

# Orientações ao Dirigente Municipal de Educação Fundamentos, Políticas e Práticas



em defesa da  
educação pública

**Undime**  
**União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação**

**Diretoria executiva**

**Presidência** Alessio Costa Lima,

DME de Tabuleiro do Norte (CE)

**Vice-Presidência** Manoelina Martins da Silva Arantes Cabral,  
DME de Costa Rica (MS)

**Secretaria de Articulação** Adenilde Stein Silva,

DME de Marechal Floriano (ES)

**Secretaria de Coordenação Técnica** Jocirley de Oliveira,

DME de Araguaína (TO)

**Secretaria de Comunicação** Rodolfo Joaquim Pinto da Luz,

DME de Florianópolis (SC)

**Secretaria de Finanças** Maria Edineide de Almeida Batista,

DME de Lagoa de Pedras (RN)

**Secretaria de Assuntos Jurídicos** – Cargo vago

**Presidência Região Centro-Oeste** Virginia Maria Pereira de Melo, DME de Anápolis (GO)

**Presidência Região Nordeste** Gelicívânia Mota Silva,

DME de Serrinha (BA)

**Presidência Região Norte** Edelson Penaforth Pinto,

DME de Tonantins (AM)

**Presidência Região Sudeste** Priscilla Maria Bonini Ribeiro,

DME de Guarujá (SP)

**Presidência Região Sul** André Lemes da Silva,

DME de Rio Grande (RS)

**Suplentes**

**Suplente Secretaria de Articulação** Carla Nasser Monnerat,  
DME de Três Rios (RJ)

**Suplente Secretaria de Coordenação Técnica** Eudirana da Silva Carneiro, DME de Senador Guiomard (AC)

**Suplente Secretaria de Comunicação** Iolanda Barbosa da Silva,  
DME de Campina Grande (PB)

**Suplente Secretaria de Finanças** Cleidimar Tavares Mendes Brito, DME de Águia Branca (PI)

**Suplente Secretaria de Assuntos Jurídicos** – Cargo vago

**Suplente Presidência Região Centro-Oeste** – Cargo vago

**Suplente Presidência Região Nordeste** Rodrigo Guará Nunes,  
DME de Grajaú (MA)

**Suplente Presidência Região Norte** Francisca Antonia da Costa Oliveira, DME de Calçoene (AP)

**Suplente Presidência Região Sudeste** Maria Virginia Morais Garcia, DME de Itáuá (MG)

**Suplente Presidência Região Sul** Celso Augusto Souza de Oliveira, DME de Telêmaco Borba (PR)

**Conselho Fiscal**

Emanuel Tenório de Bulhões, DME de Cacimbinhas (AL)

Fátima Aparecida Notaro, DME de Colorado do Oeste (RO)

Ederlany Correa dos Prazeres, DME de Rorainópolis (RR)

**Suplente Conselho Fiscal**

José Arinaldo de Oliveira Neto, DME de Frei Paulo (SE)

**Equipe**

**Secretaria executiva** Vivian Katherine Fuhr Melcop

**Administrativo** Fátima Soares, Gilmara Barros, Ismênia Vianez, José Maria Lima, José Nilson Melo e Vilmar Kleemann

**Comunicação** Joana Saraiva, Manoel Filho, Renata Dias, Vanelle Oliveira e Vinícius Evangelista

**Estagiários** Anna Luiza Xavier, Hendol Hilarino e Leandro Lobo

**Secretaria Executiva**

Endereço: SCS – Q.6 – Bloco A – Edifício Carioca – Salas 611/13

CEP 70.306-000 – Brasília (DF)

Telefone / Fax: (61) 3037-7888

undimenacional@undime.org.br

[www.undime.org.br](http://www.undime.org.br)

[facebook.com/undime](http://facebook.com/undime) – [twitter.com/undime](http://twitter.com/undime)

[youtube.com/undime.nac](http://youtube.com/undime.nac) – [instagram.com/undimenacional](http://instagram.com/undimenacional)

**Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas**

© 2016 Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**Grupo de trabalho responsável pela elaboração do conteúdo em 2008**

Daisy Vasconcelos

Paulo Roberto Roma Buzar

Raimundo Moacir Mendes Feitosa

Raimundo Nonato Palhano Silva

**Grupo de trabalho responsável pela revisão e ampliação do conteúdo em 2012**

Carlos Eduardo Sanches

Leocádia Maria da Hora Neta

Maria Cecília Amendola da Motta

Raimundo Moacir Mendes Feitosa

Renata Dias Meireles

Vilmar Kleemann

Vivian Ka. Fuhr Melcop

Washington Luís de Sousa Bonfim

**Grupo de trabalho responsável pela redação do conteúdo em 2016**

Alessio Costa Lima

Carlos Eduardo Sanches

Marcia Adriana de Carvalho

Luiz Araújo

Raph Gomes Alves

Vivian Katherine Fuhr Melcop

**Organização e coordenação**

Alessio Costa Lima

Vivian Katherine Fuhr Melcop – DF 8126JP

**Produção editorial desta edição**

Fundação Santillana

**Diretoria**

André Luiz de Figueiredo Lázaro

Luciano Monteiro

Karyne Arruda de Alencar Castro

**Coordenação e edição**

Ana Luisa Astiz | AA Studio

**Revisão**

Juliana Caldas e Marcia Menin | AA Studio

**Projeto gráfico**

Paula Astiz

**Editoração eletrônica e gráficos**

Paula Astiz Design

**Tiragem**

8.800 exemplares

Último acesso aos links desta publicação: dezembro de 2016.

**ISBN**

978-85-63489-35-7

**Fevereiro de 2017. Distribuição gratuita.**

*Alertamos que na presente publicação optou-se por utilizar apenas artigos referentes ao gênero masculino com o intuito de não sobrecarregar graficamente o texto. Isso, no entanto, não representa que as organizações e pessoas envolvidas no projeto tenham comportamento discriminatório e sexista. As nuances de um determinado idioma, com todas as suas peculiaridades e regras linguísticas, jamais deverão ser utilizadas para reforçar atitudes preconceituosas.*

# Orientações ao Dirigente Municipal de Educação Fundamentos, Políticas e Práticas



em defesa da  
educação pública

Prezado(a) Dirigente Municipal de Educação,

A Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) lançou em 2009 um conjunto de materiais para os dirigentes municipais de educação (DME): a **Agenda dos Cem Primeiros Dias** e o caderno de **Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas**. A iniciativa foi motivada pela mudança de, no mínimo, 40% dos DME. Em 2012, esse percentual atingiu um patamar próximo a 70% das secretarias municipais de educação, quando foi feita a segunda edição das publicações. Agora, em 2016, há uma expectativa de renovação político-administrativa de 80% dos gestores da educação municipal.

Os novos DME encontrarão uma conjuntura nacional e precisarão garantir o cumprimento do Plano Municipal de Educação. Entre os desafios estão ampliar a oferta de educação infantil com o aumento de vagas para crianças menores de 3 anos e universalizar a matrícula de 4 a 5 anos; alfabetizar as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental; expandir as matrículas em tempo integral; e assegurar a efetiva melhoria da qualidade da educação, entre outros. Dessa maneira, é mais do que oportuno atualizar a Agenda e este caderno de Orientações para apoiar o Dirigente Municipal de Educação e sua equipe na organização das redes de ensino a fim de garantir o direito de aprender a todos e a cada um dos estudantes.

Nesta edição, com a parceria do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Fundação Santillana, tem-se, novamente, o objetivo de fazer chegar aos DME de todo o Brasil esses documentos que se tornam cada vez mais necessários e relevantes para orientar a gestão em cada rede de ensino.

As publicações buscam contribuir com o trabalho do DME para reduzir as desigualdades e exclusões sociais por meio da educação e diminuir a dívida social existente. Entende-se que compete ao gestor assegurar o acesso à educação pública com qualidade social – direito respaldado na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como em documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O Caderno é dividido em oito capítulos que abordam: Undime e seu papel estratégico; a missão do DME e sua atuação para a oferta da educação com qualidade social como direito humano; a oferta da educação pública como direito humano; a gestão da educação municipal com base no Plano Municipal de Educação; a Base Nacional Comum Curricular e o direito de aprender; o financiamento da educação e os desafios no contexto atual; a valorização dos profissionais da educação; e o Conviva Educação.

A Undime deseja uma excelente gestão, por acreditar que as ações coletivas fazem a diferença na construção de uma educação pública de qualidade social para todos os brasileiros.

Caro Dirigente, é uma honra tê-lo como membro da Undime. Participe ativamente de nossas atividades.

Boa leitura, bom trabalho e conte com a Undime!

