatia. Ter o conhecimento por si só também não indica movimento. É assim que os participantes da pesquisa, de forma unânime, reconheceram a importância do Conselho Municipal de Educação enquanto instrumento da gestão democrática do ensino público brasileiro, pois é através dele que podem participar da concretude da garantia desse direito social, ou seja, que podem se movimentar ao invés de serem passivos no tocante à educação.

REFERÊNCIAS

Avritzer, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, nº 39, p. 149-74. 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.24 de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em : <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>. Acesso em: 26/02/2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05. Out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26/02/2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 15 fev. 2016.

BRASIL. **Lei Federal 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 17/02/2021.

Dagnino, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

França, Cassio Luiz de; Garibe, Roberto Nami. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local. In: Dowbor, Ladislau; Pochmann, Marcio. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 313-336. 2010.

Galindo Da Costa, André; Peres, Ursula Dias. Modelos teóricos explicativos para instituições participativas: construção de um quadro conceitual. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 4, p. 1-21, 2014.

Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo, 2010.

Gurza Lavalle, Adrian. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990, **Novos Estudos**, nº 66, pp. 91-110, 2003.

Leite, Cristiane Kerches da Silva; Peres, Ursula Dias. Lei de Responsabilidade Fiscal, Federalismo e Políticas Públicas: Um Balanço Crítico dos Impactos da LRF nos Municípios Brasileiros. In: Cunha, A.S.; Medeiros, B.A; Aquino, L.M.C.. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia**: República. 1a.ed.Brasília: IPEA, v. 1, p. 213-24, 2011.

Mattos, Bruna Barcellos. **A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação**: entre projetos políticos e coalizões. Orientadora: Ursula Dias Peres. – São Paulo, 2017, 203 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós- Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Monteiro, Lorena Madruga. Modelo "Top Down": Uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. **RGO. REVISTA GESTÃO ORGANIZACIONAL (ONLINE)**, v. 9, p. 25-35, 2017.

NOVO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Novo Horizonte**. Publicada em 04 de abril de 1990. Disponível em < <https://consulta.siscam.com.br/camaranovohorizonte/index/81/8> > Acesso em 06/01/2021.

_____. **Lei Ordinária Nº 2485**. Publicada em 21 de junho de 2005. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação - C.M.E. - do Município de Novo Horizonte. Disponível em: <<https://consulta.siscam.com.br/camaranovohorizonte/arquivo?Id=26846>> Acesso em 22/01/2021.

_____. **Lei Ordinária Nº 4118**. Publicada em 24 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação do Município de Novo Horizonte (SP), e dá outras providências. Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camaranovohorizonte/arquivo?Id=28522>> Acesso em 28/01/2021.

Oliveira, Oseias Santos de. Implicações da descentralização da gestão no percurso das políticas educacionais brasileiras: um retrospecto dos governos entre 1985 e 2010. In: **Políticas e gestão da educação**: olhares críticos em tempos sombrios. Oliveira, Oséias Santos de; Pereira, Sueli Menezes; Drabach, Neila Pedrotti (org.). Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

Paro, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

Peres, Ursula Dias. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n.7, p. 65- 101, 2016.

Peres, Ursula Dias; Pereira, Fabio; Leite, Cristiane Kerches da Silva. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Dívida do Município de São Paulo. In: Marcus Vinícius Furtado Coelho; Luiz Claudio Allemand; Marcus Abraham. (Org.). **Responsabilidade fiscal**: análise da Lei Complementar no. 101/2000. 1aed. Brasília: OAB, Conselho Federal, v. 1, p. 647-662, 2015a.

Peres, Ursula Dias; Limonti, Rogério Machado; Mattos, Bruna Barcellos. Programa Dinheiro Direto na Escola: aprendizado institucional e propostas de aprimoramento para o financiamento escolar. In: **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas**, 2015, Brasília/DF. Anais do I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, 2015b.

Peres, Ursula Dias; Santos, Fabio Pereira. Gasto público e desigualdade social. O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (online)**, v. 35, p. e35103307, 2020.

Pires, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/ Pires _ Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/Pires_Valdemir.pdf)> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

Souza, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. Ano 15, nº4, p.84-97 out./dez. 2001.

Tatagiba, Luciana. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: Antônio Albino Canelas Rubim; Taiane Fernandes; Iuri Rubim. (Org.). **Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. Salvador: EDUFBA, p. 27-49, Salvador, 2010.

Telles, Vera. Sociedade Civil e Construção de Espaços Públicos. In: Dagnino, Evelina. (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.1994.

Zanetti, Lorenzo. **O ‘novo’ no sindicalismo brasileiro**: características, impasses e desafios. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 1993.