

Acompanhando a meta 20 do PNE 2014-2024: tendências a partir de dez casos municipais

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes¹
Andréa Barbosa Gouveia²

Resumo: A aprovação do PNE 2014-2024 exigiu o alinhamento entre os Planos de Educação no âmbito das relações intergovernamentais. O trabalho prioriza o alinhamento dos Planos Municipais de Educação (PME) ao PNE 2014-2024 para a execução da Meta 20. Trabalhou-se com o PNE 2014-2024, os PMEs de dez capitais selecionadas, dados do INEP e do SIOPE. Constatou-se que o esforço de ampliação do direito à educação, pela expansão de matrículas, e do financiamento, como disposto no PNE 2014-2024, não se expressou em todos os PMEs, situação que remete aos históricos problemas de relações intergovernamentais no país. A aprovação da EC n. 95/2016 obstrui a materialização do alinhamento entre os Planos nacional e municipais de educação.

Palavras-chave: Política Educacional; PNE 2014-2024; PME; Meta 20; Educação Básica.

Following up on Target 20 of the PNE (2014-2024): trends based on ten municipal cases

Abstract: The approval of the PNE (2014-2024) required the alignment amid the Education Plans within the scope of intergovernmental relations. The paper prioritizes the alignment of the Municipal Education Plans (PME) to the PNE (2014-2024) for the execution of Target 20. The documents investigated included the PNE (2014-2024), the PMEs of ten selected Brazilian capitals and data from INEP and SIOPE. It was observed that the effort to expand the right to education, through the expansion of enrollment and of funding, as stated in the PNE (2014-2024), was not expressed in all the PMEs, a situation that reflects the historic problems of intergovernmental relations in the country. The approval of the EC N° 95/2016 hinders the materialization of the alignment between the national and municipal educational plans.

Keywords: Education Policy; PNE (2014-2024); PME; Target 20; Basic Education

1 Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: mdilneia@gmail.com.

2 Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná; membro do Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais (NuPE)/UFPR; doutora em Educação pela Universidade Estadual de São Paulo (USP). E-mail: andrea-gouveia@uol.com.br.

Textura	Canoas	v. 19 n.40	p.95-115	maio/ago. 2017
---------	--------	------------	----------	----------------

INTRODUÇÃO

A Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), dispôs sobre percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), tendo como incontestável a necessidade da expansão educacional com padrão de qualidade e equidade.

Trata-se de um desafio nacional, certamente. Porém, o pacto federativo brasileiro, em termos fiscais (CASTRO, 1999; ARAUJO, 2011) e em termos de divisão de responsabilidades quanto à oferta educacional, exige o incremento das políticas em cada ente federado para a consecução de tal meta.

Em face da questão federativa, a proposta, neste artigo, é tomar alguns elementos para o acompanhamento do desafio do cumprimento da Meta 20. O recorte específico é o âmbito do município, o ente federado responsável pela educação infantil e pelo ensino fundamental em colaboração com a rede estadual (BRASIL, 1988). Como o desafio do aumento do número de matrículas no caso da educação infantil é premente, recortaram-se para o debate: os dados de expansão da matrícula nos anos de 2013 a 2015; os dados de arrecadação municipal no mesmo período; e os dados dos Planos Municipais de Educação (PMEs) que informam o esforço dos municípios frente à meta nacional. Foram selecionadas dez capitais, distribuídas nas cinco regiões do país.

Trabalhou-se com a legislação educacional de âmbito federal e municipal, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e os Planos Municipais de Educação (PME) recentemente aprovados em alinhamento ao PNE 2014-2024 das capitais selecionadas para o estudo.

Com a finalidade de dimensionar os recursos destinados a MDE no contexto do atendimento à manutenção e à expansão da educação infantil com padrão de qualidade e equidade, como procedimento metodológico adotou-se o cotejamento entre os dados disponibilizados no Documento “Linha de Base” do INEP, da Diretoria de Estudos Educacionais, e os dispositivos dos Planos Municipais de Educação em alinhamento ao PNE 2014-2024.

O texto expressa, na primeira sessão, uma discussão sobre a construção do PNE 2014-2024, considerando-o resultado de um amplo processo de participação popular (DOURADO, 2016), marcado pela riqueza de embates que envolveram consensos, ainda que também dissensos, para a promoção da educação com padrão de qualidade e equidade. Na sessão seguinte, trabalha-se com o alinhamento entre os PMEs e o PNE 2014-2024, especificamente no que se refere à Meta 20. A seguir, tomam-se as condições financeiras dos casos, dimensionadas pelos principais impostos que compõem o orçamento público municipal e pelo movimento do FUNDEB, para problematizar as condições materiais de realização das metas locais. Finalmente, a partir das matrículas, analisa-se o incremento da educação infantil.

