

A construção do Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo: conflito orçamentário, projetos políticos e atores¹²

The construction of the Municipal Education Plan of the city of São Paulo: budget conflict, political projects and actors

Ana Caroliny Fazani da Silva³

Bruna Fábio Antunes⁴

Lauana Simplicio Pereira⁵

Thamara Coelho Pedroso⁶

RESUMO

O Plano Municipal de Educação da cidade de São Paulo foi aprovado em 2015 com 13 metas, dentre elas a que estabelece ampliação do investimento em Educação para 33% da receita de impostos. Este artigo discute a construção do Plano, com foco na dimensão de seu financiamento. Analisou-se suas etapas, estruturas de governança e participação, atores estratégicos e projetos políticos defendidos. O levantamento bibliográfico e entrevistas com membros do legislativo municipal permitiram entender como os atores lidaram com a questão do financiamento e se articularam a fim que suas ideias ingressassem na agenda. A aprovação do plano não é, contudo, garantia de concretização das demandas nele inseridas, mas somente o ponto de partida no caminho para a efetiva consecução das políticas públicas, pois é o orçamento público que indicará as reais capacidades do Estado em garantir as metas estipuladas. Por este motivo, analisou-se a distribuição de recursos, a intencionalidade na articulação dos instrumentos de planejamento e aplicação orçamentária na área de educação no período de 2013 a 2016, identificando programas e ações presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual de Ações (PPA) e Programa de Metas, instrumentos que, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), definem a planificação orçamentária no município de São Paulo. Como primeiros resultados temos: 1. O percentual aprovado já era aplicado antes do plano; 2. Não houve intencionalidade em compatibilizar os instrumentos de planejamento e, 3. O PME não é fator decisivo para pautar a elaboração orçamentária das secretarias.

Palavras-Chave: Plano Municipal de Educação; Orçamento Municipal; Planejamento Orçamentário; Financiamento da Educação; Políticas Públicas.

¹ Artigo selecionado em modalidade Fast Track relativo ao II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Editoria especial: Magda de Lima Lúcio (UnB), Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN), Fernanda Natasha Bravo Cruz (UnB), Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP), Renata Callaça Gadioli (UnB).

² O presente artigo é fruto de pesquisa de iniciação científica realizada no âmbito do Programa Unificado de Bolsas de Estudo da Universidade de São Paulo, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Ursula Dias Peres e coorientação da Ms.^a Bruna Barcellos Mattos.

³ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. (2017) Participou da presente pesquisa e de "Processo Orçamentário, Conflitos Distributivos e Possibilidades de Participação Social: Análise Comparativa dos Municípios de São Paulo e Porto Alegre no período de 2009 a 2014" (PUB 2015/2016). Interessa-se por Orçamento Público, Orçamento Participativo. E-mail: carolfazani.ds@gmail.com

⁴ Formada em Jornalismo pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho e Bacharelada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. E-mail: bruna.antunes@usp.br

⁵ Bacharelada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Interessa-se pelos temas de Orçamento Público e Conflito Distributivo. Atualmente pesquisa o planejamento e financiamento da Educação no Município de São Paulo. E-mail: lauana.pereira@usp.br

⁶ Bacharelada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Interessa-se por elaboração orçamentária, desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas. E-mail: thamara.pedroso@usp.br

ABSTRACT

The Municipal Plan of Education of the city of São Paulo was approved in 2015 with 13 goals, among them the one that establishes an increase in investment in Education to 33% of tax revenue. This article discusses the construction of the Plan, focusing on the size of its financing. Its stages, governance structures and participation, strategic actors and political projects defended were analyzed. The bibliographical survey and interviews with members of the municipal legislature allowed us to understand how the actors dealt with the financing issue and articulated themselves so that their ideas entered the agenda. The approval of the plan is not, however, a guarantee of the fulfillment of the demands inserted in it, but only the starting point on the way to the effective achievement of public policies, since it is the public budget that will indicate the real capacity of the State to guarantee the stipulated goals. For this reason, we analyzed the distribution of resources, the intentionality in the articulation of the planning and budgetary implementation instruments in the area of education in the period from 2013 to 2016, identifying programs and actions present in the Annual Budgetary Law (LOA), Multiyear Plan of (PPA) and Program of Targets, instruments that, together with the Budget Guidelines Law (LDO), define budgetary planning in the city of São Paulo. As the first results we have: 1. The percentage approved was already applied before the plan; 2. There was no intentionality in making the planning instruments compatible, and 3. The SME is not a decisive factor in guiding the budget elaboration of the secretariats.

Keywords: Municipal Plan of Education; Municipal Budget; Budget planning; Education Financing; Public policy.

