

A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO:

CONFLITO ORÇAMENTÁRIO, PROJETOS POLÍTICOS E ATORES

Ana Caroliny Fazani da Silva, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo | EACH - USP

Bruna Fábio Antunes, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo | EACH - USP

Lauana Simplício Pereira, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo | EACH - USP

Thamara Coelho Pedroso, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo | EACH - USP

RESUMO

Em 2015, foi aprovado o Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo e, em sua versão final, a lei apresenta 13 metas, dentre elas a que estabelece ampliação do investimento na área para 33% da receita de impostos. O presente trabalho discute a construção do PME, com foco na dimensão de seu financiamento. Analisou-se o processo de construção do plano, a partir da compreensão de suas etapas, estruturas de governança e participação, atores estratégicos envolvidos e projetos políticos defendidos. Investigaram-se, por meio do levantamento bibliográfico de trabalhos, documentos legais e entrevistas com membros do poder legislativo, como os atores envolvidos lideraram com a questão do financiamento do plano e como articularam seus interesses e ideias sobre a política pública de modo a os incorporarem à agenda de decisão municipal.

A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO:

CONFLITO ORÇAMENTÁRIO, PROJETOS POLÍTICOS E ATORES

SILVA, Ana Caroliny Fazani da
ANTUNES, Bruna Fábio
PEREIRA, Lauana Simplício
PEDROSO, Thamara Coelho

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de educação no Brasil se constituem importante objeto de investigação e debate, dado seu caráter estratégico para o desenvolvimento social e econômico da sociedade. A Constituição Federal (CF) de 1988 consagrou a educação como um direito de todos os cidadãos e dever do Estado. Contudo, deve-se ter em mente que parte da efetivação de tal direito está diretamente ligada à disponibilidade de recursos necessários para implementação das políticas, dentre eles, os recursos financeiros.

Peres (2016) aponta que, no Brasil, a educação assume especial relevância ao considerarmos o desenho de seu financiamento, definido pela CF e que incube aos três entes - União, estados e municípios - o dever de prover as políticas públicas da área de maneira articulada e coordenada e de forma a abranger as diferentes etapas e modalidades de ensino (PERES, 2016). A Carta Magna previu ainda meios para a sustentabilidade orçamentário-financeira e consequente provisão de serviços públicos na área, em especial o mecanismo de vinculação orçamentária.

Tal mecanismo é considerado pela comunidade epistêmica da educação como fundamental para a evolução e melhoria dos indicadores de ensino (DE CASTRO, 2007), mas também criticada por aqueles que a acusam de criar sérios constrangimentos fiscais consequentes (REZENDE, 2015). Ao lado da busca pela garantia de verbas perenes para educação há também a tentativa de planejamento de suas ações, que no período recente é representado pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e pelos planos municipais induzidas por este. Os planos de educação são instrumentos de políticas públicas, em formato de lei, que definem as diretrizes, metas, objetivos e estratégias para a política educacional nos municípios, estados e país por um período de dez anos. Esse instrumento ganha centralidade a partir da promulgação da Lei 9394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que estabelece em seu artigo 87 a obrigatoriedade de elaboração de planos de educação (BRASIL, 1996a). Posteriormente, a Emenda Constitucional 59/2009 insere tal obrigatoriedade na CF.

Em São Paulo, a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) teve início em 2008 e, em sua versão final, apresenta 13 metas, sendo a primeira relacionada diretamente à dimensão do

financiamento público, definindo a ampliação do patamar de investimento para 33% da receita resultante de impostos. Tal processo contou com a participação de um grande número de atores, a partir de estrutura de governança previamente definida, e as discussões sobre o plano foram realizadas concomitantemente à elaboração do PNE nacional. Desse modo, constitui uma importante questão de pesquisa a compreensão desse processo, com diversos atores realizando pressão pela elaboração do plano à luz do contexto federal.

A aprovação do plano não é, contudo, garantia de concretização das demandas nele aprovadas. O percurso lógico de formulação do plano, que tem início com a manifestação de demandas e finaliza com a decisão sobre quais serão incluídas no documento final, representa somente o ponto de partida no caminho para a efetiva consecução das políticas públicas. A aprovação do PME da cidade de São Paulo traz implicações determinantes para o orçamento público municipal, pois é este quem indica as reais capacidades do Estado em garantir as metas estipuladas e, nesse sentido, o pleno conhecimento da situação financeira municipal pode dar indícios sobre as possibilidades de atendimento dos anseios dos atores. Por este motivo, analisou-se a distribuição de recursos e aplicação orçamentária na área de educação entre o período de 2013 a 2016.

Dado o exposto, são objetivos desta pesquisa analisar o processo de construção do PME, a partir da compreensão de suas etapas, estruturas de governança e participação, atores estratégicos envolvidos e projetos políticos defendidos. Em seguida, analisar a distribuição de recursos e aplicação orçamentária na área de educação no período, de 2013 a 2016, identificando programas e ações presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA), no Plano Plurianual de Ações (PPA) e no Programa de Metas, instrumentos que, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), definem a planificação orçamentária no município de São Paulo, a fim de entender se esses instrumentos estão ou não sendo utilizados para a concretização das metas aprovadas no PME. Inclui-se também nesta análise, a investigação de aspectos da governança (ou organização) interna das secretarias municipais responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária.

Para além desta seção introdutória, o artigo é composto por outras seis partes: metodologia; um breve panorama sobre o planejamento e financiamento educacional no Brasil; síntese do processo de construção do PME de São Paulo; aspectos sobre a centralidade do orçamento público; síntese do processo de elaboração orçamentária no município de São Paulo; principais resultados encontrados acerca da construção do plano; análise dos dados orçamentários compilados; e considerações finais.

1. Metodologia

Foi realizada pesquisa bibliográfica para conceituação do processo orçamentário no Brasil, e das especificidades do município de São Paulo, bem como o levantamento de trabalhos sobre a temática de planificação educacional no Brasil, com foco na dimensão de financiamento público para a área. Com

o objetivo de analisar o processo de construção do PME, foi realizada a análise dos registros das propostas que resultaram da Conferência Municipal de Educação de 2010 e embasaram o projeto de lei enviado pelo Executivo ao Legislativo, das notas taquigráficas das audiências públicas, reuniões de grupos de trabalho e votação em plenário durante a tramitação do projeto na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). Concretizada esta primeira fase, realizamos entrevistas semi-estruturadas com dois membros do Legislativo que participaram ativamente do processo de elaboração do PME.

Em seguida, foi realizada a análise de dados secundários sobre o orçamento municipal, disponibilizados pela Prefeitura no portal de transparência do município. Buscamos os relatórios por Categoria Econômica, Função, Subfunção, Programas e Órgãos. Ao mapearmos as classificações programáticas do orçamento, foram constatadas as mudanças nas classificações utilizadas em 2013 e alteradas de 2014 a 2016. Frente a este desafio e a fim de viabilizar o acompanhamento dos investimentos desenvolvidos pelo Estado, passamos a observar a classificação de projeto. Além destes, analisamos também o PPA e os LOAs correspondentes ao período estudado. Por fim, cabe ressaltar que todas as análises orçamentárias foram corrigidas pelo IPCA-2016 e possuem livres clusterizações a fim de possibilitar as análises propostas em nossos objetivos.

2. Um panorama do planejamento e financiamento das Políticas Educacionais no Brasil

A discussão sobre o planejamento e financiamento da educação e seu ingresso na agenda política remonta ao início do século XX, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que defendia a vinculação de recursos provenientes de impostos e a criação de fundos educacionais para financiar as políticas (MARTINS, 2010). Além disso, o movimento introduziu a ideia de plano como um instrumento de racionalidade científica na educação, para modernização da área (SAVIANI, 1999). As demandas manifestadas pelo grupo foram inseridas, de forma inédita, na CF de 1934, estabelecendo que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, bem como fixou como competência da União a elaboração de um plano nacional de educação (BRASIL, 1934).