**Diretoria Executiva da Undime**

1. A Undime e seu papel estratégico
2. A missão do Dirigente Municipal de Educação e sua atuação para
3. A oferta da educação pública como direito humano
4. A gestão da educação municipal com base no Plano Municipal de
5. A Base Nacional Comum Curricular e o direito de aprender
6. O financiamento da educação e os desafios no contexto atual
7. A valorização dos profissionais da educação
8. A Plataforma Conviva Educação

	14
a oferta da educação com qualidade social como direito humano	22
	28
Educação	48
	60
	76
	98
	128



<b>Introdução</b>	<b>10</b>
<b>1. A Undime e seu papel estratégico</b>	<b>14</b>
1.1 Organização institucional	15
1.2 Manual de Governança	17
1.3 Diretrizes institucionais	17
1.4 Planejamento estratégico	18
1.5 Formação do Dirigente Municipal de Educação e da equipe técnica da Secretaria	19
1.6 Representação política	19
1.7 Desafios para a Undime, as seccionais e os dirigentes municipais de educação	20
<b>2. A missão do Dirigente Municipal de Educação e sua atuação para a oferta da educação com qualidade social como direito humano</b>	<b>22</b>
2.1 <i>Agenda dos Cem Primeiros Dias</i> e Memorial de Gestão	24
<b>3. A oferta da educação pública como direito humano</b>	<b>28</b>
3.1 A frágil colaboração dos entes federados e a desigualdade na oferta da educação	30
3.2 Como os marcos legais impulsionam a oferta da educação pública com qualidade social	37
3.3 Plano Nacional de Educação – O resgate histórico da dívida social e a transformação na educação	40
3.4 A judicialização e o direito de acesso à educação	45
<b>4. A gestão da educação municipal com base no Plano Municipal de Educação</b>	<b>48</b>
<b>5. A Base Nacional Comum Curricular e o direito de aprender</b>	<b>60</b>
5.1 O papel da Undime na construção da BNCC	61
5.2 Por que ter uma BNCC?	62
5.3 O processo de construção da BNCC	67
5.4 Gestão pedagógica das secretarias municipais de educação no contexto de uma BNCC: o que deve ser feito?	71
<b>6. O financiamento da educação e os desafios no contexto atual</b>	<b>76</b>
6.1 A educação é responsabilidade de todos os entes federados	76
6.2 A política de fundos e os municípios	79
6.3 O financiamento do Plano Nacional de Educação e novas fontes	90
6.4 <i>Royalties</i> : uma nova fonte de recursos para a educação	93
6.5 Custo Aluno-Qualidade Inicial	94
<b>7. A valorização dos profissionais da educação</b>	<b>98</b>
7.1 Marcos legais	99
7.2 A Lei do Piso e sua repercussão	105
7.3 Estatutos e planos de carreira	112
7.4 A busca pelo equilíbrio: valorização, legislação e receitas	120

<b>8. A Plataforma Conviva Educação</b>	<b>128</b>
8.1 O que é o Conviva Educação?	128
8.2 Como acessar o Conviva Educação?	129
8.3 Como o Conviva Educação está organizado?	129
8.4 Quem são os parceiros e quais os resultados do Conviva Educação?	131
8.5 O que mais há sobre o Conviva Educação neste Caderno?	132
8.6 Processo de transição e Memorial de Gestão	132
8.7 Plano Municipal de Educação	134
8.8 Gestão administrativa	136
8.9 Gestão da alimentação escolar	138
8.10 Gestão democrática da educação	139
8.11 Gestão da estrutura e documentação escolar	141
8.12 Gestão orçamentária e financeira	143
8.13 Gestão pedagógica	145
8.14 Gestão de pessoas	146
8.15 Gestão do transporte escolar	148
8.16 Agenda	150
8.17 Biblioteca do Conviva e Arquivos da Secretaria	151
8.18 Indicadores	152
8.19 Programas e projetos	153
8.20 Planejamento anual	154
8.21 Rede – Fórum, Experiências e Secretarias	155
<b>Entidades educacionais e redes</b>	<b>156</b>
<b>Referências bibliográficas e sites consultados</b>	<b>160</b>

## Introdução

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

**Constituição Federal, 1988**

O caderno de **Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – Fundamentos, Políticas e Práticas** oferece subsídios para a discussão, organização, implementação e execução de políticas e programas educacionais no âmbito municipal.

Em cada um de seus oito capítulos, propicia reflexões e orientações que devem conduzir a um planejamento e gestão globais da política educacional que contribuam para o enfrentamento dos antigos e novos desafios postos aos sistemas e redes públicas municipais de ensino do Brasil. As recentes mudanças institucionais e as alterações legais – na forma da redistribuição de recursos e da aplicação das receitas nas áreas sociais – aumentam a tensão federativa, fragilizando a capacidade dos municípios de proverem bens e serviços que garantam o bem-estar da população. Esse cenário coloca em risco a efetivação dos planos municipais de educação. Espera-se, desse modo, que o Caderno seja utilizado no dia a dia como um instrumento para aprimorar as condições técnicas e políticas dos **dirigentes municipais de educação (DME)**<sup>1</sup> de todo o país.

O documento discute o papel estratégico da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), destacando sua função organizadora e mobilizadora, além de outros temas de igual relevância para a defesa e a valorização dos interesses da educação municipal. Aborda a missão do DME nos atuais contextos nacional, regional e local, destacando as perspectivas do cargo nos contextos histórico e social recentes.

Ao abordar a garantia da educação pública como direito humano, o Caderno apresenta a organização federativa para a oferta da educação, os princípios constitucionais, as responsabilidades dos entes federados, os marcos legais – com espe-

**1. A Undime utiliza o termo “Dirigente” em vez de “Secretário” Municipal de Educação para demonstrar seu entendimento quanto à importância do cargo. O responsável pela gestão da educação no município não deve ser apenas um executor das políticas de governo, mas deve também assumir seu papel de articulador e mobilizador na construção de políticas de Estado no âmbito municipal.**

cial destaque para o Plano Nacional de Educação (PNE) – e os desafios impostos pelos planos municipais para que as redes ofertem educação pública com qualidade social. Trata também da necessidade de instituir o Sistema Nacional de Educação e motivar a criação dos sistemas municipais de ensino, e orienta o DME a se apropriar do processo de construção do respectivo Plano Municipal de Educação (PME), de sua situação atual e dos processos que visam ao monitoramento contínuo e a avaliação sistemática deste, com a participação de todos os segmentos da comunidade educacional e de setores da sociedade civil organizada – condição imprescindível para assegurar que o PME seja de fato uma política de Estado.

O Caderno articula a proposta curricular no município com a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para garantir o direito de aprender das crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos atendidos pela rede municipal. Essa articulação deve respeitar a cultura e a diversidade regionais, contemplar as especificidades das populações existentes no território e considerar as políticas públicas locais, para assegurar a equidade na oferta da educação pública.

Ao compreender que a valorização dos profissionais tem impacto direto na qualidade da educação, o Caderno apresenta os marcos legais para a organização da vida funcional e para a definição da estrutura da carreira, além da necessidade de proporcionar condições adequadas de trabalho. Estimula, ainda, a reflexão do DME sobre a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério e dos demais servidores da educação que atuam nas atividades de apoio e de infraestrutura escolar.

Sobre financiamento, o texto discute a sistemática de receita e a aplicação dos recursos na educação municipal. Demonstra as tensões e as fragilidades existentes no cenário atual, especialmente o descompasso entre as atribuições constitucionais e as metas do PNE, diante da disponibilidade orçamentário-financeira. Nessa perspectiva, os direitos constitucionais e aqueles assegurados em legislação específica não podem ser subtraídos em razão da conjuntura econômica, porque representam o caminho para o pleno exercício da cidadania, o que permitirá o desenvolvimento do país.

Em seu último capítulo, o Caderno apresenta o Conviva Educação, ambiente virtual gratuito voltado para dirigentes municipais de educação e equipes técnicas das secretarias que tem por objetivo apoiar o processo de gestão e planejamento

da educação e, com isso, contribuir para a aprendizagem dos estudantes. A plataforma, desenvolvida pela Undime e 11 instituições parceiras, fornece conteúdos informativos e formativos além de ferramentas de gestão e estimula a troca de experiências entre municípios, além de outras contribuições.

Os temas elencados para este Caderno compõem a agenda da educação pública no cenário nacional e seus reflexos em âmbito local. Espera-se que a abordagem das diferentes temáticas possa contribuir para o fortalecimento das políticas educacionais no município.

## 1. A Undime e seu papel estratégico

*A Undime surge em 1986, no interior do processo de redemocratização do país, inserindo-se nos movimentos sociais que se constituíram em defesa da universalização da educação básica de qualidade social e na construção de um mundo socialmente justo. Desde as origens, seus compromissos éticos mobilizam ações que propiciam a formação de dirigentes municipais de educação, fortalecem a autonomia dos municípios na gestão das políticas educacionais e buscam assegurar o atendimento escolar sob a ótica do direito.*

**Edla de Araújo Lira Soares**

Fundadora da Undime e presidente em 1986-87 e em 1995-96

## 1.1 Organização institucional

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) é uma associação civil sem fins lucrativos dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com sede em Brasília (DF). Durante o 1º Encontro Nacional dos Dirigentes Metropolitanos de Educação, em março de 1986, em Recife (PE), foi debatida a necessidade de organização dos gestores municipais de educação em virtude do momento pré-Constituinte. No mesmo ano, foi realizado o 1º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, com o tema “Os Rumos da Educação Municipal”, quando foi formalizada sua criação, em 10 de outubro de 1986. Desde então, esse coletivo tem sido movido pela defesa da democratização da educação pública. Em sua *missão* está a vocação para *articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social*.

Os *princípios* da Undime registrados no artigo 3º de seu regimento são:

- democracia capaz de garantir a unidade de ação institucional;
- afirmação da diversidade e do pluralismo;
- gestão democrática baseada na construção de consensos;
- ações pautadas pela ética, transparência, legalidade e impecabilidade;
- autonomia perante governos, partidos políticos, credos e outras instituições;
- visão sistêmica na organização da educação, fortalecendo o regime de colaboração entre as unidades da federação.