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PNE 2014-2024

A elaboração do PNE 2014-2024 percorreu um caminho bastante diferente do anterior, a Lei n. 10.172/2001 (BRASIL, 2001). A sua organização deu-se em processo de disputa pública, em que se explicitou a correlação de forças sociais em tensão na sociedade brasileira. Dourado (2016) sintetiza tal processo nos seguintes termos:

Destaque-se, [...], a importância das conferências nacionais de educação efetivadas no período, especialmente a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, e as Conferências Nacionais de Educação (Conaes) de 2010 e 2014, que foram precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital e que apresentam novas inflexões político-pedagógicas para o campo, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão do novo PNE. (DOURADO, 2016, p.19-20).

Não se afirma que o PNE 2014 decorreu linearmente do processo de participação. Ele foi, entretanto, também fruto desse processo de participação popular de setores da sociedade brasileira que se fizeram presentes nas diferentes conferências, objetivando influenciar, por meio da ação do Estado, a relação sociedade e políticas educacionais, tendo como imperativo a educação de qualidade socialmente referenciada.

Não obstante, disputar a produção e a implementação de um PNE em contexto histórico significa, também, disputar um projeto de sociedade. Em última instância, implica dizer que um PNE, no limite, é indicativo de qual sociedade se almeja, sob uma perspectiva mais ou menos democrática. Ou

seja, se a política educacional baliza a educação como direito social para o conjunto da sociedade ou se permanece com um caráter focalizado e regressivo. Por tudo isso, um PNE subscreve o fio condutor da política educacional, e deve ser novamente, no sentido atribuído por Dourado (2016, p. 21), o “epicentro da política educacional”, mesmo que na tensão entre a visão da educação como de caráter público e inclusiva, portanto direito de todos, e o seu entendimento como mercadoria a ser disputada no mercado.

Sob essa perspectiva, o fato de o PNE estar datado para 2014-2024 e não para 2011 a 2021, como estava previsto, insere a exata dimensão da complexidade que foi a sua formulação, tanto no campo da sociedade civil organizada, que esteve presente em sua elaboração, quanto na dimensão que o processo ganhou ao adentrar o cenário legal e legitimamente institucional do Congresso Nacional.

Vale debruçar-se mais detidamente, no processo destacado de forma sintética por Dourado, na etapa inicial e preparatória da participação popular na composição do PNE 2014-2024, que foi a Conferência Nacional de Educação Básica, em 2007. Para compreender o sentido de uma conferência apenas da educação básica, é preciso lembrar a herança complexa da reforma educacional que havia priorizado os eixos de financiamento, avaliação e currículo (PERONI, OLIVEIRA, FERNANDES, 2009) ao longo dos anos 1990, e que intensificaram processos de municipalização na educação básica, redefinindo as relações intergovernamentais para as competências e responsabilidades na oferta e no financiamento do direito à educação. Tal herança veiculou um falso consenso, de que somente o legado educacional da educação básica merecia ser conferido naquele momento histórico. Mas o fato de a Conferência Nacional de Educação Básica de 2007 ter tomado como impreterível a participação popular na relação entre Estado e sociedade para a estruturação da política educacional fez emergir o consenso da necessidade, nessa mesma relação, de que não somente as políticas educacionais para a educação básica deveriam ser submetidas ao crivo popular, como também as de educação superior. Isso se constata na deliberação expressa no encaminhamento final da conferência, definindo que, em 2010, o Brasil deveria realizar uma conferência incluindo todos os níveis e modalidades da educação brasileira (BRASIL, 2008).

A partir desse consenso, realizou-se, em 2010, a Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação, que foi precedida pelas etapas municipais/intermunicipais e estaduais. Tratou-se

mais uma vez, na relação Estado e sociedade, de formar consensos e explicitar divergências, posto que o processo todo abrangia contraposição de propostas, constituição de maiorias e votação das deliberações. Entre os temas em relevo naquele momento, ressaltam-se as preocupações com os desafios históricos da elaboração de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que, segundo Saviani (2010, p. 381), seriam

a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação.

Foi dos debates da CONAE 2010 que decorreu a apresentação do projeto de lei pelo Poder Executivo, pelo menos em parte. O projeto recebeu críticas, pois não era exatamente o texto final da CONAE, mas também foi elemento balizador das novas disputas que seriam travadas no âmbito do Poder Legislativo. A complexidade do processo de tramitação, a correlação de forças sociais naquele momento histórico, que avolumou tensionamentos em temas esperados, como os relativos à Meta 20 e ao compromisso com a ampliação do financiamento da educação brasileira, mas também em dissensos novos, como as questões de gênero no âmbito da escola, resultaram em uma longa tramitação, que só se terminaria em junho de 2014. Isso implicou o adiamento da segunda Conferência Nacional de Educação 2014: O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação – Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração (BRASIL, 2014), que estava prevista para janeiro de 2014 e acabou só se realizando em novembro.