Tanto o mecanismo de vinculação orçamentária quanto o de elaboração de planos de educação perduram até hoje, mas foram encarados pelos entes federativos de diferentes formas ao longo do século XX e início deste século. Desde 1934, a vinculação de impostos para a educação só foi abandonada em períodos ditatoriais, sendo retomada em 1983, por meio da denominada Emenda Calmon e consagrada na CF de 1988, que manteve o disposto pela EC, aumentando, ainda, o percentual vinculado de 13% para 18% para a União e 25% para estados e municípios (BRASIL, 1988; MARTINS, 2010).

A noção de planejamento educacional, por sua vez, foi vista com diferentes racionalidades desde 1934. Durante o Estado Novo, a ideia de plano esteve ligada à sua utilização como um instrumento de controle político-ideológico. Já entre 1946 e 1964, prevaleceu a visão de plano como instrumento de uma política educacional limitado a realizar a distribuição de recursos. Com o regime militar, o plano foi utilizado como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação, associado aos planos nacionais de desenvolvimento. No período seguinte, de transição à democracia, introduziu-se uma “racionalidade democrática” em nome do combate ao autoritarismo do período anterior, mas que acabou por ocasionar dispersão e descontrole de recursos para a educação (SAVIANI, 1999).

Com a promulgação da CF em 88 e a partir dos anos 90, outros importantes instrumentos e disposições normativas de planejamento e financiamento da educação foram adotados, tais como a LDB (Lei nº 9394/96), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); o Plano Nacional de Educação de 2001, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB); a EC 59/2009 e, mais recentemente, o Plano Nacional de Educação de 2014.

A LDB foi responsável por definir, por meio de seus artigos 71 e 72, quais gastos podem ou não ser considerados como manutenção e desenvolvimento de ensino, para fins de cálculo do percentual vinculado a ser aplicado. Com relação aos planos, a LDB estabeleceu em seu artigo 87, a obrigatoriedade de elaboração de planos nacionais e determinou que, no prazo máximo de um ano a partir de sua promulgação, a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei que instituisse o PNE (BRASIL, 1996). O FUNDEF, por sua vez, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, representou a adoção de uma política de fundos para financiamento do ensino fundamental, organizando 15% da arrecadação de impostos e transferências governamentais de estados e municípios em uma subvinculação a ser distribuída no âmbito de cada estado a depender do número de matrículas em cada rede de ensino (BRASIL, 1996b).

A tentativa de alinhar planejamento e financiamento da educação esteve presente na discussão do PNE sancionado em 2001, consubstanciado na Lei 10.172/2001. O plano elaborado foi considerado insatisfatório no que diz respeito às suas disposições para o financiamento das políticas educacionais, uma vez que foi sancionado com nove metas vetadas pelo presidente, sendo que todas incidiam em questões de financiamento. Uma delas estipulava a elevação dos gastos públicos em educação até atingir 7% do PIB (PINTO, 2002).

Durante a vigência deste plano, encerrada em 2010, houve a aprovação do FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, que vigorou até 2006. O FUNDEB foi criado pela EC nº 53/2006, implementado em 2007 e com vigência até 2020, e trouxe como principais mudanças o aumento da arrecadação de impostos vinculada ao fundo para 20% e a aplicação destes recursos no Ensino Básico, que incorporava também o Ensino Infantil e Médio (BRASIL, 2006). Mais tarde, em 2009, é promulgada a EC 59/2009, cuja redação inseriu na CF a obrigatoriedade do estabelecimento, por meio de lei, de um

plano nacional de educação, com o objetivo de articular um sistema nacional de educação em regime de colaboração com os outros entes e definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino. Dispôs, ainda, que o plano nacional deve conter meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2009).

Com tal estrutura normativa em vigor, um novo PNE foi aprovado em 2014 (Lei 13.005). A discussão sobre o plano foi iniciada ainda em 2010, com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), que baseou a proposta de lei nº 8035/2010, encaminhada pelo MEC ao Congresso Nacional. Ao longo de sua tramitação, o projeto teve como tema central a questão do financiamento educacional e, após receber mais de três mil emendas, culminou em alterações de grande relevância para a área. O Congresso aprovou no plano, dentre outros dispositivos, 20 metas com duração decenal. A meta número 20 versa exatamente sobre o financiamento das políticas educacionais, com a ampliação do investimento público em educação de modo a atingir, pelo menos, 10% do PIB até o final do decênio. Além disso, constam como estratégias dessa meta a definição do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e CAQ (Custo Aluno-Qualidade) (BRASIL 2014; BRITO, 2015).

Tal meta foi objeto de grandes disputas, com o embate entre governo e sociedade civil organizada em torno do percentual do PIB a ser investido em educação, bem como um confronto entre aqueles que defendiam a exclusividade de recursos públicos para o setor público e os que eram favoráveis à extensão desses recursos para o setor privado. Além disso, neste segundo PNE ressalta-se a sua relevância enquanto política de estado, ao dispor, em seu art. 10 uma concepção ampla de planejamento, uma vez que prevê sua articulação com os demais instrumentos de planejamento do Estado, quais sejam: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do DF e dos municípios, dando a possibilidade de compatibilização das metas e estratégias do PNE com os recursos orçamentários, a fim de viabilizar sua efetiva execução (BRASIL, 2014; DOURADO, 2016).

O PNE 2014-2024 definiu, ainda, por meio de seu art. 8º, a obrigatoriedade de elaboração, por parte de estados e municípios, de seus respectivos planos de educação, representando, desse modo, um mecanismo indutor e disseminador para os demais entes, em consonância à função constitucional, em matéria educacional, exercida pelo governo federal.

É frente a todo este contexto supramencionado de planejamento e financiamento da educação que, em 2015, aprova-se o PME, com duração decenal a partir da data de sua promulgação.

3. A construção do Plano Municipal de Educação de São Paulo

O PME da cidade de São Paulo, consubstanciado na Lei 16.271 de 17 de setembro de 2015, apresenta 13 metas, sendo a primeira relativa ao financiamento público, estabelecendo a ampliação do

investimento público em educação para 33% da receita resultante de impostos, bem como a obrigatoriedade de elaboração do CAQi e CAQ.

O plano atendeu ao disposto tanto na LDB quanto no PNE de 2014 e no art. 200 da LOM, modificado pela emenda 24/2001. Esta última previa, desde 2001, a elaboração de um plano que deveria ser complementado por um programa de educação inclusiva, cujo custeio utilizasse recursos que não entrassem na porcentagem mínima estipulada pelo artigo 212 da CF. A mesma emenda inseriu no art. 208 da LOM que o município deveria aplicar “no mínimo 31% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva” (SÃO PAULO, 2001). Nesse sentido, com o plano, foi previsto um aumento de 2% de recursos a serem investidos na área, totalizando 33%.

Em 2008 fora constituída uma Comissão Organizadora do Processo de Construção do Plano Municipal de Educação, instituída por meio da Portaria nº 3.169 da Secretaria Municipal de Educação (SME), da qual se formou uma comissão executiva para a elaboração do PME da cidade. Tal comissão, composta por diversos segmentos da sociedade civil organizada, tinha o propósito de zelar pela continuidade do processo participativo no plano.