1. 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. 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 induzidos 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. 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), Plano Plurianual de Ações (PPA) e 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.

2. 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 semiestruturadas 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 as LOAs correspondentes ao período estudado. Por fim, cabe ressaltar que todas as análises orçamentárias foram corrigidas pelo IPCA-2016 e possuem clusterizações livres a fim de possibilitar as análises propostas em nossos objetivos.

3. 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. 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 ao 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.

4. A Construção do Plano Municipal de Educação de São Paulo

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 formou-se 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. Ao todo, cerca de 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 determina-se 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 daquela contida 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 5 reuniões de grupos de trabalho para propor aprimoramentos ao texto encaminhado.

5. Início conturbado na câmara:

Com a chegada do projeto à Câmara, um conjunto de entidades que compunha a comissão executiva para a elaboração do PME iniciou uma movimentação a partir de uma nota pública para alertar que o texto elaborado pelo Executivo muito divergia das propostas da conferência e solicitaram a realização de novas audiências públicas (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2012, p.20 e 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. Durante essas audiências, o então presidente da Comissão de Educação, Vereador Cláudio 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.

Comissão de Justiça

Em dezembro do mesmo ano, a Comissão de Constituição de Justiça emitiu parecer pela legalidade do projeto, encaminhando-o para a Comissão de Administração Pública.

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).

Quadro 01. Posicionamento na Comissão de Administração Pública

Ator	Posicionamento
Executivo	Ausente das discussões
Organizações da Sociedade Civil	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).
Legislativo	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.

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (2013), adaptação das autoras.

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.

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.

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.

Foram realizadas cinco reuniões e nelas notou-se novamente a reivindicação da pouca participação do Executivo. 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.

Quadro 02. Posicionamento na Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Ator	Posicionamento
------	----------------

Executivo	Ausente das discussões.
Legislativo	Apontou a baixa participação do Executivo como ponto prejudicial à qualidade do plano. Um dos membros do Legislativo presente nas reuniões do grupo de trabalho apontou em entrevista às autoras, 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. 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.
Comunidade Epistêmica	Na figura de Rubens Camargo (FE-USP), apresentou-se 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
Organizações da Sociedade Civil	Demonstraram 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)

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (2013, 2014b), adaptação das autoras.

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.

Comissão de Finanças e Orçamento

Foram realizadas três audiências nesta comissão. 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. Também estiveram presentes a grande maioria do conjunto de entidades que já acompanhavam as outras audiências, além de representante da Secretaria de Finanças.

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.

Quadro 3. Posicionamento na Comissão de Finanças e Orçamento

Ator	Posicionamento
Executivo	Em sua primeira participação nas audiências referentes ao PME, o Secretário de Educação, Gabriel Chalita (PMDB/SP) 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).
Legislativo	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).

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (2013, 2015a, 2015b), adaptação das autoras.

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.

A colocação do Secretário Gabriel Chalita surgiu 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.

6. Financiamento ofuscado pela discussão de gênero na comissão de educação

Durante as duas últimas audiências públicas na Comissão de Finanças e Orçamento, ocorreu uma discussão inesperada. A despeito do 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. A 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.

7. Votação e Aprovação do substitutivo

Dentre os relatórios substitutivos apresentados na Comissão de Finanças, 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. Este relatório, juntamente com aqueles aprovados nas Comissões de Administração Pública e de Educação foram encaminhados para primeira votação em plenário na CMSP em 11 de agosto de 2015.

Quadro 4. Posicionamentos frente ao substitutivo

Ator	Posicionamento
Executivo	Com atuação indireta, por meio da bancada do partido do governo (PT), com postura de conciliar via negociação o percentual do financiamento, de forma a não manter os 35% da Comissão de Educação, mas não permitir sua retirada, conforme substitutivo da Comissão de Finanças, o que fora alcançado por meio do estabelecimento do percentual de 33%.
Legislativo	Conflito marcado pela disputa entre os vereadores em torno das divergentes metas estabelecidas nos relatórios da Comissão de Finanças e na de Educação, especialmente com relação ao financiamento da educação e à expansão do ensino infantil por meio da rede conveniada. A centralidade do debate, no entanto, recai sobre a questão de gênero, tema que ocupou a fala da maioria dos legisladores, marginalizando quaisquer outras discussões.
Organizações da Sociedade Civil	Com a centralidade do debate sobre a questão de gênero no plano em detrimento dos outros temas, as organizações em geral, mesmo aquelas que outrora participaram da construção do projeto, ocuparam-se majoritariamente da disputa em torno da inserção ou não da palavra "gênero" no texto.

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (2013), adaptação das autoras.