O PNE 2014-2024 foi aprovado em junho de 2014, por meio da Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014a). Importa considerar que a CONAE 2014 preservou e incrementou, em termos institucionais, mecanismos de participação popular para o monitoramento do PNE 2014-2024, o que fica claro na institucionalização de alguns elementos:

O Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão de Estado criado pela Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae 2010) e instituído no âmbito do Ministério da Educação pela Portaria nº 1.407/2010 e pela Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) que tem como atribuição planejar, organizar e coordenar as edições da Conferência Nacional de Educação, convoca toda a sociedade para acompanhar a implementação das deliberações da Conae 2014, neste documento registradas e acompanhar a implementação do Plano Nacional de Educação e elaboração e execução dos planos municipais, estaduais e do Distrito Federal de educação correspondentes. (BRASIL, 2014b).

O ano de 2014 foi marcado por intensas redefinições no âmbito do planejamento estatal para o campo das políticas educacionais. A aprovação do PNE 2014-2024, com seus 14 artigos, 20 metas e estratégias consequentes para a sua materialização, requereu o alinhamento entre as unidades federativas para o campo educacional. Isso significa dizer que a aprovação do PNE 2014-2024 colocou em marcha a necessidade de o Distrito Federal, estados e municípios aprovarem os seus planos locais de educação.

Tal desenho institucional, constituído com correlações de forças sociais, remeteu e redefiniu o debate conceitual por uma concepção de sociedade e educação que se expressou no Congresso Nacional por ocasião da aprovação do PNE 2014-2024, para as demais unidades da federação. A disputa por um projeto de sociedade e educação inseriu-se no contexto das relações intergovernamentais, dado o modelo e o pacto federativo historicamente estruturado. Assim, o fato de o Distrito Federal, estados e municípios terem que aprovar seus respectivos Planos de Educação ao longo de 2014 já fazia parte da materialização do próprio PNE 2014-2024.

Nos limites deste artigo, exploram-se, na próxima sessão, alguns casos municipais no contexto da aprovação de seus referidos PMEs, para elucidar a construção histórica possível desse momento. Procura-se demonstrar que a implementação e o alinhamento entre planos nacional e municipais remetem a novas disputas entre atores e sujeitos, explicitando a correlação de forças sociais específicas, que podem ou não contribuir para a efetividade do PNE. Decidiu-se exemplificar esse cenário a partir da materialização da Meta 20 do PNE 2014-2024.

A META 20, OS RECURSOS E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Cabe, inicialmente, lembrar o disposto na Meta 20 do PNE, expressão da árdua elaboração de que a educação brasileira, para realizar o seu compromisso de expansão com os que estavam fora do sistema educacional e de melhorar a qualidade da oferta aos já incluídos, precisaria de mais recursos, diagnóstico intensamente negado ao longo dos anos 1990 (GEMAQUE, 2011) e que, após muita mobilização social, foi revertido e expresso, entre outros formatos, na Meta 20: “[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do país no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014a).

Ainda que assim esteja disposto no escopo jurídico-legal e no planejamento educacional, ao se deter nos diversos PMEs de cada uma das capitais aqui selecionadas, observa-se que nem todas elas manifestaram, nessa peça de planejamento, o consenso nacional contido no PNE 2014-2024. Tal constatação reforça a ideia de que compreender a política educacional brasileira exige o acompanhamento dos desafios nacionais, mas é imprescindível verificar como se constroem e se reconstróem os sentidos que ela assume no âmbito local.

Quadro 1 – Meta 20 nos PME das capitais selecionadas

Capital	Meta 20 do PME
Rio Branco	Modernizar a gestão das políticas educacionais e assegurar que até o final da vigência do PME, no mínimo, 20% dos recursos sejam destinados a investimentos em manutenção e desenvolvimento da educação.
Palmas	Manter a aplicação dos recursos financeiros resultantes de impostos, inclusive proveniente de transferências, para a MDE público, em percentuais não inferior aos praticados nos últimos dois anos, buscando atingir a meta de 30% na execução.
Maceió	Acompanhar sistematicamente a aplicação do orçamento municipal da educação e o cumprimento da aplicação de, no mínimo, 25% da receita de impostos do município em MDE, garantindo a referida vinculação na lei orçamentária anual abrangendo todas as modalidades de ensino atendidas, conforme artigo 206 da CF.