As *deliberações* da entidade são tomadas por meio de suas instâncias:

- Fórum Nacional, realizado ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, quando necessário;
- Conselho Nacional de Representantes (CNR), formado por 104 dirigentes municipais de educação (DME) eleitos nos fóruns estaduais (quatro por estado);
- Diretoria Executiva, com doze membros titulares; e
- Conselho Fiscal, com três membros titulares, eleitos nos fóruns nacionais ordinários.

O Fórum Nacional, os fóruns estaduais e os encontros do CNR são espaços voltados para a disseminação de conhecimentos, o debate de temas relevantes para a educação pública e a apropriação de informações sobre políticas, programas e projetos do governo federal. A Diretoria Executiva é responsável por concretizar as deliberações dos fóruns. Por meio desse grupo e dos representantes que compõem o CNR, a Undime cumpre não só o papel de propor políticas para a educação, mas o de trabalhar na busca da construção de consensos, além de interagir com organizações afins para assegurar os direitos dos estudantes brasileiros.

Em cada estado, os dirigentes se organizam em **seccionais**<sup>1</sup> da Undime. Além de articular e organizar os gestores, a Undime e suas seccionais atuam para propor mecanismos que assegurem, prioritariamente, a educação básica em uma perspectiva municipalista, buscando a universalização do atendimento e do ensino com qualidade social e que propiciem a formação, visando avanços na construção de uma educação democrática, inclusiva, competente, cidadã e participativa.

As principais atividades da Undime e de suas seccionais estão relacionadas à participação nas formulações de políticas educacionais nacionais, estaduais e municipais e aos correspondentes acompanhamentos e monitoramentos; às ações de advocacy; à articulação e coordenação dos interesses comuns das **secretarias municipais de educação**<sup>2</sup>; à política de formação dos dirigentes; ao assessoramento técnico; à realização de fóruns, seminários, congressos etc.; e a articulações com órgãos da sociedade civil e movimentos sociais organizados.

A Secretaria Executiva da Undime está sediada em Brasília e seu funcionamento é essencial para garantir a organização

**1. O artigo 13 do estatuto da Undime dispõe:**  
“A entidade se organizará em todas as unidades federadas por meio de seccionais estaduais. Parágrafo único – Às seccionais da Undime é facultada a organização de microrregiões em número exigido pelas demandas”.

**2. Nesta publicação, o termo “Secretaria Municipal de Educação” abrange as diferentes nomenclaturas utilizadas para o órgão responsável por conduzir a política educacional no município, tais como Departamento de Educação, Diretoria de Educação e Fundação Municipal de Educação, entre outras denominações.**

e a execução de programas, projetos e planos de trabalho comuns. O principal canal de comunicação é o portal da Undime, criado em fevereiro de 2003. Nele, a Undime manifesta seus posicionamentos e divulga, diariamente, notícias relacionadas a políticas sociais, programas e parcerias.

Nas **mídias sociais**<sup>3</sup> Twitter, Facebook e Instagram, são publicadas, além das notícias registradas no portal, outras informações que podem ser de interesse do DME. Semanalmente, o boletim eletrônico *Em Pauta* é encaminhado a todas as secretarias municipais de educação do país.

Ao longo de 30 anos, a Undime tem evoluído de maneira expressiva, conquistando reconhecimento público e visibilidade social. Sua produção intelectual é reconhecida por instituições públicas e privadas e por organismos internacionais.

**3. Atualize seu cadastro e o de sua Secretaria no banco de dados da Undime para receber nossos comunicados e mensagens. Curta nossas páginas nas mídias sociais Facebook, Twitter e Instagram para se manter sempre informado.**

## 1.2 Manual de Governança

Como parte do processo de amadurecimento institucional, o Manual de Governança da Undime foi criado diante da necessidade de se estabelecer um conjunto de normas operacionais comuns às instâncias administrativas da entidade, à Secretaria Executiva nacional e às secretarias executivas das seccionais.

A publicação, socializada em outubro de 2015, reúne os procedimentos administrativos adotados pelos diferentes departamentos e áreas da Secretaria Executiva e orienta o planejamento e a gestão das atividades, bem como a execução de seus projetos.

O Manual foi construído com base em alguns documentos norteadores (estatuto, regimento, registros do Seminário de Planejamento Estratégico de 2009) e procedimentos administrativos e contábeis indicados pelos agentes externos, especificamente das áreas contábil, jurídica e de auditoria. O Manual está disponível para consulta permanente, a fim de sanar dúvidas e orientar decisões da Undime e de suas seccionais.

## 1.3 Diretrizes institucionais

Os dirigentes da Undime e de suas seccionais devem ter probidade no trato dos recursos da entidade, mantendo a transparência e a legalidade na prática dos atos administrativos. As



parcerias com instituições sem fins lucrativos podem ocorrer desde que não venham a ferir os princípios, o estatuto e suas seccionais. A não mediação, intermediação ou recomendação da entidade e seccionais de produtos ou serviços de empresas privadas é uma das diretrizes institucionais. De igual modo, posições político-partidárias não devem nortear as ações da Undime e de suas seccionais, em face de sua autonomia administrativa e financeira e da gestão democrática.

É fundamental que o DME siga diretrizes éticas específicas, como não se apropriar do nome da instituição em benefício próprio. Como membro da Undime, deve zelar pela observância dos princípios institucionais e pelo cumprimento do estatuto da respectiva seccional, o qual deve ser elaborado com base no estatuto nacional. Além disso, o DME deve se comprometer e se responsabilizar pelas ações assumidas com e em nome da Undime e das seccionais. Consensos formalmente definidos pela entidade devem ser respeitados pelos dirigentes municipais, pois, ao se manifestarem como representantes da Undime, só devem apresentar o posicionamento da instituição.

#### **1.4 Planejamento estratégico**

Com o propósito de aperfeiçoar e expandir a atuação da Undime e em conformidade com a proposta de trabalho apresentada pela Diretoria Executiva eleita no 15º Fórum Nacional, realizado em junho de 2015, priorizou-se a elaboração de um planejamento estratégico capaz de dar respostas mais efetivas aos desafios educacionais do momento. Desse modo, o atual planejamento estratégico começou a ser construído em outubro de 2015 pela Diretoria Executiva e pelas presidências das seccionais e foi concluído em janeiro de 2016 em reunião do CNR. Para garantir a construção coletiva e democrática do documento, os dirigentes trabalharam em grupos, trocando experiências. Foram definidos seis temas prioritários: pacto federativo, ensino e aprendizagem, oferta de matrículas, financiamento da educação, valorização dos profissionais da educação e gestão democrática.

A construção do planejamento foi, também, uma oportunidade para tomada de consciência dos desafios existentes para a educação pública e para eleição de prioridades. Isso foi fundamental e demonstrou maturidade da Undime no processo de

decisão. Os temas identificados no planejamento orientam as ações da instituição perante o governo federal e o Congresso Nacional, assim como as demais realizações (publicações, reuniões, posicionamentos).

## 1.5 Formação do Dirigente Municipal de Educação e da equipe técnica da Secretaria

Os compromissos assumidos pelo Brasil como signatário de acordos internacionais e os avanços conquistados na legislação desafiam o DME a praticar um novo modelo de gestão. O desafio se torna ainda maior quando se considera o movimento de descentralização de responsabilidades dos governos federal e estaduais para a esfera municipal; a implementação de processos transparentes e democráticos; e o compartilhamento dos espaços de atuação, decisão e controle social.

Perante tais desafios, a Undime desenvolve atividades de formação e capacitação do DME e das equipes técnicas das secretarias municipais de educação com o objetivo de contribuir para a melhoria da educação pública do país. Assim, organiza e promove fóruns, seminários, congressos e reuniões com a participação de especialistas e instituições que fazem e pensam a educação, visto que a formação profissional é imprescindível para que o gestor e o professor desenvolvam um bom trabalho.

## 1.6 Representação política

Em seus 30 anos de **existência<sup>4</sup>**, a Undime conquistou representação no Fórum Nacional de Educação (FNE), na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Lei nº 11.494/2007), no Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Lei nº 11.494/2007), no Conselho Nacional de Educação (CNE) e no Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), entre outros comitês, comissões e grupos de trabalho. No âmbito da sociedade civil, integra o comitê diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o grupo gestor da Rede Nacional pela Primeira Infância (RNPI).

**4. A linha do tempo da Undime é pública e encontra-se em <<http://linhadotempo.undime.org.br>>.**



Além disso, a instituição, suas seccionais e seus dirigentes desenvolveram ou participaram de uma série de ações em defesa da educação pública construídas com base em notas técnicas, com o apoio e o consenso de suas instâncias decisórias.

No âmbito da legislação nacional, a Undime apresentou e vem apresentando as demandas da educação pública municipal no processo de construção das políticas e programas nacionais, tais como:

- Lei nº 10.832/2003 (distribuição dos recursos do Salário-Educação pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental);
- Lei nº 11.274/2006 (instituição do ensino fundamental de nove anos);
- Lei nº 11.494/2007 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb);
- Lei nº 11.738/2008 (piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica);
- Emenda Constitucional nº 59/2009 (obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos);
- Lei nº 12.722/2012 (programa Brasil Carinhoso);
- Lei nº 12.858/2013 (vinculação dos *royalties* do petróleo para a educação); e
- Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional da Educação – PNE).