O relatório da Comissão de Finanças e Orçamento retirou o percentual de aplicação dos recursos em educação, 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. Também retirou todas as menções à palavra gênero no texto (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015c). Todas estas demandas que outrora foram inseridas na Comissão de Educação. 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 grande tumulto, a maioria das intervenções dos vereadores em sessão era direcionada ao seu apoio ou crítica à retirada da questão de gênero.

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 2 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 inexequível. 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 intersectorialidade 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.

8. 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 é 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, 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.

9. 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. 8º 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.

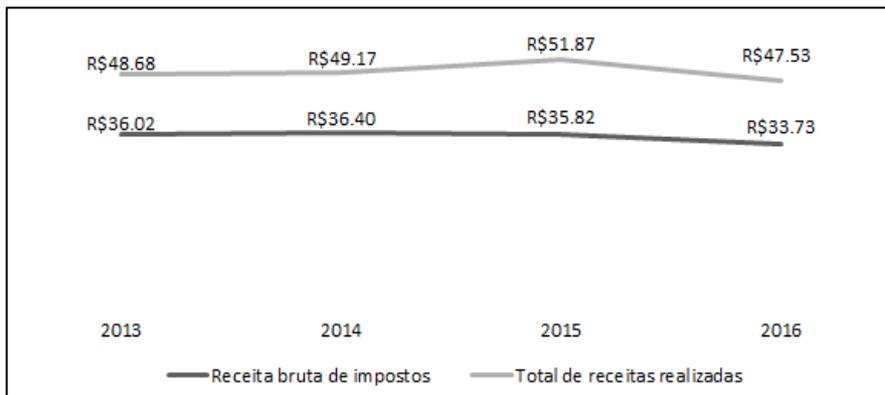
Ademais, ao analisar os instrumentos legais que compõem o orçamento, nota-se também não existir relação entre o PME e a LOA e a LDO. Lembrando que o PPA vigente foi aprovado anteriormente à

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.

10. Resultados da análise dos dados orçamentários

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 figura 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, uma das propostas para adequar o orçamento a essa redução de arrecadação pode ser o retorno do financiamento à porcentagem mínima definida constitucionalmente e pela LOM (31%).

Figura 01. Evolução da Receita Municipal de São Paulo de 2013 a 2016

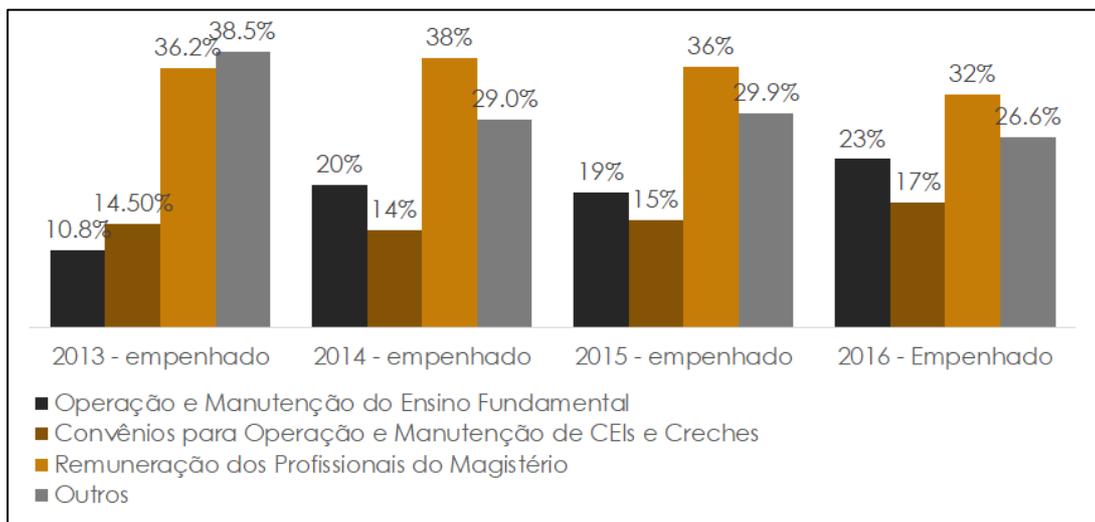


Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA, 2016), adaptação das autoras.

11. 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 a 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.