Natal	Ampliar o investimento na educação pública de modo a atingir no mínimo 3% do PIB municipal até o 5º ano de vigência do Plano, em conformidade com o crescimento econômico do Município, do Estado do RN e do País.
Belo Horizonte	Participar do esforço nacional de elevação dos investimentos necessários à implementação das estratégias dispostas no PNE, para o alcance da meta nacional de ampliação do investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto – PIB – do País no quinto ano de vigência da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.
São Paulo	Ampliar o investimento público em educação, aplicando no mínimo 33% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em educação inclusiva
Curitiba	Garantir a ampliação do investimento municipal em educação de forma a que o esforço da cidade, em relação à educação pública, possa avançar considerando o perfil da riqueza municipal medido pelo PIB, de forma a atingir 2,8% do PIB municipal em uma década.
Porto Alegre	Consolidar as bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, em todos os níveis, em todas as etapas e em todas as modalidades por meio da ampliação do investimento público em educação pública, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), com incrementos obrigatórios a cada ano, proporcionais ao que faltar para atingir a meta estabelecida até o final da vigência do PNE, a saber, 7% (sete por cento) do PIB até o quinto ano de vigência do PNE e 10% (dez por cento) ao final do decênio, sendo garantidos, nesta meta também, os 75% (setenta e cinco por cento) do Pré-Sal e 50% (cinquenta por cento) do Fundo Social do Pré-Sal para a Educação, sendo vedados, na forma da Lei, quaisquer contingenciamentos de recursos na área educacional além da reposição de eventuais perdas
Campo Grande	Aplicar, na íntegra, os percentuais mínimos de recursos vinculados para a educação e garantir a ampliação de verbas de outras fontes de financiamento no atendimento das demandas da educação básica e suas modalidades, com

	garantia de padrão de qualidade, conforme determina a Constituição Federal
Cuiabá	Garantir a aplicação dos recursos públicos destinados à educação pública, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município de Cuiabá.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2016; CAMPO GRANDE, 2015; CUIABÁ, 2015; CURITIBA, 2015; MACEIÓ, 2015; NATAL, 2016; RIO BRANCO, 2015; SÃO PAULO, 2015; PALMAS, 2016; PORTO ALEGRE, 2015.

Como mostra o quadro 1, ainda que os PMEs tivessem que manter o alinhamento com o PNE 2014-2024, nas capitais selecionadas a Meta 20 foi tratada com muita flexibilidade, o que evidencia os embates locais que levam o Poder Legislativo, em cada cidade, a condensar a síntese possível, historicamente produzida, no processo de aprovação de cada um dos PMEs.

Por isso mesmo, o quadro 1 revela que as capitais aqui selecionadas lidaram com a Meta 20 considerando as regras constitucionais previamente estabelecidas e também com a herança da política educacional recente no ambiente federativo onde se estabelecem as relações intergovernamentais (ARAÚJO, 2011). Assim, temos quatro capitais que não manifestam compromisso com a ampliação de recursos, consolidando, na Meta 20, o sentido apenas de manutenção das condições existentes. São os casos de Palmas, Maceió, Campo Grande e Cuiabá. Duas delas, Belo Horizonte e Porto Alegre, são neutras em relação à meta nacional, ou seja, a redação da meta no PME é genérica, e não expõe claramente o sentido do compromisso em relação aos recursos para educação. Em quatro casos há uma expressão objetiva de aumento de financiamento em termos de dilatação da vinculação municipal, casos de Palmas e São Paulo, e incremento do esforço municipal em relação ao seu próprio PIB, casos de Natal e Curitiba. É bastante curioso que, no caso de Rio Branco, a meta se refira à vinculação de 20% da receita de impostos à MDE, o que seria ilegal, posto que os municípios podem ampliar os investimentos, porém nunca descumprir o mínimo constitucional.

De acordo com o cenário municipal das capitais selecionadas, depreendem-se diferentes possibilidades de embates e de aprofundamento do debate para chegar a cada meta. Explorar tais contornos específicos demandaria uma base empírica não disponível neste momento. Por isso optou-se, aqui, por seguir a discussão considerando o movimento dos recursos nos municípios e os desafios postos para a política educacional no crescimento da educação infantil.

Analisar a execução de um PNE requer, sobretudo, admitir que praticamente todas as suas metas e estratégias exigem recursos do fundo público. A centralidade se daria ao verificar se um PNE dispôs para mais ou para menos tais recursos. No caso do PNE 2014-2024, houve o consenso de que avolumariam tanto a oferta quanto o financiamento da educação, situação que a Meta 20 e as consequentes estratégias do plano dispuseram com vistas a garantir a maioria das metas.

Aqui, assumiu fundamental importância o alinhamento entre os planos, como mencionado, o que informou qual quinhão caberia a cada ente federado, no contexto das relações intergovernamentais, para a execução do plano em cada esfera federativa, pelo fato de as competências e as responsabilidades educacionais estarem distribuídas de modo descentralizado entre eles.

Para começar a dimensionar se a Meta 20 em cada município teve alguma relação com as condições financeiras para o investimento em políticas públicas em cada contexto, optou-se por levar em conta três fontes relevantes na composição dos orçamentos municipais: ICMS, FPM e ISS. A tabela 1 sintetiza esses dados.