Em 2010, a comissão executiva promoveu etapas para a elaboração do plano. Na primeira, foram realizadas plenárias nas escolas e nas comunidades, com cerca de dez mil pessoas participantes. Em seguida, foram feitas 31 reuniões setoriais nas subprefeituras e encontros temáticos, que reuniram mais de dez mil pessoas e resultaram na eleição de delegados para a conferência. A terceira etapa consistiu na realização da Conferência Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, em junho de 2010, na qual participaram cerca de 1.800 pessoas. Ao todo, aproximadamente 22 mil pessoas participaram desse processo. No total, 5.919 propostas foram apresentadas, das quais 434 foram aprovadas e constituem o documento “Plano de Educação da Cidade de São Paulo” (PECSP/2010), que deveria ser a base para o Executivo elaborar o projeto de lei para o plano municipal (SÃO PAULO, 2010).

No documento aprovado, há um subitem dedicado às metas e propostas relacionadas ao financiamento do plano, no qual se determina um aumento da porcentagem orçamentária destinada à educação pública, de 31% para 35%, sendo que desses 35%, 30% deveriam ser exclusivamente destinados às despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino. Além disso, também foi aprovado diretrizes que versavam sobre a destinação, otimização, transparência, desburocratização e participação popular na utilização dos recursos para a educação.

Finalizada a conferência e com as propostas deliberadas e encaminhadas ao Executivo, foi somente em maio de 2012 que o governo enviou à CMSP um projeto de lei para aprovação do PME, o PL 415/2012. A proposta, no entanto, muito diverge daquelas contidas no documento originário da conferência. Com relação ao financiamento, por exemplo, o PL não fez qualquer menção em nenhuma de suas metas. O projeto tramitou na CMSP por mais de três anos, tendo passado por quatro

comissões: a Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Administração Pública, Comissão de Educação, Cultura e Esportes e Comissão de Finanças e Orçamento. Ao todo, foram realizadas 20 audiências públicas e 05 reuniões de grupos de trabalho para propor aprimoramentos ao texto encaminhado.

Logo da chegada do projeto à Câmara, um conjunto de entidades que compunha a comissão executiva para a elaboração do PME iniciou uma movimentação para alertar que o texto elaborado pelo Executivo muito divergia das propostas da conferência. Em nota pública, chamaram atenção para “a necessidade de se instituir um amplo processo participativo para que os vereadores possam aprimorar o texto por meio do debate democrático e transformar o Plano em uma lei”. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012, p.20). Para tanto, solicitaram a realização de audiências públicas como instrumento para viabilizar tal participação e nas quais fossem “consideradas as propostas apresentadas no documento de sistematização do Plano de Educação, resultantes dos vários debates realizados”. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012, p.21).

Nas primeiras audiências esteve latente o descontentamento dos movimentos e organizações da sociedade civil para com o projeto enviado pelo Executivo, em especial, no que se refere ao financiamento do plano. A aposta desses movimentos foi de que, no Legislativo, conseguiriam retomar o deliberado na conferência e inserir suas demandas no plano. Teresinha Chiappim, representante do Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM), apontou que “cabia ao Governo encaminhar, exatamente, aquilo que teve de resolução e de resultado das votações em plenário” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012, p.35).

Durante essas audiências, o então presidente da Comissão de Educação, Vereador Claudio Fonseca, ressaltou a importância de integrar o debate do PME às leis orçamentárias do município. Segundo ele, não se podia discutir o PME ou avançar num texto que fosse de fato exequível sem vincular esse debate à Lei Orçamentária. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012, p.39).

Este movimento permite apontar o desejo manifesto pelos atores públicos de estabelecer uma articulação do PME com os demais instrumentos de planejamento e orçamento do município.

Em dezembro do mesmo ano, a Comissão de Constituição e Justiça emitiu parecer pela legalidade do projeto, encaminhando-o para a Comissão de Administração Pública. Nesta comissão, prosseguiram-se mais oito audiências públicas regionais para as quais foram convidadas diversas organizações da sociedade civil atuantes na temática da educação, além de secretários e funcionários da educação do Poder Público municipal e estadual, representantes do Ministério Público, entre outros. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a)

Os representantes das organizações presentes, como a Rede Nossa São Paulo, o SINESP (Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo) e o SINPEEM, em sua maioria, apresentavam um discurso alinhado sobre o aumento dos recursos a serem aplicados em

educação, consubstanciado na proposta de acréscimo de 5% (1% ao ano durante cinco anos) da receita resultante de impostos e transferências nos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b, p. 7-8).

Não há, no entanto, um conflito direto entre Sociedade Civil, Legislativo e Executivo. As entidades em geral já partilhavam, desde a conferência, da mesma ideia de que era necessário o aumento de recursos em MDE para que fosse possível começar a realizar as outras metas expressas. O Legislativo, por sua vez, resguardava-se à posição de ouvir os convidados e registrar suas demandas para posterior consideração no relatório substitutivo. Já o Executivo, outro ator interessado no assunto, não marcou presença de forma incisiva nessas audiências. Cabe lembrar que, nesse momento, iniciava-se uma nova gestão no Executivo Municipal, diferente da que elaborou o projeto de lei ora em tramitação.

Em novembro de 2013, foi aprovado nesta instância, um projeto substitutivo que, a despeito de todas as propostas levantadas pela sociedade civil a favor da retomada do que fora deliberado na conferência municipal - inclusive a meta de financiamento - pouco altera o texto inicial do projeto (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013g). A proposta seguiu, então, à Comissão de Educação, Cultura e Esportes.

Tal comissão optou por convocar, antes das audiências públicas para discutir o plano, um grupo de trabalho composto pela sociedade civil organizada que participou da conferência municipal de educação em 2010, movimentos sociais, representantes das secretarias estadual e municipal de educação e vereadores, para construir uma proposta de relatório substitutivo. Em entrevista às autoras, um membro da comissão argumenta que tal grupo era necessário, tendo em vista que muitos dados apresentados no projeto enviado pelo Executivo já estavam defasados. Além disso, teria havido o reconhecimento de que aquele texto não era representativo das deliberações da conferência. Ou seja, o objetivo era ajustar o plano à realidade atual e recuperar as propostas da sociedade civil.

Foram realizadas cinco reuniões e nelas notou-se novamente a reivindicação da pouca participação do Executivo. Em entrevista às autoras, um dos membros do Legislativo presente nas reuniões do grupo de trabalho apontou que a prefeitura não estava disposta a contribuir com dados e indicadores para diagnóstico e construção das metas, o que prejudicou a qualidade do plano. Após estas reuniões, elaborou-se uma proposta de projeto substitutivo que foi colocada em discussão em seis audiências públicas realizadas ainda em 2014. A Comissão de Educação convidou novamente as entidades que compuseram os grupos de trabalho, mas também especialistas da área. Novamente, as audiências foram temáticas e para uma delas reservou-se o tema do financiamento.

Na ocasião, foi convidado o professor Rubens Camargo (FE-USP) para expor sobre o tema. Ele mostrou dados que reiteraram a necessidade de ampliação dos recursos para a educação e argumentou que as metas expressas na proposta só poderiam ser empreendidas com tal aumento. Reforçou também a necessidade de definir os valores para o CAQ e CAQi, exemplificando, ainda, como o Brasil está

aquém de muitos países da OCDE no que se refere ao gasto per capita em educação. Durante todas essas audiências, apenas uma entidade, a Comunidade de Olho na Escola Pública, demonstrou discordância em relação ao que estava sendo discutido, principalmente sobre o fato da não expansão do ensino através da rede indireta. Levantou, ainda, a questão de não ter havido nenhum estudo de custos para elaboração das metas e financiamento do plano, sugerindo à comissão que o fizesse em conjunto com a Secretaria de Finanças. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014b).