No processo de tramitação no Congresso Nacional de legislações para a área, vem participando de maneira crítica dos debates, com destaque para Sistema Nacional de Educação, Lei de Responsabilidade Educacional, gênero e “Escola sem Partido”.

## **1.7 Desafios para a Undime, as seccionais e os dirigentes municipais de educação**

Entre os tantos desafios postos no cenário educacional, foram elencados aqueles que se impõem como prioritários e urgentes para a Undime, suas seccionais e seus dirigentes, a saber:

- garantir a autonomia institucional da Undime e das seccionais por meio da participação do DME, em conformidade com os respectivos estatutos;

- mobilizar presença significativa de DME e técnicos de secretarias nas atividades promovidas pela Undime e pelas seccionais;
- promover os **fóruns estaduais** e o **Fórum Nacional<sup>5</sup>** ordinários e extraordinários, quando necessário;
- fortalecer os aspectos técnicos e administrativos da Undime e das seccionais para aprimorar sua capacidade institucional de resposta às demandas;
- assegurar que não haja descontinuidade das ações e da gestão da entidade nos momentos de transição das diretorias nacional e das seccionais;
- promover a implementação das ações propostas pelo planejamento estratégico atual;
- contribuir para o planejamento e a organização necessários ao desenvolvimento das redes e sistemas municipais de ensino.

Assim, a Undime conclama os DME para que, ao assumirem seus cargos em todo o país, participem e lutem por uma educação pública com qualidade social para todos os brasileiros.

**5. Em 2017, os fóruns estaduais organizados pelas seccionais ocorrerão de fevereiro a abril, e o 16º Fórum Nacional, em maio, no município de Fortaleza (CE).**

## 2. A missão do Dirigente Municipal de Educação e sua atuação para

O Dirigente Municipal de Educação (DME) tem por missão elaborar, implementar e executar políticas públicas educacionais que garantam o desenvolvimento intelectual, cognitivo, físico, social e emocional de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos como seres ao mesmo tempo únicos e plenos.

Além de competências técnicas, o DME precisa ter clareza sobre suas responsabilidades administrativas, políticas e sociais com a causa que assume, isto é, a causa do gestor público, compreendendo que a educação é um direito humano fundamental.

Deve colocar como prioridade de seu ato de governar a garantia do direito que tem a população matriculada na rede ou no sistema de ensino que gerencia a ter acesso e permanência na escola e aprendizagem com qualidade social. Ademais, o DME tem o desafio de incluir a população que se encontra fora da escola.

Conhecendo as normas – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Plano Nacional de Educação (PNE) e acordos internacionais –, as políticas, os programas e os projetos educacionais públicos nas esferas municipal, estadual e federal, o DME deve focar suas ações na busca permanente da redução das desigualdades sociais e no alcance da equidade. Desse modo, estará, sem dúvida, contribuindo para que seja resolvida a dívida social historicamente gerada no país por falta de presença do Estado.

O DME será sempre desafiado a promover o desenvolvimento humano, bem como a superar desafios de uma rede ou de um sistema de ensino que precisa responder aos anseios das diferentes populações da região cuja política educacional administra. A educação com qualidade social vai além dos muros

## a oferta da educação com qualidade social como direito humano

escolares – perpassa todos os canais da sociedade na qual está inserida. Assim, hoje se espera de um dirigente uma atitude de liderança com a qual possa estabelecer diálogos e construir políticas que enfatizem o processo educacional.

É necessário que o DME saiba que tem por missão dar visibilidade a todos os sujeitos e garantir seu direito à aprendizagem e ao desenvolvimento, respeitando sempre a diversidade e as características específicas de cada nível, etapa e modalidade de ensino. Nesse sentido, a atenção deve contemplar dos bebês aos adultos e idosos que não tiveram acesso à escola na idade correta; das populações do campo, quilombolas e indígenas às da cidade.

Em relação à primeira infância (período que vai da concepção ao ingresso no ensino fundamental), é importante destacar seu impacto no desenvolvimento da criança. Nessa etapa, são formados os processos neurológicos e criadas as bases para o desenvolvimento físico, mental e emocional do indivíduo.

Em 2016, para atender os 20 milhões de crianças (cerca de 10% da população brasileira) que se encontram na primeira infância, foi sancionada a Lei nº 13.257/2016, que estabeleceu o Marco Legal da Primeira Infância. Os municípios devem elaborar seus Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), cabendo ao DME uma ação efetiva no processo. Para contribuir para a discussão e potencializar a atenção à primeira infância por meio de políticas públicas, o grupo formado pela Undime, representantes de institutos, fundações, entidades e movimentos e especialistas das áreas de educação, saúde e assistência social elaborou a **Agenda prioritária para a primeira infância: qualidade e equidade nas políticas públicas.<sup>1</sup>**

1. Esse projeto é resultante de um grupo de trabalho, integrado pela Undime, do Curso de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, uma iniciativa da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Harvard University, Universidade de São Paulo e Sabará Hospital Infantil. A Agenda prioritária para a primeira infância está disponível em: <<http://agendaprimeirainfancia.org.br>>.

A proposta está estruturada em sete ações estratégicas, que se subdividem em um conjunto de sugestões de atividades, além de pressupostos orientadores para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância. As ações estratégicas se traduzem em iniciativas que devem ser assumidas pelos DME. As sugestões de atividades indicam possíveis caminhos para a execução das ações da Agenda. Existem também materiais de referência com conteúdos que podem subsidiar o trabalho a ser desenvolvido pela gestão municipal em cada ação estratégica.

### Ações estratégicas pela primeira infância

1. Criar espaços do brincar na cidade.
2. Elaborar o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).
3. Instituir e garantir o funcionamento do comitê municipal intersetorial de coordenação das políticas para a primeira infância.
4. Garantir formação continuada integrada e intersetorial para os diferentes profissionais com perspectivas plurais sobre a primeira infância.
5. Assegurar acesso à educação infantil de qualidade, priorizando famílias em situação de vulnerabilidade no atendimento em creches, conforme determina o Plano Nacional de Educação (PNE).
6. Fortalecer a atenção básica com foco na Estratégia Saúde da Família (ESF) para ampliar as práticas familiares promotoras do desenvolvimento integral da criança desde a gestação até, principalmente, os 3 anos de idade, dando atenção especial às crianças em maior vulnerabilidade, como as indígenas, quilombolas e com deficiência.
7. Ampliar e qualificar os serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial às famílias com crianças em situação de risco e vulnerabilidade social.

### **2.1 Agenda dos Cem Primeiros Dias e Memorial de Gestão**

No primeiro trimestre de trabalho, o DME precisa organizar uma agenda político-administrativa com dados e informações essenciais sobre o contexto da Secretaria e das políticas educacionais em curso. Independentemente do porte do município, esse conhecimento prévio é indispensável para o planejamento e a gestão da rede ou do sistema de ensino.

Para contribuir para essa fase inicial da gestão, a Undime reeditou a **Agenda dos Cem Primeiros Dias**<sup>2</sup>. Nesse documento são descritos os seguintes aspectos:

- leitura da realidade do município em termos sociais, econômicos, políticos e culturais;
- entendimento sobre as relações de poder;
- conhecimento do Plano Municipal de Educação (PME);
- conhecimento da Plataforma Conviva Educação;
- providências para iniciar o período letivo;
- levantamento e análise dos números da demanda escolar;
- levantamento das necessidades básicas das unidades escolares para que funcionem regularmente;
- organização do sistema de transporte escolar;
- organização da oferta de alimentação escolar;
- atividades cotidianas da gestão;
- valorização dos profissionais da educação e do quadro de recursos humanos com os quais vai trabalhar;
- estudo das peças de planejamento, orçamento da educação municipal e fluxo financeiro;
- conhecimento do processo de gestão e da documentação da educação municipal;
- organizações administrativa e pedagógica da rede;
- análise do inventário de bens móveis e imóveis;
- promoção da gestão democrática na rede municipal de ensino;
- organização da etapa municipal da Conferência Nacional de Educação (Conae); e
- conquista de autonomia gerencial.

**2. A Agenda dos Cem Primeiros Dias**  
está disponível em:  
[www.undime.org.br](http://www.undime.org.br) e  
[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br).

Para cumprir o dispositivo da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula de todas as crianças de 4 a 5 anos a partir de 2016 na educação infantil, uma das primeiras tarefas do DME é levantar a demanda das crianças dessa faixa etária que estão fora da escola e garantir que a rede municipal tenha condições de atender a esse direito.

O DME deve, ainda, estruturar a Secretaria Municipal de Educação observando a legislação que rege a administração municipal. De igual modo, precisa compor a equipe com um quadro de profissionais eficientes e preparados para enfrentar



**3. O sentido de rede,**  
nesse caso, refere-se  
ao conceito apresentado  
na pesquisa publicada  
em 2008 pelo Fundo das  
Nações Unidas para a  
Infância (UNICEF) e  
pela Undime intitulada  
*Redes de aprendizagem*  
– Boas práticas de  
municípios que garantem  
o direito de aprender.