Tabela 1 – Crescimento de impostos – cota parte ICMS, cota parte FPM e ISS – 2013 a 2015 nas capitais selecionadas

Capital	ICMS	FPM	ISS
Maceió	1,67%	7,55%	2,04%
Curitiba	3,21%	9,26%	2,97%
São Paulo	1,44%	16,68%	1,42%
Cuiabá	1,15%	7,93%	3,52%
Campo Grande	3,68%	14,29%	2,10%
Porto Alegre	0,76%	15,25%	15,25%
Palmas	8,35%	14,31%	35,22%
Rio Branco	2,20%	3,49%	19,95%
Natal	3,05%	17,74%	0,82%
Belo Horizonte	3,59%	16,18%	8,41%

Fonte: BRASIL. FNDE, SIOPE, 2013b e 2015c. Valores corrigidos pelo INPC, dezembro de 2015.

A tabela 1 exibe o cenário de receita de impostos que se materializou em cada uma das capitais selecionadas entre 2013 e 2015. A materialização da Meta 20 e as consequentes estratégias do PNE 2014-2024 em alinhamento intergovernamental têm como principal fonte de financiamento a receita de impostos de cada uma das capitais. Da disponibilidade de receitas para MDE em cada uma das capitais depende todo o alcance da realização da política educacional, visto que todas as capitais aqui selecionadas dispuseram, em seus PMEs, em processo de alinhamento com o PNE 2014 a 2024, garantir a expansão tanto de ofertas de vagas quanto do financiamento. Observa-se, em todos os casos, aumento da receita de impostos (ISS) e de transferências (ICMS e FPM), o que poderia significar um cenário favorável ao esforço de ampliação do investimento em educação.

Um elemento marcante nos orçamentos municipais é o efeito do Fundeb nas contas locais. A tabela 2 expõe o crescimento do montante geral e do resultado líquido do Fundeb em cada capital.

Tabela 2 – Percentual de crescimento (ou decréscimo) dos recursos do FUNDEB em capitais brasileiras entre 2013 e 2015

Cidade	FUNDEB total	FUNDEB Líquido
Rio Branco	12,73	- 57,24
Maceió	- 0,30	11,58
Campo Grande	- 5,02	- 0,10
Belo Horizonte	- 4,33	3,27
Curitiba	7,36	- 9,85
São Paulo	- 8,66	- 2,01
Porto Alegre	- 7,82	- 86,04
Palmas	4,55	17,85
Cuiabá	5,61	27,95
Natal	1,20	12,48

Fonte: BRASIL. FNDE, SIOPE, 2013b e 2015c. Valores corrigidos pelo INPC, dezembro de 2015.

Enquanto o cenário de receita de impostos e transferências foi de crescimento em todos os casos, os recursos do FUNDEB tiveram movimentos

muito diferenciados. Em cinco das capitais analisadas houve decréscimo do montante global recebido nos dois anos. No caso de Maceió, evidenciou-se uma perda muito pequena. Nas demais, porém, ocorreu um decréscimo efetivo, de -4,33 em Belo Horizonte até -8,66 em São Paulo. Esse movimento teve relação direta com as fontes que compõem o fundo. Por outro lado, o resultado líquido do FUNDEB também foi influenciado pelo movimento das matrículas nos estados. Ao se tratar do resultado líquido, parece ter havido perdas muito importantes. Porto Alegre e Rio Branco experimentaram decréscimo em relação à receita líquida do FUNDEB, de mais de 50%. Novamente metade dos municípios registrou ampliação no montante do retorno líquido. Entretanto, não foi tão notável.

Os dados levantados não conduzem a conclusões definitivas, mas favorecem a problematização em duas direções. Primeiramente, as metas em relação ao investimento em educação no contexto local podem se relacionar à capacidade fiscal dos municípios e aos efeitos do FUNDEB, propiciando maior condição de um planejamento mais incisivo de aumento do investimento ou, ao contrário, reforçando uma prática conservadora de destinação de recursos para educação. Em segundo lugar, o resultado líquido do FUNDEB de perda de montantes significativos nas capitais³ pode se relacionar a uma quantidade de matrículas mais expressiva em outros municípios do estado ou mesmo na rede estadual, ou seja, as capitais poderiam estar incrementando a matrícula mais lentamente. Para dar mais fôlego a essa hipótese, este artigo avalia, especificamente, a matrícula da educação infantil.

A primeira dimensão a ser considerada para mensurar o direito à educação infantil é verificar as matrículas ofertadas em cada região do país na educação infantil em seus segmentos creche e pré-escola. Isso ajudará a estabelecer um parâmetro do esforço de expansão.

Tabela 3 – Brasil e Regiões: matrículas em creche e pré-escola – anos de 2013 e 2015

³ Em valores absolutos, têm resultados negativos em relação ao FUNDEB apenas Rio Branco e Maceió, ou seja, recebem recursos do fundo em montante menor do que contribuem. Os demais têm percentual de perdas, pois entre 2013 e 2015 tiveram uma diminuição do montante “a maior” que receberam do FUNDEB.