Em novembro de 2014, o relator do plano o entregou à Comissão de Educação, que o votou e o aprovou nesta instância. O relatório alterou substancialmente o projeto enviado pelo Executivo, retomou as deliberações da conferência e se baseou, em grande parte, no PNE aprovado, conforme afirma seu relator, Vereador Toninho Vespoli (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014a).

O plano passa então a conter 13 metas, dentre as mais importantes: previsão de aplicação de 35% da receita resultante de impostos na Educação, sendo que 30% devem ser aplicados exclusivamente em MDE; redução do número de alunos por turma, especificando número a ser atingido durante a vigência do plano; e universalização do atendimento infantil, que a partir de então deveria ser feita por meio da expansão da rede direta de ensino. As alterações feitas foram comemoradas pela sociedade civil organizada que participou do processo.

Além disso, ocorria concomitantemente à discussão do plano nesta comissão, o período final de tramitação do PNE, que foi aprovado com considerável avanço na questão de seu financiamento, após diversas mobilizações da sociedade civil para incluir a meta de ampliação de recursos aplicados em educação para 10% do PIB. A conquista nacional é utilizada pelas organizações que participavam da elaboração do PME, assim como pelo relator do projeto na Comissão de Educação, para justificar a necessidade de ampliação do financiamento para a educação no município de São Paulo. A Comissão de Educação elaborou então um projeto substitutivo, que incluiu as demandas solicitadas (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014c) e foi celebrado pelos movimentos sociais da área da Educação.

Com a aprovação, o projeto seguiu para a Comissão de Finanças e Orçamento. Foram realizadas três audiências. Destas, uma com a presença do mesmo especialista, professor Rubens Camargo, e da Secretária Municipal Adjunta de Educação, e outra com o Secretário Municipal de Educação, Gabriel Chalita (PMDB/SP). Pela primeira vez, o Secretário Municipal compareceria a uma audiência sobre o plano. O Executivo percebeu na Comissão de Finanças, a janela de oportunidade para influenciar a construção do plano, em grande medida, pelo fato de o relator designado nesta comissão, Paulo Fiorilo (PT/SP), compor a base do governo na CMSP. Também estiveram presentes a grande maioria do conjunto de entidades que já acompanhavam as outras audiências, além de representante da Secretaria de Finanças.

Logo de início, o vereador Ricardo Nunes (PMDB/SP), que fazia parte dessa comissão, deixou claro

que o projeto enviado pela comissão de educação sofreria alterações, especialmente com relação à universalização do ensino, de modo a permitir a expansão por meio das redes conveniadas. Segundo ele, tal rede deveria ser fortalecida e não preterida, como definido na proposta de plano formulada na comissão de educação (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a, p.5).

Debates foram travados entre sindicatos, professores, movimentos da sociedade civil, representantes da rede conveniada, da secretaria de educação e alguns vereadores, que defendiam a importância da rede conveniada para a universalização do atendimento. Em entrevista às autoras, um membro da Comissão de Finanças apontou que o projeto enviado pela Comissão de Educação era bastante ousado, mas inviável.

Do mesmo modo, o Executivo, na figura do Secretário Municipal de Educação, apontava a necessidade de adequar o plano ao que era exequível. Reforçou que o papel da Secretaria seria de não atrapalhar o que foi feito, mas que, dariam ao plano, elementos que o tornassem possíveis de aplicabilidade como, por exemplo, o aumento no número máximo de alunos por sala de aula (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015b, p.5).

O Secretário apontou ainda a necessidade de uma discussão federativa acerca do financiamento do plano ou do contrário, o discurso seria “utópico” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015b, p.7). Isso porque o município dificilmente conseguiria atingir o percentual de 35% de aplicação demandados sem que houvesse uma repactuação federativa sobre o financiamento dos entes. Para reafirmar esta ideia, apontou que, à época, mais de 90% do orçamento da cidade era vinculado, impossibilitando que houvesse aumento dos recursos para a educação sem prejudicar as demais áreas da administração municipal. Em resposta, os atores envolvidos na construção do projeto na comissão de educação apontavam para a necessidade de se ampliar a base de arrecadação da cidade, com iniciativas de taxação via impostos progressivos e renegociação da dívida pública. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015b p.11).

Vê-se, portanto, que nessa comissão houve um grau maior de conflito de interesses entre os atores participantes, que até então não estava explicitado. Além disso, durante as duas últimas audiências públicas nesta comissão, ocorreu uma discussão inesperada. Apesar de o tema dessas reuniões ser o financiamento do plano, diversos membros da sociedade civil pediram a palavra para manifestar-se sobre a questão de gênero no projeto. À exemplo do que ocorreu a nível nacional, formaram-se movimentos contrários à essa discussão, que pressionaram o Legislativo para que não houvesse a inclusão da palavra “gênero” nas metas e diretrizes do plano, pois entendiam não ser o Estado e a escola instituições adequadas para lidar com o assunto. Por conta disso, o espaço no qual deveriam ser tratadas as questões de financiamento e orçamento da educação municipal passou a ser utilizado para debater questões de outro mérito. Os dois membros do Legislativo por nós entrevistados e que participaram dessas audiências alegaram que isso prejudicou a qualidade do debate acerca do assunto principal.

As audiências nesta comissão ocorreram de abril a maio de 2015 e, em junho do mesmo ano, quatro projetos substitutivos foram apresentados. Dentre eles, venceu o projeto de um novo relator, o do vereador Milton Leite (DEM/SP), que surpreendeu os movimentos da sociedade civil participantes da construção do plano, uma vez que vários pontos que outrora foram motivo de comemoração por sua inclusão no projeto foram suprimidos ou modificados - dentre eles, a meta relativa ao financiamento. O novo projeto retirou o percentual de aplicação dos recursos em educação, deixando apenas a intenção de ampliar o atual patamar de investimento, mas sem defini-lo, além de modificar as metas de redução de alunos por turma e a de universalização da educação infantil, de modo a permitir a ampliação da rede conveniada de ensino. Além disso, também retirou todas as menções à palavra gênero no texto. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c)

Aprovado este substitutivo, ele, juntamente com os outros dois aprovados nas comissões de Educação e Administração Pública, foram colocados em primeira votação no plenário da CMSP em 11 de agosto de 2015. A votação mobilizou diversos setores da sociedade, mas em especial aqueles que estavam interessados na discussão sobre a inclusão ou não da palavra gênero no plano. Discutiu-se, marginalmente, a questão do financiamento. As intervenções de muitos vereadores, como a de Paulo Frange (PTB/SP), destacaram a impossibilidade de aprovação do substitutivo da Comissão de Educação, dada a forma com que o texto tratava da rede conveniada de escolas:

(...) é da maior gravidade o que está escrito na Meta nº 5: “Oficializar até 2016 a educação infantil para crianças de 4 anos a 5 anos para ampliar a oferta da educação infantil na rede municipal direta de forma a atender toda a demanda efetiva de zero a 3 anos e 11 meses”. Saliento: “na rede municipal direta até 2016”, e 2016 será daqui a uns dias. Portanto, Sr. Presidente, com este texto, eu não voto, nem a favor nem contra, eu estou ausente. Isto daqui é uma insanidade, para não dizer outra coisa. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015d, p. 46)

Paulo Fiorilo (PT/SP), por sua vez, destacou a inviabilidade do aumento de recursos a serem investidos em educação para 35% da receita: “temos de enfrentar o debate do financiamento com os pés no chão. E aí, nobre Vereador Toninho Vespoli, a proposta apresentada no relatório da Educação é inexecutável. Esse foi o debate feito na Comissão de Finanças e aí nós precisamos avançar”. (CÂMARA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2015d, p.80)

A discussão central, no entanto, ficou acerca da questão de gênero. Devido à grande mobilização da sociedade civil, em especial de movimentos religiosos, tornou-se quase impossível a discussão sobre qualquer outro aspecto. Sob um grande tumulto, a maioria das intervenções dos vereadores em sessão era direcionada ao seu apoio ou crítica à retirada da questão de gênero.