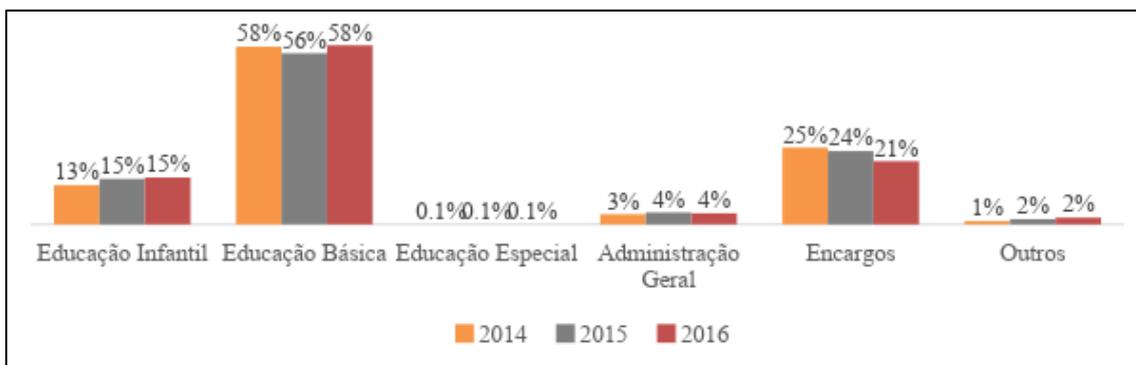
Figura 2. Investimento percentual empenhado



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA, 2016), adaptação das autoras.

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.

Figura 03 – Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA, 2016), adaptação das autoras.

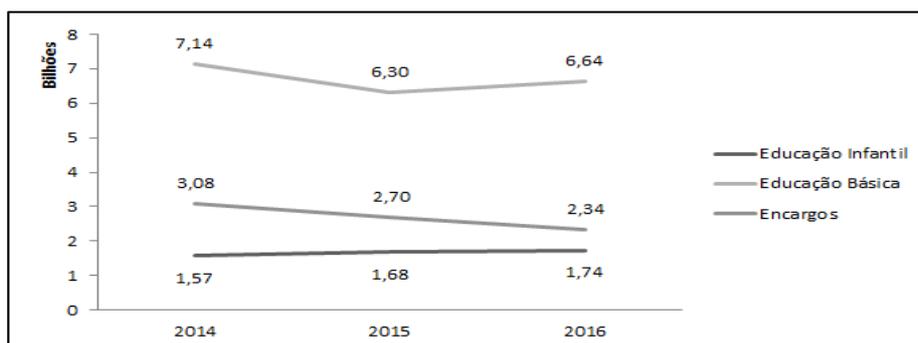
Em relação aos gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino, a educação básica é quem recebe o maior investimento - concentrando mais da metade dos recursos -, uma vez que é o maior e mais importante nível de ensino no Brasil. Isso porque sua oferta é constitucionalmente obrigatória, ou seja, ela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

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 5 - “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de

4 a 5 anos de idade” (SÃO PAULO, 2015), e a queda na arrecadação, foi necessário diminuir as 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 6 por exemplo, que determina a universalização do Ensino Fundamental de 9 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.

Figura 4. Evolução das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA, 2016), adaptação das autoras.

12. 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 era ajustar o plano à realidade atual e recuperar as propostas da sociedade civil que possui 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 diferente 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 presentes 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.

Tabela 01. Demonstrativo de Aplicação de Recursos com Educação (Valores em Bilhões)

	2013	2014	2015	2016
Total da receita bruta de impostos	R\$ 36.02	R\$ 36.40	R\$ 35.82	R\$ 33.73
Total de despesas para fins de limite constitucional	R\$ 11.46	R\$ 12.24	R\$ 11.95	R\$ 11.42
Percentual aplicado na educação	31.80%	33.63%	33.36%	33.85%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Valores corrigidos pelo IPCA,12/2016), adaptação das 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 em relação à aplicação dos recursos, que conforme análise, demonstra que os principais custos orçamentários estão na manutenção da educação básica primária e 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.

_____, 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.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 de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 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

_____, 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 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.

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. [s.l.] 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.

_____. 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 8 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 nº 2435/2013 da Comissão de Administração Pública sobre o Projeto de Lei nº 415/2012. 2013e. Disponível em: <http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/parecer/ADMS2435-2013.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017

_____. Parecer nº 1051/2015 da Comissão de Finanças e Orçamento Sobre o Projeto de Lei nº 415/2012. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/parecer/ECONS1051-2015.pdf>. 2015c Acesso em 17 jul. 2017

_____. Parecer nº 1557/2014 da Comissão de Educação, Cultura e Esportes sobre o Projeto de Lei nº 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: SARAIVA, 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). 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

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.docidatesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=AP7PJ5SISSREe0CBS379UT99CF&> 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.docidatesp.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.docidatesp.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.docidatesp.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=20062015P_001052015SF&secr=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=04062016P_001202016SF&secr=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 3, 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 3, 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&secr=125&depto=0&descr_tipo=PORTARIA INTERSECRETARIAL. 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.