**4. A Plataforma**  
Conviva Educação pode  
ser acessada em: <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>.

tar os desafios da educação municipal e para a atuação em **rede<sup>3</sup>**, a fim de favorecer a relação entre a Secretaria e as unidades escolares.

Tomando ciência de todos esses aspectos e tendo em mãos o Memorial de Gestão ou os relatórios da comissão de transição elaborados pelo governo anterior, o DME terá subsídios para organizar a gestão da Secretaria e iniciar o processo de registro de seu próprio Memorial.

É muito importante para o processo de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas que se faça o registro das ações implementadas ao longo de uma gestão. Como ainda não há uma legislação nacional que especifique processos de transição entre governos, cada unidade da federação tem autonomia para editar normas legais ou diretrizes que estabeleçam procedimentos para a transição de equipes, principalmente porque o último ano de gestão exige uma série de cuidados. Entre eles destacam-se verificar as metas que devem ser cumpridas de acordo com o Plano Plurianual Anual (PPA) e com o Plano Municipal de Educação (PME) e, principalmente, respeitar os limites de gastos com pessoal, determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para contribuir para o processo de transição, a Undime torna disponível, por meio da **Plataforma Conviva Educação**,<sup>4</sup> uma área para o Memorial de Gestão da Educação Municipal, uma ferramenta que permite aos DME e equipes o registro de avanços, conquistas e situação da Secretaria de Educação quanto a diferentes campos de atuação. Para cada área de gestão, há um formulário, que, após preenchido, pode ser gravado no computador e também impresso. A Secretaria, depois de concluir o processo de elaboração do Memorial, pode torná-lo público para a comunidade.

O processo de transição fortalece os cinco princípios da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal – e também atende às recomendações dos tribunais de contas sobre as medidas a adotar.

A gestão da educação deve ser feita de acordo com o contexto e a realidade específica de cada município. No entanto, planejar as ações, organizar os processos cotidianos e registrar as informações precisam ser práticas permanentes de todos os dirigentes e suas equipes. A transparência na tramitação de informações e documentos entre os membros contribui para o

aperfeiçoamento das ações cotidianas da Secretaria. Essa prática também evita o adiamento de ações importantes para o correto funcionamento da rede municipal de ensino.

Os DME, por dever das funções públicas que exercem, precisam ter conhecimento pleno da realidade educacional do país para realizar com eficiência as políticas que estão sob sua responsabilidade. Independentemente de momentos de crise, os gestores trabalham com orçamento e recursos limitados e pouco tempo para implementar projetos. Por isso, não podem prescindir de planejamento, organização administrativa e registro contínuo das atividades.

Para cumprir os desafios na gestão municipal, além de uma equipe competente e de processos administrativos ágeis e funcionais, é necessário garantir uma gestão democrática em toda a rede municipal de ensino. O planejamento, a definição e a construção de políticas e de ações precisam ser organizados de maneira participativa com base no diálogo com profissionais, conselhos, órgãos de controle e acompanhamento social, representações sindicais, demais áreas da administração municipal e setores da sociedade. Essa relação deve se basear nos princípios de autonomia, participação, transparência e pluralidade de ideias.

### 3. A oferta da educação pública como direito humano

Quando existe desigualdade na sociedade, a cidadania é frágil, porque as ações do Estado têm como fundamento a vontade e os interesses daqueles que detêm o poder político. A história do Brasil é marcada por essa característica, que começou a se transformar na metade do século XX devido à organização da sociedade e ao desenvolvimento econômico. Essas mudanças provocaram impactos importantes e alteraram o perfil da sociedade – que deixou de ser rural e passou a ser urbana –, impulsionaram o surgimento da industrialização e determinaram o crescimento do papel do Estado para garantir direitos civis.

A oferta da educação em escolas públicas acompanhou esse processo e começou a ser reclamada com maior intensidade pela população nos anos 1960. No entanto, a evolução ainda foi tímida, motivada pela ausência de marcos legais sólidos de caráter abrangente e pelo desrespeito do Estado a esse clamor.

Um fato marcante dessa realidade foi a previsão da Lei nº 4.024/1961, que fixou as diretrizes e bases da educação nacional. Primeiramente, porque ainda admitia a educação no lar ministrada pela família. E, ainda, porque, mesmo quando buscava assegurar o acesso à educação, fragilizava o direito da população. O pai ou o responsável pela criança não poderia ocupar função pública ou ter emprego em empresa de economia mista nem em concessionária de serviço público se não apresentasse prova da matrícula daquele estudante. Porém concedia exceções para aqueles que comprovassem “estado de pobreza” ou se houvesse “insuficiência de escolas”. Na prática, expressamente desobrigava e até motivava a exclusão escolar da população com menor poder econômico.

Uma década mais tarde, o Brasil conquistou uma reforma da educação com a Lei nº 5.692/1971, que ampliou a obrigatoriedade de quatro para oito anos de escolarização e cessou o exame de admissão para o curso ginásial, considerado fator excluinte. Entretanto, o período registrou a mais tímida participação do governo federal na destinação de recursos para a educação (apenas 3% do orçamento da União). O Salário-Educação, criado em 1964, foi destinado aos estados da Federação para a construção de escolas com base em clientelismo político e também empregado no ensino privado. O resultado foi uma tímida cobertura de matrículas principalmente para as populações mais pobres, rural e dos médios e pequenos municípios.

Em meados dos anos 1980, a educação brasileira registrava uma realidade preocupante, porque metade dos estudantes era reprovada ou abandonava a escola na 1ª série. Dos alunos matriculados no então 1º grau, aproximadamente 8 milhões tinham mais de 14 anos de idade. Quase um terço da população brasileira era analfabeto e 60% estavam abaixo da linha de pobreza. Os professores recebiam salários pouco atraentes e trabalhavam em condições adversas e precárias. Além disso, mais de 20% eram leigos.

Nesse contexto e em meio ao processo de redemocratização, o país conseguiu promulgar uma Constituição Federal considerada cidadã, porque fundamentava seus dispositivos na garantia de direitos reclamados desde o surgimento da República. Essa previsão foi inscrita já no preâmbulo do texto:



*Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.*

O novo e histórico momento determinou uma nova postura do Estado brasileiro em relação à educação. O ensino obrigatório teve como fundamento a garantia de acesso a todos os brasileiros em idade própria. Essa decisão resultou na ampliação das matrículas, na necessidade de uma nova organização dos entes federados para construir escolas, contratar professores e garantir o atendimento de todas as demandas na área da educação.

### **3.1 A frágil colaboração dos entes federados e a desigualdade na oferta da educação**

Recorrente presença no texto constitucional, a articulação e a atuação conjuntas entre os entes da Federação têm se mostrado um dos pontos mais frágeis na garantia do direito à educação. Em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 estipula a necessidade de leis complementares para fixar normas de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. O objetivo dessa introdução no texto constitucional é a busca do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Já o artigo 211 prevê a organização de um regime de colaboração entre os três entes federados para a oferta da educação nas respectivas redes e sistemas de ensino.

Os dois dispositivos constitucionais se fundamentam no princípio da divisão de responsabilidades e na definição de ações em conjunto, não em uma atuação isolada ou na prevalência de interesses. Apesar da força expressa no texto, a realidade tem demonstrado que aqui reside uma fragilidade, uma vez que a articulação e a atuação conjuntas ficam apenas na “letra da lei”. Isso porque são desiguais a autonomia, o poder

político na definição das normas, a capacidade de arrecadação, a obrigação na aplicação de recursos e as responsabilidades para a oferta da educação. Esses fatores ampliam a inequidade existente na educação brasileira, comprovada por dados oficiais, e impedem o cumprimento de direitos demandados pela sociedade em legislações específicas.

A organização político-administrativa diferencia o Brasil no cenário internacional, porque a Constituição, em seu artigo 1º, determina que a República Federativa é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, mas prevê que União, estados, Distrito Federal e municípios são autônomos entre si (art. 18). Isto é, ao mesmo tempo que expressa a necessidade de harmonia entre os entes, garante a cada um sua autonomia, pautada no respeito legal e na liberdade de ação. Logo, existe uma responsabilidade a ser cumprida, porém sua efetivação não está plenamente assegurada. E a atuação dos entes federados, quando não é equilibrada, fragiliza o preceito do Estado Democrático que tem como fundamento central a ampliação dos direitos a toda a população. Na prática, esse modelo apresenta muitas fragilidades, uma vez que favorece o cenário de desigualdades no momento da definição e da execução das responsabilidades dos entes federados.

Além disso, a autonomia é comprometida na medida em que a esfera de governo com maior poder político impõe suas decisões sobre as demais. Esse fato fica comprovado com a inserção na Constituição Federal, artigo 30 (EC 53/2006), da obrigação para o ente federado município de “*manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental*”. O texto acentua a desigualdade. Embora a ampliação da oferta seja uma obrigação constitucional do município, o ente federado com maior força política impôs ao outro o atendimento de um direito da população, mas sem o mesmo nível de comprometimento quanto a sua execução, porque sua responsabilidade tem peso menor. A previsão de “cooperar técnica e financeiramente” é desigual diante da responsabilidade de “manter” o atendimento na educação infantil e no ensino fundamental.