O vereador Reis (PT/SP), que participou das comissões pelas quais o plano passou fez um apelo para que não fosse descartado todo o processo participativo construído:

Até agora inúmeras audiências, conferências e seminários aconteceram. Não posso jogar fora todo o acúmulo de discussão por causa de pressão de determinados grupos de última hora. É preciso respeitar todos e, se for mudada uma vírgula, que a

mudança seja negociada com todos os que lutam, desde a velha data, por uma educação de qualidade, justa e igualitária, respeitando todos, sem preconceito de cor, raça, etnia e sexo. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015d, p.71-72)

Foi então sugerido votar em um dos substitutivos e, posteriormente, aperfeiçoar as metas em votação seguinte. Venceu o substitutivo da Comissão de Finanças, aprovado por 42 votos favoráveis e 02 contrários, que seria alvo de discussão e votação na sessão seguinte, a ser realizada no dia 20 de agosto. Os vereadores que compunham a Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) adiantaram que assumiram posicionamento favorável a este substitutivo em razão de a proposta da Comissão de Educação ser inexecutável. Por isso, a bancada estava construindo, em negociação com o governo, emendas e sugestões que seriam feitas ao relatório ora aprovado, na tentativa de conciliar os diversos interesses (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015d).

No intervalo entre as duas votações, realizou-se uma nova audiência, solicitada pelo vereador Wagner Calvo (PTB/SP) para discutir a intersetorialidade do plano entre as Secretarias de Educação, Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher. A audiência, no entanto, esteve novamente repleta de discussões acerca da questão de gênero, que bloqueou debates mais aprofundados sobre quaisquer outros assuntos. Alguns membros das entidades da sociedade civil que participaram da elaboração do plano desde o início aproveitaram a ocasião para manifestar o descontentamento com o relatório aprovado e para divulgar campanha contra a aprovação do plano daquela forma. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015e).

Apurou-se, tanto em entrevista realizada com membro do Legislativo, quanto em falas registradas nessa audiência, que a bancada do PT retomou no plano, questões discutidas na Comissão de Educação, como a redução de alunos por sala e uma meta de financiamento para aplicação de 33% das receitas resultantes de impostos para a área, previamente acordada com o governo. No entanto, a meta com relação às escolas conveniadas, modificada durante a Comissão de Finanças, bem como a não inclusão da palavra “gênero” no texto se mantiveram.

No dia 25 de agosto, realizou-se a segunda votação do plano, a partir do substitutivo aprovado anteriormente, novamente com enorme participação da sociedade civil em plenário. Alguns vereadores, como Toninho Vespoli (PSOL/SP), iniciaram suas falas chamando atenção para a necessidade de foco na discussão do financiamento da educação e da redução do número de alunos por turma, para além da questão de gênero (CÂMARA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2015f). Conforme previamente dito, os vereadores apresentaram emendas ao projeto aprovado, resultantes de negociação da bancada do PT com o Executivo e demais vereadores. Dentre as principais modificações, estão a meta 1, sobre o financiamento, que terminou por estipular 33% da receita resultante de impostos do município para a manutenção e desenvolvimento de ensino e educação inclusiva. E a retomada da meta de redução do número de alunos por turma, ainda que com proporção maior que aquela proposta pela comissão de educação.

Alguns vereadores contestaram o fato de que a porcentagem de financiamento estipulada não mudaria em nada a realidade, visto que, naquele momento, o Executivo já vinha aplicando 33% das receitas na área. Mesmo assim, o plano seguiu para sanção do prefeito e, em 17 de setembro de 2015, tornou-se a Lei 16.271, aprovando o plano municipal para a cidade de São Paulo com vigência de dez anos a partir da data de sua publicação.

4. A Centralidade do Orçamento Público na Efetivação das Políticas Públicas

A aprovação do plano não é, contudo, garantia de concretização das demandas nele aprovadas. O percurso lógico de formulação do documento normativo traçado até aqui, que tem início com a manifestação de demandas e finaliza com a decisão sobre quais serão incluídas no documento final, representa somente o ponto de partida no caminho para a efetiva consecução das políticas públicas. A aprovação do PME da cidade de São Paulo traz implicações determinantes para o orçamento público municipal, pois este é o instrumento que indica as reais capacidades do Estado em garantir as metas estipuladas.

O orçamento público não dotado de uma natureza eminentemente política cuja parte da alocação de seus recursos se dá a partir da escolha dos gestores e políticos. Widalvsky (1992, *apud* PERES, 2016) vê no orçamento público o *locus* do conflito político, e é por meio dele que o governo expressa quais demandas serão atendidas e o volume de recursos para tal, em um contexto de constante escassez de recursos (PERES, 2016).

Dada a centralidade do orçamento público, para que as metas estipuladas no PME sejam, portanto, efetivadas, elas devem estar alinhadas aos instrumentos que compõem o sistema de planejamento e orçamento do município. Isto é, as demandas inseridas no PME precisam ser articuladas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual de Ações (PPA), instrumentos que, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, definem a planificação orçamentária do Estado brasileiro (GIACOMONI, 2010).

Por tal motivo, faz-se relevante a análise da distribuição de recursos e aplicação orçamentária para a educação no município de São Paulo, de modo a mapear e identificar quais anseios do PME são refletidos, efetivamente, nos instrumentos de planejamento e orçamento do município, demonstrando integração entre estes instrumentos.

5. Elaboração Orçamentária do Município de São Paulo

O processo de elaboração orçamentária do município de São Paulo é regido pela Seção II da LOM que, assim como no caso da União, determina a construção e implantação do PPA, da LDO e da LOA por meio de iniciativa do Poder Executivo (SÃO PAULO, 1990). Compete à Secretaria da Fazenda

(SF), atualmente, a “coordenação do processo de planejamento e a gestão do orçamento do Município de São Paulo” (SÃO PAULO, 2015a). De acordo com o §9º da LOM, as leis orçamentárias devem abranger as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e do Plano Diretor Estratégico do município.

Anualmente, entre os meses de junho e julho, a SF publica uma portaria destinada aos órgãos orçamentários da Administração Direta e Indireta, com orientações, procedimentos e o cronograma de trabalho para a elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte. Uma das principais disposições determina a criação de um Grupo de Planejamento (GP) no âmbito de cada Secretaria e Subprefeitura, da Controladoria Geral, da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas, com atribuição de coordenar a elaboração da proposta de orçamento para o ano seguinte; transformar as prioridades da sua área em Programas, Projetos, Atividades, Detalhamento das Ações, etc.; garantir a compatibilidade das propostas de sua área com aquelas determinadas na LDO, no PPA, no Programa de Metas e no Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento; garantir a compatibilidade com as receitas e despesas; cadastrar as informações da proposta orçamentária – que, a partir de 2014, passou a ser feito por meio do Sistema de Orçamento e Finanças (SOF); entre outras coisas.

A partir da portaria de 2014, também ficou estabelecido que a consolidação das propostas feitas pelos GP ficaria a cargo da Coordenação Geral do Orçamento (CGO), que formatará as propostas de acordo com o PPA, a LDO, os parâmetros orçamentários estipulados pela Junta Orçamentário Financeira (JOF) e a previsão de receitas. Após a publicação da portaria da SF com as diretrizes e o cronograma para a construção da proposta orçamentária, cada órgão da Administração Direta e Indireta fica responsável por elaborar a proposta referente à sua instituição seguindo os procedimentos publicados na portaria. No caso da educação, a SME publica uma portaria própria, na qual estabelece o GP que será responsável pela elaboração da proposta. Esse GP é constituído de acordo com as normas estabelecidas pela SF e conta com oito representantes do gabinete do secretário, 13 representantes das Diretorias Regionais de Educação e seis representantes da Coordenadoria de Alimentação Escolar.