Milhões

Matriculas	Creche			Pré-escola			
	Ano	2013	2015	% crescimento	2013	2015	% crescimento
Brasil	2.730.119	3.049.072		12%	4.860.481	4.916.525	1%
Norte	114.678	132.518		16%	485.927	488.176	0,5%
Nordeste	591.177	669.438		13%	1.559.861	1.481.731	-0,5%
Sul	449.677	509.821		13%	550.623	603.897	10%
Sudeste	1.401.112	1.535.961		10%	1.932.712	1.991.193	3%
Centro-Oeste	173.475	201.334		16%	331.358	351.528	6%

Fonte: BRASIL. MEC/INEP. Sinopses Estatísticas, 2013a e 2015a.

A tabela 3 demonstra que, enquanto as matrículas na creche tiveram variação positiva de 2013 para 2015 em todas as regiões, de 10% a 16%, o que acarretou o índice de elevação de 12% para todo o país, o movimento das matrículas na pré-escola teve menor efetividade, inclusive com matrículas diminuindo no mesmo período na região Nordeste. O índice de crescimento dessas matrículas, no Brasil, ficou em 1%.

Ao se cotejar a Meta 1 com a Meta 20 do PNE 2014-2024, percebe-se o desafio posto aos municípios brasileiros, que detêm a competência e a responsabilidade para ampliar tais matrículas e, decorrente disso, o seu financiamento. Por isso mesmo, o documento “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 Linha de Base” (BRASIL, 2015b, p. 24) informou que, entre as crianças de 4 e 5 anos que frequentavam a escola em 2013, as porcentagens eram 67,9% na região Norte, 87% na região Nordeste, 73,9% na região Sul, 85% na região Sudeste e 72,1% na região Centro-Oeste.

Observe-se, agora, o que acontece especificamente com os municípios selecionados para este debate, primeiramente no caso das creches.

Tabela 4 – Matrículas em creches nas capitais selecionadas de todas as regiões do país - anos de 2013 e 2015

Capital	2013	2015	% Crescimento
Maceió	1.787	1.610	- 9,90%
Curitiba	24.318	24.055	- 1,08%

São Paulo	55.812	55.663	- 0,27%
Cuiabá	6.820	7.000	2,64%
Campo Grande	11.216	11.619	3,59%
Porto Alegre	2.188	2.539	16,04%
Palmas	4.285	5.080	18,55%
Rio Branco	2.134	2.829	32,57%
Natal	3.573	4.761	33,25%
Belo Horizonte	7.077	14.011	97,98%

Fonte: BRASIL. MEC/INEP. Sinopses Estatísticas, 2013a e 2015a.

A tabela registra que os movimentos nas capitais são bastante diferenciados das sínteses encontradas regionalmente no Brasil. Enquanto o Nordeste teve 13% de incremento na oferta das creches, em Maceió decresceu o número de matrículas; em Natal, ocorreu um aumento percentual substantivo. Na região Norte, o crescimento de creches foi de 16%. Os dois casos aqui levados em conta, Rio Branco e Palmas, acompanharam a variação positiva expressiva. No caso da região Sul, o aumento de 13% não se espelhou nos dois casos, pois enquanto Porto Alegre ampliou em 16,04%, Curitiba teve decréscimo na oferta. O Sudeste novamente exibiu movimentos opostos nos dois casos selecionados. Finalmente, o Centro-Oeste experimentou dilatação pequena, porém nas duas capitais.

Tabela 5 - Matrículas em pré-escola nas capitais selecionadas de todas as regiões do país - anos de 2013 e 2015

Capital	2013	2015	% Crescimento
Maceió	5.779	4.365	- 24,47%
Curitiba	12.026	11.696	- 4,87%
São Paulo	195.395	197.374	1,01%
Cuiabá	10.498	9.987	- 4,87%
Campo Grande	11.591	12.444	7,36%
Porto Alegre	3.545	3.944	11,26%
Palmas	4.879	5.622	15,23%
Rio Branco	8.973	9.533	6,24%
Natal	6.670	7.133	6,94%
Belo Horizonte	16.106	17.558	9,02%

Fonte: BRASIL. MEC/INEP. Sinopses Estatísticas, 2013a e 2015a

Ao se avaliar o cenário de oferta de matrículas na pré-escola, constata-se novamente a diversidade que se expressou entre as capitais selecionadas e entre as regiões do país. Chama a atenção que, em alguns casos, o crescimento

no âmbito da pré-escola foi maior nas capitais que a média da região. Um exemplo disso foi o caso da região Norte, onde a média foi de 0,5%, enquanto que, nos casos aqui destacados, foi de 15,23% e 6,24%. O inverso também ocorreu: o decréscimo foi muito mais acentuado, por exemplo, no Nordeste, com redução das matrículas em -0,5% e uma diminuição das matrículas em Maceió, de -24%.