Na regulamentação infraconstitucional, fica ainda mais evidente a desigualdade. A União detém a maior capacidade de arrecadação de recursos, porque isso é determinado em legislação federal, esfera que domina, sozinha, o poder político. Portanto a Prefeitura terá maior volume de responsabilidades com



menor capacidade de arrecadação. Essas definições estão estabelecidas em legislação federal, área em que o município não tem poder de influência.

No cotidiano, também está presente a fragilidade na definição das ações de cooperação e de colaboração. Um exemplo acontece na oferta de transporte escolar. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determina que a responsabilidade pelo transporte é do ente federado em que o estudante está matriculado (arts. 10, VII, e 11, VI). A dificuldade de organização, entre outras razões, faz com que os governos estaduais firmem convênios para que seus alunos sejam transportados pelos municípios. Nessa ação de colaboração, o normal seria ressarcir integralmente os municípios por essa despesa que realizam. Na prática, isso não acontece na maior parte do país, fato que provoca um desequilíbrio orçamentário-financeiro nas prefeituras. Em seguida ao gasto com remuneração de pessoal, a maior despesa nos municípios é com transporte escolar, mas, muitas vezes, o maior número de alunos transportados é da rede estadual.

O desequilíbrio de forças e a ausência de regulamentação acerca da cooperação e da colaboração provocam um efeito indesejável. A organização das redes e sistemas de ensino é comprometida e as populações (campo, cidade, indígena, quilombola) têm dificuldade de acessar o direito à educação.

Até o presente momento, pouco se avançou no sentido de organizar a relação entre União, estados, Distrito Federal e municípios na área da educação. Talvez uma das razões para explicar a demora na normatização dessa relação seja o fato de que a Constituição Federal, em matéria de educação, determina responsabilidades com pesos diferentes para os entes federados. Sua posição é cômoda, o que pode ser verificado na forma como é estabelecida a organização da educação pública pelo artigo 211 da Constituição Federal:

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

**§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

**§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) [grifo nosso]

Ao especificar a atuação legal para municípios e estados e, ao mesmo tempo, prever que a atuação da União é suplementar e redistributiva, a Constituição descentraliza a competência da União e diminui sua responsabilidade no financiamento da educação. De acordo com o texto, cabe a estados e municípios assumir a responsabilidade utilizando recursos próprios. Isso porque o governo federal atua como ente apoiador e não está propriamente obrigado a prover os recursos necessários. Como detalhado no capítulo sobre financiamento (p. 76), a participação da União na aplicação de recursos na educação básica pública cresce desde o início da vigência da Constituição. Porém, ela é tímida diante da realidade e da necessidade, porque o Ministério da Educação (MEC) atua somente na assistência por meio de transferências e **programas<sup>1</sup>** e na complementação feita ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em compensação, o governo federal concentra a maior fatia da arrecadação de impostos, apesar de oferecer menos de 1% do total de matrículas públicas na educação básica pública.

Essa realidade é agravada na medida em que a população não reclama diretamente ao governo federal a ampliação de vagas em creche e pré-escola, unidades escolares mais próximas de suas moradias, transporte para chegar até as escolas e melhoria da qualidade da educação. Tampouco o MEC pretende assumir a oferta de educação infantil e ensino fundamental.

Um fato novo para a oferta da educação como direito humano é a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014). A expectativa da comunidade educacional e da sociedade brasileira é que a força desse marco enfrente a realidade e inaugure um novo momento favorável ao diálogo. Observe-se como o PNE estabeleceu com precisão a necessidade da adoção de um modelo de relação entre os entes federais para garantir o acesso à educação:

**1. Para saber mais sobre as transferências e os programas do governo federal para os municípios, acesse <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, área Gestão orçamentária e financeira.**



**Art. 7º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

**§ 1º** Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

**§ 2º** As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

**§ 3º** Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

**§ 4º** Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

**§ 5º** Será criada uma **instância permanente de negociação e cooperação** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

**§ 6º** O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios **incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.** [grifo nosso]

**§ 7º** O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

O PNE busca solucionar o impasse em torno da atuação conjunta dos entes federados. Inovou ao determinar a necessidade de instâncias permanentes de negociação no nível nacional, mas também dentro de cada estado e em suas regiões. Essa última previsão sinalizou para a necessidade de relação entre governos estaduais e prefeituras e também entre municípios. Por isso, estabeleceu prazo de dois anos para a regula-

mentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal por meio de lei complementar.

Outro dispositivo essencial no PNE (art. 13) foi a previsão, em caráter mandatório, para instituir o Sistema Nacional de Educação, por meio de um regime de colaboração, para unificar normas, definir a relação entre os entes federados, pactuar as responsabilidades e organizar o funcionamento dos sistemas de ensino. O objetivo central é a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do próprio plano decenal. Na prática, uma atuação colaborativa e regulamentada entre os sistemas de ensino indicará as responsabilidades quanto à garantia do direito à educação. O PNE determinou o prazo máximo de dois anos para o Sistema Nacional de Educação entrar em vigência – previsão que ainda não foi cumprida.

Apesar de o prazo já ter sido superado, o Congresso Nacional discute algumas propostas para aprovar uma lei que atenda ao disposto no plano decenal. O tensionamento entre os atores envolvidos e os interesses descritos dificultam a finalização de uma proposta. Entretanto, para a Undime, o Sistema Nacional de Educação deve buscar resolver prioritariamente duas expectativas: articular entre si os sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) e pactuar a definição de responsabilidades e organização/financiamento.

A expectativa é que a lei apresente uma estrutura em que exista cooperação entre as três esferas de poder, definindo as responsabilidades prioritárias e adicionais para cada ente da Federação, e também uma forma de articulação entre eles para suprir incapacidades (de organização, atendimento e financiamento) e para normatizar e regular a oferta da educação.

Para que o Sistema Nacional de Educação seja efetivamente capaz de articular a oferta desde a educação infantil até a pós-graduação, é necessário criar instâncias de colaboração que reúnam os entes federados, não apenas no nível nacional. Essas instâncias devem ter caráter deliberativo para estabelecer a organização da relação entre os entes na atuação conjunta: quando reunir os três, os dois ou entre os iguais. Assim, elas também devem se reproduzir nos níveis estadual e regional.

Por fim, a Lei do Sistema Nacional de Educação deve enfrentar o desequilíbrio existente nas macrorregiões do país e internamente nas microrregiões. É preciso estabelecer padrões para a oferta da educação pública com qualidade social e definir a maneira como cada um dos três entes federados assume



a divisão do financiamento da educação. Com base no PNE, os planos de educação dos estados e municípios devem orientar o investimento público, processo que se dá via Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). Entretanto, instituir um sistema sem resolver o principal fator de estímulo à desigualdade na área da educação pode agravar a situação atual e comprometer esta e futuras gerações, o que inviabilizaria o desenvolvimento do país e a consequente redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, a Undime defende que a Lei do Sistema Nacional de Educação estabeleça mecanismos para implementação do CAQi, uma vez que foi esse o mecanismo definido pelo PNE como instrumento para corrigir as distorções no financiamento da educação e organizar a destinação de novos recursos. Ainda sobre essa questão, a Undime aguarda a homologação do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) CNE/CEB nº 8/2010 pelo ministro da Educação, que validou a metodologia do CAQi.

Como resultado do Sistema Nacional de Educação, essa previsão do PNE também deve impulsionar a organização de sistemas municipais de ensino. É importante lembrar que as unidades escolares de uma rede municipal são normatizadas e regulamentadas por um sistema de ensino – se no município houver um sistema próprio, caberá a ele essa tarefa. A autorização de funcionamento da educação infantil e do ensino fundamental, bem como suas modalidades, além dos atos de reconhecimento e de credenciamento de todas as unidades escolares municipais e privadas de educação infantil, será realizada pelo Conselho Municipal de Educação. Do contrário, a rede municipal estará ligada ao sistema estadual e a competência para a normatização e a regulamentação dos atos referentes às unidades escolares municipais será do Conselho Estadual de Educação.

A instituição do sistema municipal de ensino favorece a aproximação ao órgão que normatiza e regulamenta, a compreensão das demandas locais e a agilização dos processos no cotidiano da educação municipal.

### **3.2 Como os marcos legais impulsionam a oferta da educação pública com qualidade social**

A Constituição Federal de 1988 reservou especial atenção à área da educação (arts. 205 a 214), determinando sua oferta como um direito de todo cidadão e um dever do Estado e da família. Estabelece, ainda, princípios, disciplina a organização e define uma aplicação mínima da receita dos entes federados na área da educação com base em algumas regras mais claras.

Um dos mais importantes marcos da Constituição Cidadã é o estabelecimento do ensino obrigatório e gratuito como um **direito subjetivo<sup>2</sup>** de cada cidadão. Quando não atendido ou oferecido de maneira irregular pelo poder público, resulta em responsabilidade da autoridade competente. Essa previsão é importante porque na área do direito brasileiro os crimes de responsabilidade são violações do dever legal cometidas apenas por agentes políticos e podem resultar em sanções como a suspensão dos direitos políticos.

Esse dispositivo alterou o curso da história, pois, até então, a existência de escola pública em número adequado não era uma realidade em todas as regiões do país, a oferta de vagas era restrita e o atendimento priorizava a população das faixas com maior poder econômico. Além disso, mudou o papel do Estado, impondo a necessidade de uma agenda que não tinha espaço e atenção dos governos de todas as esferas.