Após a publicação da portaria, o GP de educação tem até a data estabelecida pela SF para elaborar o orçamento e registrá-lo no sistema. Uma vez isso feito, fica a cargo da SF juntar todas as propostas recebidas a fim de preparar o orçamento do município de São Paulo para o próximo ano.

É perceptível que não há, neste processo, apontamentos para a necessidade de uma clara relação entre o PME e as metas nele estabelecidas e o orçamento. O que se vê é uma elaboração orçamentária da SME pautada diretamente pela portaria da SF, sem que haja qualquer regulação específica por parte da SME que já não tenha sido definida pela SF anteriormente. Além disso, vale ressaltar que a portaria da SME de 2016 (SÃO PAULO, 2016b) – única posterior à aprovação do PME analisada – em nada cita o plano como instrumento com o qual o orçamento da educação deve ser compatível, como acontece com a LDO, o PPA, o Programa de Metas e mesmo o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Consideramos que, a despeito do Art. 8ª do PME, que determina que “(...) as diretrizes

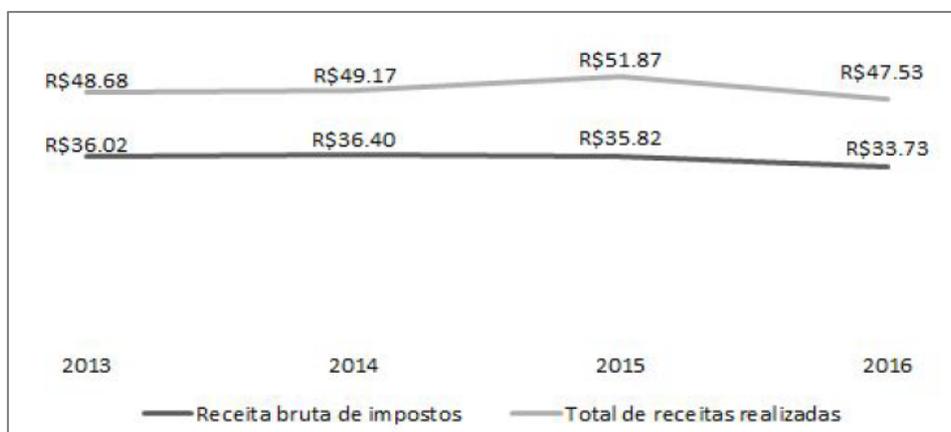
orçamentárias e os orçamentos anuais do Município deverão ser formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PME” (SÃO PAULO, 2015b), não há nenhuma preocupação em estabelecer o Plano Municipal de Educação como referência para a composição do orçamento da Educação.

Ademais, ao analisar os instrumentos legais que compõem o orçamento, nota-se também não existir relação entre o PME e a LOA e a LDO. Lembrando que o PPA vigente foi aprovado anteriormente à aprovação do PME, no dia 30 de dezembro 2013, optamos por analisar a LOA aprovada em 30 de dezembro de 2015 e a LDO aprovada em 27 de julho de 2016. A LOA apenas dá prioridade para gastos na educação, mas sem vinculação alguma com o PME, tal como ocorre no Programa de Metas. Também não encontramos nenhum tipo de citação sobre o plano na LDO. Possivelmente, essa falta de vinculação entre o PME e esses instrumentos seja devido ao fato do PPA ter sido aprovado antes do PME, e a LDO e LOA terem a obrigatoriedade de seguir o PPA.

6. Resultados

Em meados de 2014, o Brasil entrou em uma grave crise política e econômica que resultou em diminuição considerável de suas receitas, gerando também uma crise fiscal em todos os níveis federativos. Por consequência, as finanças da União, Estados e Municípios sofreram forte abalo, incluindo as de São Paulo, como podemos notar na análise vertical de receitas na tabela abaixo. Notamos que, entre 2013 e 2016, a receita bruta de impostos do município caiu mais de 5% e a receita total, mais de 9%. Este cenário coloca em risco a meta do PME de destinar de 33% do orçamento para a educação. Uma vez que as metas do PME são apenas diretrizes e seu descumprimento não implica sanção alguma, umas das propostas para adequar o orçamento a essa redução de arrecadação pode ser o retorno do financiamento à porcentagem mínima definida constitucionalmente.

GRÁFICO 01 – Evolução da Receita Municipal de São Paulo – 2013 a 2016

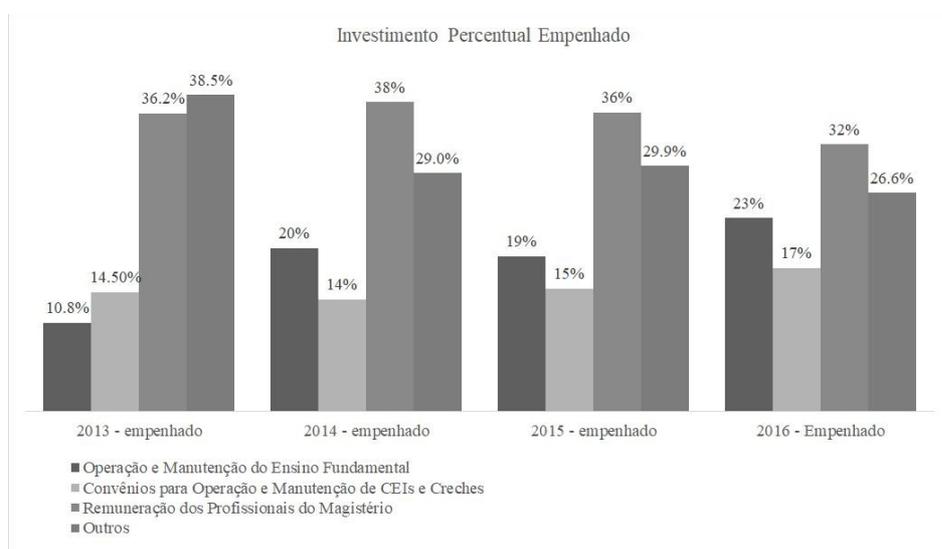


Fonte: Elaboração Própria – Prefeitura Municipal de São Paulo - 2013 à 2016 - (Valores corrigidos pelo IPCA, 2016)

7. Principais projetos investidos

Dentre as linhas orçamentárias dos projetos que possuem maiores recursos empenhados, como vemos abaixo, destacam-se Operação e Manutenção do Ensino Fundamental, Convênios para Operação e manutenção de CEIS e Creches e, Remuneração dos Profissionais do Magistério – EMEI. A tendência de Operação e Manutenção do Ensino Fundamental aponta um crescimento ao longo do tempo, chegando ao dobro do percentual no ano de 2016. Já o investimento em Convênios para Operação e Manutenção de CEIs e Creches apresentou um aumento de 2,5% em relação à remuneração dos professores, observa-se que há uma queda ao longo do período de análise deste trabalho 4,2%, embora apresente um pico no ano de 2014.