O tratamento dado em cada uma das capitais ao direito à educação infantil certamente demandaria apreçar outras nuances, pois a política educacional local se realiza na interseção entre o campo jurídico-legal e a esfera federal. Todavia, o atendimento educacional revela as assimetrias construídas historicamente, que se desvelam quando se examina o conjunto. Frente a todos esses indicadores, a tabela 6 traz uma tentativa de síntese dos movimentos, tentando problematizar as viabilidades de dimensionar os efeitos da Meta 20 no contexto subnacional:

Tabela 6 – Síntese das condições de financiamento, matrícula e Meta 20 nos PMEs.

Capital	FUNDEB total	Fundeb Líquido	Creche	Pré-Escola	Meta do PME
Rio Branco	7,82	86,04	32,57	6,24	<u>diminuição</u>
São Paulo	0,30	11,58	- 0,27	1,01	<u>expansão</u>
Curitiba	7,36	9,85	- 1,08	- 2,74	<u>expansão</u>
Palmas	4,55	17,85	18,55	15,23	<u>expansão</u>
Natal	5,61	27,95	33,25	6,94	<u>expansão</u>
Maceió	12,73	57,24	- 9,90	- 24,47	<u>manutenção</u>
Cuiabá	8,66	2,01	2,64	- 4,87	<u>manutenção</u>
Campo Grande	1,20	12,48	3,59	7,36	<u>manutenção</u>
Porto Alegre	5,02	0,10	16,04	11,26	<u>neutro</u>
Belo Horizonte	4,33	3,27	97,98	9,02	<u>neutro</u>

Fonte: BRASIL, 2014a; BRASIL, FNDE, SIOPE, 2013b e 2015c. Valores corrigidos pelo INPC, dezembro de 2015. BRASIL, MEC/INEP. Sinopses Estatísticas, 2013a e

2015a. BELO HORIZONTE, 2016; CAMPO GRANDE, 2015; CUIABÁ, 2015; CURITIBA, 2015; MACEIÓ, 2015; NATAL, 2016; RIO BRANCO, 2015; SÃO PAULO, 2015; PALMAS, 2016; PORTO ALEGRE, 2015.

A tabela 6 não tem a intenção de afirmar correlações diretas, e sim de reunir alguns elementos que motivem a continuação do debate. Rio Branco, que teve meta de diminuição de investimento (talvez fosse melhor ler como neutro em relação à Meta 20, dado que a diminuição da vinculação não é possível), exibiu redução dos recursos do FUNDEB e aumento do número de matrículas em creches e pré-escolas. Os outros dois municípios com indicação de neutros no PME, ou seja, que cumpriram a determinação mínima legal, tiveram condição equivalente. Os municípios que indicaram melhores resultados na meta do PME retrataram situações muito díspares em relação à matrícula. Entretanto, em todos os três casos houve expansão do montante geral do FUNDEB. No caso dos municípios com a perspectiva de manutenção dos patamares de investimento, viu-se retração do recurso líquido do FUNDEB em Maceió, acompanhado de uma retração significativa da matrícula. Em síntese, defende-se que não há uma relação direta da meta com um diagnóstico medido pelas variáveis crescimento recente da receita e movimento da matrícula. Caberia argumentar que são esses itens que compõem o total de elementos para que, na correlação de forças em cada local, a Meta 20 fosse ressignificada, reproduzida ou ignorada, dando maior ou menor possibilidade de avanços em relação ao cumprimento nacional do PNE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este exercício parece expor algumas tendências, como o fato de que o relativo consenso sobre a necessidade da elevação do patamar de investimento não se expressa em todos os PMEs. Portanto, os embates quanto à necessidade de dilatação do orçamento público para educação não têm uma tradução no esforço de cada ente federado. De certa maneira, as próprias estratégias do PNE evidenciam esse ponto, uma vez que intensificam a ideia de que é a União o ente federado com condições de garantir a ampliação de investimentos. Há uma demanda pelo incremento do direito à educação que pressiona continuamente a oferta de vagas nas redes.

Entretanto, é impossível discutir a Meta 20 do PNE sem ponderar que o ano de 2016 marcou uma ruptura profunda do Brasil com o sentido de intensificação do direito à educação expresso no PNE 2014-2024 e com aquele consenso parcial conquistado pelos movimentos sociais, de que é preciso maior investimento em educação. A crise política, institucional e orçamentária

que o país atravessa levou à aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016), que instituiu um novo regime fiscal, estabelecendo um teto de gastos ao executivo federal. Isso reduz as possibilidades de um esforço da União para a garantia do aumento dos recursos. Não é possível prever o que será a década do PNE e dos PMEs. É inegável que se encontra enfraquecida a correlação de forças sociais que construiu o consenso para a aprovação da Meta 20 em âmbito nacional. As dificuldades das suas decorrências nos PMEs desvelam um cenário de cumprimento em grave risco.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. O federalismo brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional n. 53 de 2006. *Fineduca* – Revista de Financiamento da Educação, v. 1, n. 5, p. 1-13, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, com exceção do artigo 16, alterado pela Lei nº 9.192, de 1995. Vide Decreto-lei nº 618, de 1969. Vide Decreto-lei nº 464, de 1969. Mensagem de veto. Texto compilado. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília: 1968. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm >. Acesso em: 21 fev. 2017.