Da mesma forma, deve ser considerado um marco o fato de o texto constitucional determinar que a educação seja oferecida com base em alguns princípios. Eles estão atrelados ao estabelecimento de direitos, uma forte marca da Constituição Cidadã. Observe-se o texto do artigo 206:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*

*II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*

*III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*

*IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;*

**2. Direito subjetivo pode ser compreendido como um poder ou domínio da vontade do cidadão protegido por legislação.**

V – *valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

VI – *gestão democrática do ensino público, na forma da lei;*  
VII – *garantia de padrão de qualidade;*

VIII – *piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.* (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) [grifo nosso]

Essas disposições têm caráter abrangente e democrático, porque valorizam as diferenças existentes na sociedade, asseguram liberdade para docentes e estudantes, estimulam processos democráticos na gestão e reconhecem a importância dos profissionais. Aliás, atrelam a qualidade da educação à presença e à valorização não apenas daqueles que atuam diretamente no magistério. O conjunto das previsões do artigo 206 favorece, para cada indivíduo, a busca pelo pleno exercício da cidadania.

Desde sua promulgação, a Constituição sofreu muitas modificações na área da educação. Entre elas, cabe destacar as que criaram uma política de fundos, por meio da subvinculação de recursos para a área, conforme apresentado no capítulo sobre financiamento (p. 76).

Em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 inseriu duas previsões importantes, porque reconhecem a valorização de todos os profissionais (e não apenas do magistério) como fator determinante para alcançar qualidade na educação e a necessidade de planos de carreira e de piso salarial nacional. Mais tarde, a **Lei 11.738/2008**<sup>3</sup>, outro marco histórico, regulamentou parte dessa previsão ao estabelecer um piso salarial para o magistério e a reserva de um terço da jornada docente em atividades extraclasse, sem a presença dos estudantes. Essa lei carrega um simbolismo especial, pois sua definição como “plenamente constitucional” pelo Supremo Tribunal Federal denota a importância da valorização como um princípio fundamental para a garantia da qualidade da educação.

Outra alteração constitucional que impactou diretamente a garantia de acesso e permanência dos estudantes na educação pública foi a abrangência dada pela Emenda Constitucional nº

3. Saiba mais sobre esse tema no capítulo “A valorização dos profissionais da educação” (p. 98).

59/2009. Primeiro, porque ampliou a obrigatoriedade do ensino para as crianças e adolescentes na faixa dos 4 aos 17 anos, assegurando, ainda, “*a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria*”. Mas, também, porque determina o direito de todos os estudantes da educação básica de receber atendimento quanto a transporte, alimentação e material didático escolar, além de assistência à saúde.

Um dos mais significativos marcos na história do Brasil para efetivar o acesso à educação pública com qualidade social foi a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), que define e regulamenta a educação brasileira. Precedida por duas outras versões (Leis nºs 4.024/1961 e 5.692/1971) e, apesar de ter tramitado por aproximadamente seis anos no Congresso Nacional, teve como relator o senador **Darcy Ribeiro**<sup>4</sup> e provocou uma série de transformações para garantir a oferta da educação com qualidade social.

**4. Darcy Ribeiro, antropólogo e escritor, foi ministro da educação em 1961, no governo Jânio Quadros, e, ao lado de Anísio Teixeira, fundou a Universidade de Brasília. Foi um grande defensor da educação pública.**

Principais avanços introduzidos pela LDB na educação brasileira:

- inclusão da educação infantil como primeira etapa da educação básica oferecida por meio de creche e pré-escola;
- ensino fundamental obrigatório e gratuito;
- necessidade de calendário escolar na educação básica com carga horária mínima de 800 horas, distribuídas em pelo menos 200 dias letivos;
- núcleo comum para o currículo nos ensinos fundamental e médio, além de uma parte diversificada em função das peculiaridades locais;
- definição de organização dos sistemas de ensino;
- formação de docentes no nível superior para atuar na educação básica, sendo aceito o nível médio, na modalidade normal, para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental;
- formação dos especialistas em curso superior de pedagogia ou pós-graduação;
- gestão democrática do ensino público e progressiva autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares;
- definição sobre a aplicação da União (nunca menor que 18%), dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (no mínimo 25%) em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- depósito dos recursos diretamente para o órgão da educação (autonomia);
- possibilidade de financiamento de escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas com dinheiro público; e
- previsão da criação do Plano Nacional de Educação.



## 5. Saiba mais sobre o Salário-Educação no portal do Fnde ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)).

Outra conquista importante na busca pela oferta da educação com qualidade foi a ampliação dos recursos para a área por meio da destinação do Salário-Educação diretamente para os municípios. A **Lei nº 10.832/2003<sup>5</sup>** corrigiu um equívoco que permitia aos estados administrarem sozinhos essa receita.

Uma forte marca do direito da educação como um direito humano para todas as populações foi a vigência da Lei nº 11.645/2008, que determina a inclusão obrigatória nos currículos das redes de ensino da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena e reconhece a influência dos povos africanos, negros e indígenas na formação da sociedade brasileira e as contribuições nas áreas social, econômica e política.

A permanente análise dos marcos legais é fundamental para que a oferta da educação como um direito humano seja garantida em cada rede municipal. Cabe ao Dirigente Municipal de Educação (DME) fomentar esse processo junto a sua equipe técnica, unidades escolares e órgão de controle e acompanhamento no âmbito municipal. Compreender os avanços na legislação como conquistas históricas que buscam assegurar um direito para todas as populações favorecerá a organização da rede de ensino e a articulação com as demais áreas da administração municipal e com os setores da sociedade.

A capacidade técnica e o fortalecimento político do DME ocorrem principalmente pelo conhecimento aprofundado do conjunto da legislação e dos reflexos provocados no cotidiano da gestão. Importante registrar: as dificuldades para a realização das ações determinadas pelos marcos legais não podem se sobrepor aos direitos da população.

### 3.3 Plano Nacional de Educação – O resgate histórico da dívida social e a transformação na educação

O Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, é um mecanismo legal que objetiva direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no Brasil ao longo de dez anos, considerando diretrizes, metas e estratégias. Tendo configuração de política de Estado, dispõe-se a reduzir as desigualdades e garantir o acesso à educação como um direito de cada cidadão. Foi influenciado fortemente pela sociedade civil por meio do engajamento de milhares de brasileiros nos processos que organizaram a Con-

ferência Nacional de Educação Básica (Coneb) em 2008 e pelas Conferências Nacionais de Educação em 2010 e 2014.

Uma das mais importantes previsões do PNE é a obrigatoriedade de estados, Distrito Federal e municípios revisarem, reelaborarem ou elaborarem seus planos de educação até o primeiro ano de vigência da lei federal. Um ano e meio depois de sua promulgação, apenas os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais e 69 municípios ainda não tinham seus planos.

O plano nacional articula medidas para a efetivação do direito de acesso à educação em todos os níveis, etapas e modalidades, bem como para todas as populações, mesmo que não na idade apropriada. Suas previsões incidem sobre a educação básica e o ensino superior, além de abranger a oferta pública e privada de educação.

Quanto às redes municipais de ensino, os dispositivos do PNE com maior repercussão são as metas 1 (educação infantil), 2 (ensino fundamental), 4 (inclusão e atendimento educacional especializado), 5 (alfabetização na idade certa), 7 (qualidade da educação), 8 (elevação da escolaridade de adultos, população do campo e brasileiros mais pobres), 9 (aumento da taxa de alfabetização dos que têm mais de 15 anos e erradicação do analfabetismo), 10 (educação de jovens e adultos – EJA nos ensinos fundamental e médio integrada com a educação profissional), 15 (política de formação para os profissionais da educação), 16 (pós-graduação para o magistério), 17 (valorização do magistério), 18 (plano de carreira para todos os profissionais da educação básica e superior) e 19 (gestão democrática da educação). Além disso, cabe destacar a articulação de outras metas com a realidade do território no qual o município está situado e, principalmente, a estreita relação com a meta 20, que projeta uma nova realidade de financiamento para a educação pública.

O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 foi divulgado pelo MEC e pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em novembro de 2016. O documento analisa a evolução do cumprimento das **metas previstas<sup>6</sup>** no PNE durante o período.