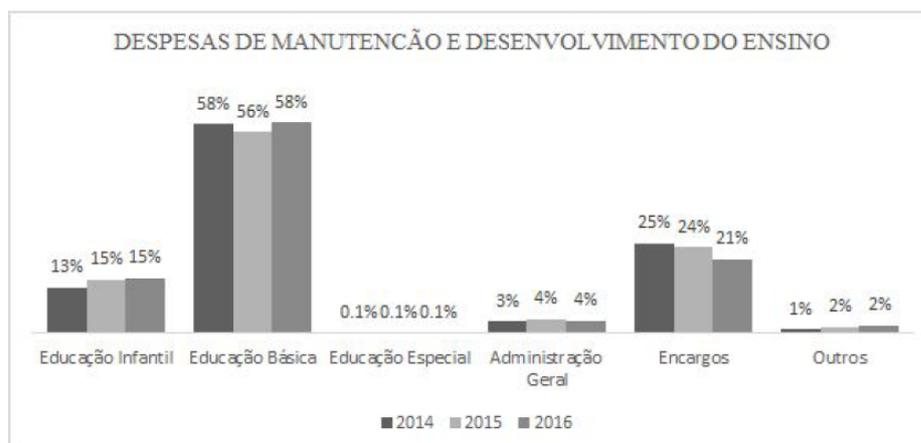
GRÁFICO 02 – Investimento percentual empenhado



Fonte: Elaboração Própria – Informações da Execução Orçamentária da SME de 2013 a 2016 - (Valores corrigidos pelo IPCA, 12/2016)

Assim, observa-se que os gastos com educação se apresentaram concentrados em duas grandes áreas, a de infraestrutura e remuneração de docentes, principalmente nos anos iniciais da educação básica. Tais áreas de alocação foram questionadas pela sociedade civil durante a elaboração do PME a fim de direcionar a outras áreas de investimento da educação e desvincular do investimento em manutenção e operação.

GRÁFICO 03 – Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino



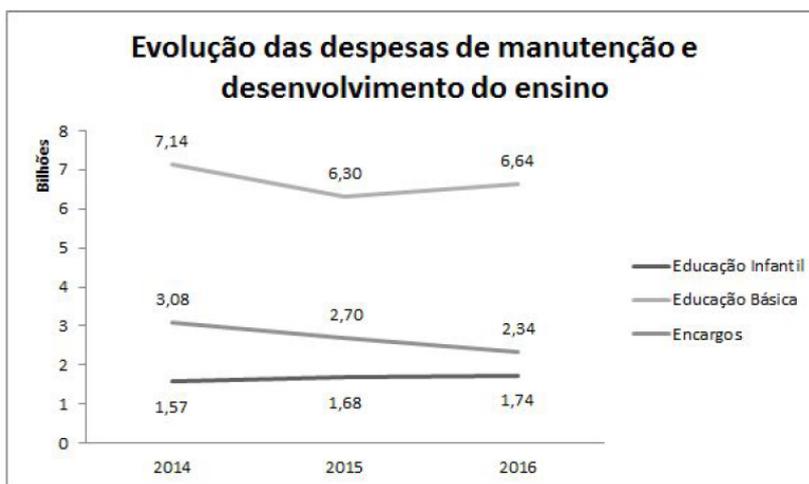
Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA, 06/2017)

Em relação aos gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino, a educação básica é quem recebe o maior investimento - concentrando mais da metade dos recursos -, uma vez que é o maior e mais importante nível de ensino no Brasil. Isso porque sua oferta é constitucionalmente obrigatória, ou seja, ela está vinculada ao orçamento por meio do art. 212 da Constituição Federal. Essa alíquota se mantém constante nos três anos, analisados, graficamente, como vemos abaixo.

Podemos notar também que, apesar da porcentagem de participação da Educação Básica nas despesas se manter praticamente estável, na prática, houve uma diminuição dos valores investidos nessa área, como mostra o gráfico a seguir. Com o aumento nos investimentos em Educação Infantil, provavelmente em decorrência da meta 05 - “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 a 05 anos de idade” (SÃO PAULO, 2015), e a queda na arrecadação, foi necessária a diminuição das despesas da Educação Básica para manter o equilíbrio fiscal. Contudo, ao reduzir os investimentos na Educação Básica, acabou-se por prejudicar outras metas, como a número 06, por exemplo, que determina a universalização do Ensino Fundamental de 09 anos público e gratuito.

Conclui-se, portanto, que, antes de visar um aumento no financiamento da educação, é necessário analisar as contas, o orçamento e contexto fiscal do município a fim de garantir a viabilidade do financiamento e o cumprimento das metas do PME.

GRÁFICO 04 – Evolução das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino



Fonte: Elaboração Própria – Informações da Execução Orçamentária da SME de 2014 à 2016 - (Valores corrigidos pelo IPCA, 12/2016)

CONCLUSÃO

Embora tenha ocorrido uma discrepância entre o que fora deliberado na conferência de 2010 e o que de fato foi incorporado ao projeto enviado ao Executivo. Em 2012, ao chegar à Câmara, foram realizadas novas audiências para garantir a participação da sociedade civil. E, dois anos após a chegada, na Câmara, em 2014, foi criado um grupo de trabalho para construir um substitutivo com o objetivo de ajustar o plano à realidade atual e recuperar as propostas da sociedade civil, que possuía informações defasadas e não contemplava as demandas da CME. Podemos afirmar que as propostas da conferência não foram incorporadas ao projeto de lei, no entanto, a sociedade civil organizada marcou presença na tramitação legislativa, mas suas propostas tiveram aderência somente na comissão de educação, onde os atores estatais participantes partilhavam das mesmas crenças, os movimentos da sociedade que pensavam diferentemente eram minoria e não emplacaram propostas.

Também foi constatada a ausência do Executivo durante a CME e as audiências de discussão do PME. Em entrevista às autoras, um dos membros do Legislativo, presente nas reuniões do grupo de trabalho, apontou que a prefeitura não estava disposta a contribuir com dados e indicadores para diagnóstico e construção das metas, o que prejudicou a qualidade do plano.

Só na Comissão de Finanças e Orçamento que há a presença do Executivo. Apurou-se, tanto em entrevista realizada com membro do legislativo, quanto em falas registradas nesta audiência, que a Bancada do PT retomaria, no plano, questões discutidas na comissão de educação, como a redução de alunos por sala e uma meta de financiamento para aplicação de 33% das receitas resultantes de impostos para a área, que fora previamente acordada com o governo. Assim, evidenciou-se que as

modificações realizadas durante as comissões resultaram de negociação da Bancada do PT com o Executivo e demais vereadores. No entanto, seria mantida a meta da comissão de finanças com relação às escolas conveniadas, bem como a não inclusão da palavra “gênero” no texto.

Embora alguns vereadores tenham contestado o fato de não ter sido definido qual o percentual de fato destinado à manutenção e desenvolvimento de ensino, como fora demandado pela sociedade civil durante a conferência, e sendo este um ponto que poderia acarretar maior percentual de aplicação em outras atividades, além do fato de mencionarem que atualmente o Executivo já vinha aplicando 33% das receitas na área, como podemos observar na tabela abaixo, foi esta a redação aprovada pela maioria da Casa, não trazendo essa meta mudanças na questão do financiamento, apenas consagrando o que já ocorria.

QUADRO 01 – Demonstrativo de aplicação de recursos com educação (em valores reais)

DEMONSTRATIVO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS COM EDUCAÇÃO (em valores reais)				
	2013	2014	2015	2016
Total da receita bruta de impostos	R\$ 36,023,533,034.32	R\$ 36,401,278,154.19	R\$ 35,818,328,805.04	R\$ 33,729,013,538.83
Total de despesas para fins de limite constitucional	R\$ 11,455,496,448.20	R\$ 12,242,700,727.11	R\$ 11,948,822,255.71	R\$ 11,418,403,246.95
Percentual aplicado na educação	31.80%	33.63%	33.36%	33.85%
Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA, 06/2017) - Elaborado pelas autoras				

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (valores corrigidos pelo IPCA, 06/2017). Elaborado pelas autoras

Assim, destacamos na análise econômica que o cenário que compreende a receita dos últimos anos torna-se fator de risco em relação à Meta 01, correspondendo ao risco de investimento mínimo conforme previsto constitucionalmente. Outro aspecto de destaque é com relação à aplicação dos recursos que, conforme a análise, demonstra que os principais custos orçamentários estão na manutenção da educação básica, da primária e da fundamental.