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

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (Vide Decreto nº 3.860, de 2001). (Vide Lei nº 10.870, de 2004). (Vide Adin 3324-7, de 2005). (Vide Lei nº 12.061, de 2009). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm >. Acesso em: 21 fev. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Mensagem de Veto. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação da Educação Básica. *Documento Final*. Brasília: 2008. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf >. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. *Sinopse Estatística*. Brasília: 2013a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (**SIOPE**). Brasília: 2013a. Disponível em: < <http://www.fnnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm >. Acesso em: 23 nov. 2016.

BRASIL. CONAE 2014. Conferência Nacional de Educação. O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. *Documento Final*. Brasília: 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. *Sinopse Estatística*. Brasília: 2015a.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. Diretoria de Estudos Educacionais DIREDE. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 Linha de Base*. Brasília: 2015b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362> >. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (**SIOPE**). Brasília: 2015c. Disponível em: < <http://www.fnnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. *Lei n.º 10.917, de 14 de março de 2016*. Aprova o Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEducacao.do?method=DetalheArtigo&pk=1159520>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CAMPO GRANDE. *Lei n. 5.565, de 23 de junho de 2015*. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Campo Grande - MS e dá outras providências. Campo Grande: 2015. Disponível em: <http://www.capital.ms.gov.br/planurb/content/uploads/sites/18/2016/12/PlanoMunicipal-de-Educac%CC%A7a%CC%83o.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão. Federalismo e gasto público com educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n.192, p. 92-100, 1999.

CUIABÁ. *Lei n. 5.949, de 24 de junho de 2015*. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação do município de Cuiabá para o período de 2015 a 2024. Cuiabá: 2015. Disponível em: <<http://www.seduc.mt.gov.br/Documents/PME/Cuiaba%20-%20Lei.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CURITIBA. *Lei n. 14.681, de 24 de junho de 2015*. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME, da cidade de Curitiba. Curitiba: 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-curitiba-pr>>. Acesso em 23 fev. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep, 2016.

GEMAQUE, R. M. O. Políticas de Financiamento e Direito à Educação: o Fundef e o Fundeb. *Ser Social (UnB)*, v. 13, p. 1-254, 2011.

MEC Ministério da Educação. Conferência Nacional da Educação Básica. Documento final. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

MACEIÓ. *Lei n. 6.493 de 23 de novembro de 2015*. Altera a Lei n. 6.109, de 1º de fevereiro de 2012, e aprova o PME de Maceió, para a vigência 2015 a 2025 e dá outras providencias. Maceió: 2015. Disponível em: <<http://www.maceio.al.gov.br/wp->

content/uploads/admin/documento/2015/11/Diario_Oficial_24_11_15_PDF.P
ARTE_01.pdf >. Acesso em: 23 fev. 2017.

NATAL. *Lei n.º 6.603 de 01 de abril de 2016*. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Natal, e dá outras providências. Natal: 2016. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/114465174/dom-natal-normal-29-04-2016-pg-1> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

PALMAS. *Lei n.º 2.238, de 19 de janeiro de 2016*. (Alterado pelo Decreto nº 2.243, de 23/03/2016). Institui o Plano Municipal de Educação de Palmas e dá outras providências. Palmas: 2016. Disponível em: < <http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.238-2016-01-19-3-6-2016-15-44-42.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

PORTO ALEGRE. *Lei n. 11.858, de 25 de junho de 2015*. Institui o Plano Municipal de Educação (PME). Porto Alegre: 2015. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs> >. Acesso em 23 fev. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 21 fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>.

RIO BRANCO. *Lei n. 2.116 de 29 de junho de 2015*. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015 - 2025 e dá outras providências. RIO BRANCO: 2015. Disponível em: < <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/2012/05/LEI-N%C2%BA-2.116-de-29-de-junho-de-2015-Plano-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-2015-2025.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-392, ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000200013&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 21 fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>.

SÃO PAULO. *Lei n. 16.271, de 17 de setembro de 2015.* (Projeto de Lei n. 415/12, do executivo, aprovado na forma de substitutivo do legislativo). Aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo. São Paulo: 2015. Disponível em: <
<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/20294.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2017.

Recebido em 16/12/2016
Aprovado em 23/03/2017