O plano seguiu para sanção do prefeito e em 17 de setembro de 2015 tornou-se a Lei n. 16.271, que aprovou o plano municipal para a cidade de São Paulo com vigência de dez anos contados a partir da data de sua publicação.

Referências

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 15 de jul. 2017.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996a.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 15 de fev. 2016

_____. **Emenda Constitucional 14 de 1996b.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 15 de jul. de 2017.

_____. **Emenda Constitucional n. 53 de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em 17 jul. 2017.

_____. **Emenda Constitucional n.59 de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 18 jul.2017.

_____. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 15 de jul. 2017.

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.** Brasília: Senado Federal, Edições Técnicas: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 240a Sessão Extraordinária: 1a votação em plenário sobre o PL 412/2012 que aprova o “Plano Municipal de Educação” em 11 de agosto de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015d. p. 90.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 244a Sessão Extraordinária: 2a votação em plenário sobre o PL 412/2012 que aprova o “Plano Municipal de Educação” em 25 de agosto de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015f. p. 261.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da 3ª audiência pública sobre o PME em 08 de maio de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013a. p. 29.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da quarta audiência pública sobre o PME em 23 maio de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013b. p. 25.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da sexta audiência pública sobre o PME em 10 de agosto de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013c. p. 22.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da sétima audiência pública sobre o PME em 12 de setembro de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013d. p. 39.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da oitava audiência pública sobre o

PME em 14 de setembro de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013e. p. 14.

_____. Comissão de Administração Pública - Nota taquigráfica da décima audiência pública sobre o PME em 5 de outubro de 2013. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2013f. p. 22

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes - Nota taquigráfica da 1ª audiência pública sobre o PME em 12 novembro de 2012. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2012. p. 45.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes - Nota taquigráfica da décima primeira audiência pública sobre o PME em 16 de agosto de 2014. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2014a. p. 26.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes. Nota taquigráfica da décima segunda audiência pública sobre o PME em 25 de agosto de 2014. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2014b. p. 59.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes - Nota taquigráfica da décima quarta audiência pública sobre o PME em 13 de setembro de 2014. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2014c. p. 40.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes - Nota taquigráfica da décima sexta audiência pública sobre o PME em 27 de setembro de 2014. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2014d, p. 58.

_____. Comissão de Educação, Cultura e Esportes; Saúde; Promoção Social, Trabalho e Mulher - Nota taquigráfica da vigésima audiência pública sobre o PME em 20 de agosto de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015e. p. 38.

_____. Comissão de Finanças e Orçamento - Nota taquigráfica da décima sétima audiência pública sobre o PME em 23 de abril de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015a. p. 42.

_____. Comissão de Finanças e Orçamento - Nota taquigráfica da décima nona audiência pública sobre o PME em 25 de maio de 2015. São Paulo: Secretaria de Registro Parlamentar e Revisão, 2015b. p. 49.

_____. Parecer n.º 2435/2013 da Comissão de Administração Pública sobre o Projeto de Lei n.º 415/2012. 2013e. Disponível em: <http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/parecer/ADMS2435-2013.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017

_____. Parecer n.º 1051/2015 da Comissão de Finanças e Orçamento Sobre o Projeto de Lei n.º 415/2012. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/parecer/ECONS1051-2015.pdf>. 2015c Acesso em 17 jul. 2017

_____. Parecer n.º 1557/2014 da Comissão de Educação, Cultura e Esportes sobre o Projeto de Lei n.º 415/2012. 2014e. Disponível em: <http://pme.camara.sp.gov.br/Biblioteca/PDFs/Parecer%20Final.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017

DE CASTRO, Jorge Abrahão. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil**: 1995-2005. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 857-876, 2007.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016. 48 p

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15a edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 497–514, 2010.

MASSADIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**, Volume 2. Brasília, ENAP, 2006.

PERES, U.D. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v.4, n.7, p.65-101, jul./dez. 2016.

PINTO, J. M. D. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108–135, 2002.

PINTO, J. M. DE R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23–46, 2006.

REZENDE, F. **A Política e a Economia da Despesa Pública. Escolhas Orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública**: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

SÃO PAULO (Município). **Lei Orgânica do Município**. Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>. 1990. Acesso em 08 de jun 2017.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 53.687, de 02 de janeiro de 2013**. Cria a Junta Orçamentário-Financeira - JOF. Pesquisa de Legislação Municipal. São Paulo, Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=03012013D536870000>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. **Decreto nº 55.966, de 27 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a transferência das Coordenadorias do Orçamento - CGO, de Planejamento - COPLAN, de Gestão de Participação - CGP e do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, para as Secretarias que especifica. Disponível em:
<<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Decreto-55966-2015.pdf>>. Acesso em: 15. nov. 2016

_____. **Lei 16.271 de 17 de setembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/20294.pdf>. Acesso em 08 de jun 2016.

_____. **Decreto nº 56.764, de 11 de junho de 2016**. Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, transfere e altera a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como introduz alterações nos Decretos nº 54.498, de 23 de outubro de 2013, e nº 53.687, de 2 de janeiro de 2013. Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/56764-2016_1457468200.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de educação da cidade de São Paulo**. Proposta discutida e aprovada na cidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em:
https://femeisp.files.wordpress.com/2013/05/plano_municipal_de_educaca_rev_28_dez.pdf. Acesso em 10 mar. 2017

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 3.169, de 29 de julho de 2008**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP. Disponível em:
<<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=AP7PJ5SISSREe0CBS>>

379UT99CF&> Acesso em 01 de julho de 2017.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 3.310, de 10 de junho de 2013**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP, Disponível em: <<https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=f7ffa8cc-1320-4089-b25a-fc4a4f5e3523>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 3.439, de 18 de junho de 2014**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP, Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/RenderizadorPDF.aspx?ClipID=EDFUDA4P9USC1e3II22O9M6MEV5>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 4.022, de 25 de junho de 2015**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP, Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/RenderizadorPDF.aspx?ClipID=AAL1DI59RJN9Se6J2HQDHF2PJ7H>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 4.021, de 10 de junho de 2016**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo, SP, Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/RenderizadorPDF.aspx?ClipID=F9TA5T1SQGQ6JeE04IBSKRUDBVS>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. **Portaria nº 105, de 2015**. Estabelece orientações e procedimentos para a elaboração da proposta orçamentária 2016. Pesquisa de Legislação Municipal. São Paulo, Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=20062015P001052015SF&secre=131&depto=0&descr_tipo=PORTARIA>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. **Portaria nº 120, de 03 de junho de 2016**. Estabelece orientações e procedimentos para a elaboração da proposta orçamentária 2017. Pesquisa de Legislação Municipal. São Paulo, Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04062016P001202016SF&secre=131&depto=0&descr_tipo=PORTARIA>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Gestão. Prefeitura de São Paulo. **Programa de Metas 2013-2016**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/o-programa/>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 03, de 04 de junho de 2013**. Pesquisa de Legislação Municipal. São Paulo, Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=060620>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 03, de 2014**. Pesquisa de Legislação Municipal. São Paulo, Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=18062014PI000032014SEMPLA&secre=125&depto=0&descr_tipo=PORTARIAINTERSECRETARIAL>. Acesso em: 21 fev. 2017.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1999.

WILDAVSKY, A. Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. **Public Administration Review**, v. 52, p. 594-599, n. 6, 1992.