**6. Saiba mais sobre as metas e estratégias do PNE no site <[www.observatoriopnepne.org.br](http://www.observatoriopnepne.org.br)>.**

**7. Determinação da Emenda Constitucional nº 59/2009: educação obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.**

**8. O relatório está disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)> e <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>.**

A seguir são detalhadas as metas que impactam diretamente a oferta de educação na rede municipal:

- **Meta 1.** Universalizar a **educação infantil<sup>7</sup>** significa garantir vagas, até 2016, para todas as crianças de 4 a 5 anos de idade na pré-escola e, ainda, atender, no mínimo, metade das crianças com até 3 anos de idade em creche. Para cumprir essas previsões, as redes municipais devem ampliar o quadro de profissionais e construir e equipar novas unidades, além de garantir seu custeio anual. Aliás, esse é o ponto em que reside o maior desafio, uma vez que a atual sistemática de financiamento da educação não é suficiente para arcar com essa responsabilidade. Dados do **Relatório de Monitoramento das Metas do PNE<sup>8</sup>** mostram que 89,6% das crianças de 4 a 5 anos estão na escola. Isso significa que quase 600 mil crianças nessa faixa etária encontram-se fora das salas de aula. A taxa de cobertura de 0 a 3 anos atinge 33,3%, mas sua ampliação para metade das crianças nessa faixa etária poderá ser cumprida até o final da vigência do PNE.
- **Meta 2.** Universalizar o ensino fundamental com nove anos de duração para a população de 6 a 14 anos e garantir que 95% dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada. Apesar da obrigatoriedade do ensino fundamental prevista no texto constitucional, o Relatório de Monitoramento das Metas do PNE mostra que 97,7% dos brasileiros nessa faixa etária estão matriculados e frequentando a escola, porém somente 74,3% dos estudantes com 16 anos de idade haviam concluído o ensino fundamental, ou seja, ainda distante da meta (95%).
- **Meta 4.** Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação

básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. O histórico processo de inclusão é revestido de tensões sobre o direito de cada cidadão com deficiência. No entanto, dados do Censo Escolar de 2015 indicam o crescimento expressivo das matrículas nessa modalidade. São 930.638 estudantes atendidos, dos quais 81% estão em classes comuns. O MEC é responsável pela implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Um grande avanço para o atendimento do direito a essa demanda foi a vigência da Lei nº 13.146/2015, que criou o Estatuto da Pessoa com Deficiência, reservando o capítulo IV (arts. 27 a 30) para o direito à educação.

- **Meta 5.** Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental. O Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), criado em 2012, está sendo reformulado e é considerado uma ação estratégica para atender a essa meta, mas principalmente para garantir o direito de acesso à educação com qualidade social. Cabe destacar que essa previsão do PNE é importante para organizar a oferta de educação e evitar as iniciativas que buscam a antecipação da alfabetização. A Undime defende o direito individual de cada criança com respeito às fases de seu desenvolvimento.
- **Meta 6.** Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de maneira a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. A ampliação da jornada escolar contribui para a garantia de aprendizagens significativas e transformadoras para a criança e o adolescente. Para viabilizar o atendimento desse direito, é preciso considerar ações multidisciplinares, intersetoriais e articuladas com a cidade ou o território no qual a escola está situada, isso tudo consubstanciado na proposta pedagógica.
- **Meta 7.** Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo esco-



lar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A superação dos desafios estabelecidos nas metas 2 e 5 do PNE, entre outras ações, certamente favorecerão o cumprimento da efetiva melhoria da qualidade. Independentemente dos resultados do Ideb, é preciso que na realidade de cada município sejam conhecidos e analisados os resultados da aprendizagem dos estudantes e o tempo que demoraram para concluir cada fase do ensino fundamental. Os dados deverão ser utilizados nos processos de formação continuada da rede de ensino, no planejamento dos professores e nas ações desenvolvidas em conjunto pela Secretaria de Educação e pelas unidades escolares. Esse processo, realizado de maneira permanente, implicará a melhoria da qualidade e a consequente garantia do direito à aprendizagem de cada estudante.

- **Metas 8, 9 e 10.** Tratam da ampliação da escolaridade média dos brasileiros, da alfabetização de jovens e adultos, da redução do analfabetismo funcional e da integração entre a EJA e a educação profissional. Ações e programas articulados entre as redes e sistemas de ensino devem institucionalizar uma política pública de Estado para garantir o direito àqueles que não tiveram oportunidade no tempo adequado e que desejam alcançar a plena cidadania.
- **Metas 15 e 16.** Estabelecem a necessidade de organização de uma política nacional de formação para todos os profissionais da educação e não apenas para o magistério. Isso fica comprovado com a previsão de que deve ser fomentada a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior para profissionais que atuam em todas as áreas da educação. Ainda, que até o final da vigência do PNE, metade dos profissionais do magistério deverão concluir formação em nível de pós-graduação. E, por fim, a oferta de formação continuada na área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
- **Metas 17 e 18.** Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de modo a equiparar seu rendimento médio ao dos profissionais de outras áreas e

com escolaridade equivalente e assegurar, até 2016, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública, tendo como referência o piso nacional do magistério. Essas duas metas têm um sentido estratégico para a garantia do direito, porque a Constituição Federal reconhece a valorização como mecanismo para melhorar a qualidade da educação. Atualmente os professores ganham 39% a menos que profissionais de outras áreas com a mesma formação. Mas os planos de carreira também devem ser garantidos aos demais profissionais da educação. Para alcançar esse objetivo, é essencial implantar instância de pactuação entre gestores (das esferas de governo) e representação sindical sobre a atualização do piso e implantação das carreiras e, sobretudo, articular novas fontes de financiamento para a educação pública a fim de reverter a atual situação desfavorável para os municípios.

- **Meta 19.** Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas. A oferta de educação como um direito deve considerar práticas cotidianas pautadas em princípios democráticos e órgãos e instituições com liberdade para atuar e funcionar. Nesse sentido, é essencial instituir, nos municípios, os conselhos de educação, do Fundeb e de alimentação e o Fórum Municipal de Educação e, em cada escola, o Conselho Escolar. É fundamental, também, garantir as condições adequadas para seu funcionamento, a liberdade para atuar e a possibilidade de articular decisões e ações. Um ponto importante previsto na meta é a definição de processo democrático para a escolha dos gestores das unidades escolares.

### 3.4 A judicialização e o direito de acesso à educação

O estabelecimento do acesso à educação como um direito subjetivo de cada cidadão tem motivado frequentes determinações judiciais em caráter mandatório aos municípios. Além disso, manifestações do Ministério Público também objetivam a garantia de direitos à população. As principais demandas nes-

se sentido acontecem em relação a vagas na educação infantil e à data de ingresso dos estudantes na educação infantil e no ensino fundamental.

A frágil situação do município para arrecadar impostos e aplicá-los em educação – como abordado anteriormente e no capítulo sobre financiamento (p. 76) – muitas vezes impede que o atendimento das demandas judiciais seja cumprido imediatamente ou no volume pretendido. Entretanto, o direito – quando amparado em marco legal – deve ser respeitado e atendido.

Por essa razão, a Undime reivindica e articula ações junto ao MEC e ao Congresso Nacional para obter alterações e avanços na sistemática de financiamento da educação, na pactuação de responsabilidades e na definição de tarefas com os demais entes federados.

Sobre o atendimento de novas matrículas na educação infantil, é preciso destacar que não cabe discussão a respeito da universalização do atendimento às crianças de 4 a 5 anos de idade. Sobre as vagas em creche (0 a 3 anos) e outras demandas pontuais, é preciso verificar os prazos estabelecidos no PNE e nos planos municipais de educação (PME), além de organizar em cada rede de ensino processos transparentes e democráticos de acesso às vagas nas escolas públicas, respeitando a busca pela oferta com **equidade**<sup>9</sup>.

Quanto ao ingresso no ensino fundamental, diversas ações judiciais determinam que o ingresso antecipado dos estudantes deve ser garantido pelo poder público, se reclamado pelo pai ou responsável. Não existe determinação judicial para que as redes matriculem todos os estudantes com 6 anos incompletos no ensino fundamental. Importante frisar que a capacidade legal, de acordo com a LDB, para organizar e disciplinar a oferta de educação é do Conselho Nacional de Educação (CNE). E as resoluções CNE/CEB n<sup>os</sup> 1 e 6/2010 estabelecem que o ingresso no ensino fundamental deve ser garantido às crianças com 6 anos completos até 31 de março do ano em curso, porém essa decisão foi suspensa pela justiça federal em alguns **estados**<sup>10</sup>. A solução do impasse depende de análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 292 pelo Supremo Tribunal Federal. A ação foi proposta em 2013 pela Procuradoria-Geral da República (PGR) com a defesa da constitucionalidade da data de corte etário para matrícula de crianças na educação infantil e no ensino fundamental.

**9. O PNE (estratégia 1.2) busca reduzir a menos de 10% a diferença nas taxas de frequência das crianças de até 3 anos de idade das famílias mais pobres em relação às de maior poder econômico.**

**10. Nos textos das resoluções, disponíveis na página do CNE ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)), estão relacionadas todas as medidas cautelares apresentadas contra as Resoluções, assim como os respectivos resultados, quando for o caso.**

As reclamações judiciais sobre a necessidade de pessoal de apoio para garantir atendimento individualizado nos casos de estudantes com deficiência focam o disposto na Lei nº 13.146/2015. Aliás, o planejamento das redes de ensino e as normatizações dos órgãos reguladores dos sistemas de ensino devem contemplar o disposto na referida legislação, que tem como objetivo a garantia do direito a cada cidadão.

## 4. A gestão da educação municipal com base no Plano Municipal de

O Dirigente Municipal de Educação (DME) tem atualmente à disposição um planejamento de Estado e de longo prazo para a educação no território municipal, o que é essencial para a continuidade das políticas públicas. Trata-se do Plano Municipal de Educação (PME), obrigatório em cada ente da federação, a partir da vigência da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

Uma das primeiras tarefas do DME é apropiar-se da lei municipal, com destaque para as diretrizes, metas e estratégias previstas para seu período de gestão. Além disso, ele precisa conhecer como foi o processo de elaboração e aprovação do PME – etapas, participantes e instâncias –, bem como verificar a implementação da lei até o início de sua gestão.

1. A cooperação está descrita no artigo 23 da Constituição Federal, e o regime de colaboração, no artigo 211.

Isso porque o PME é uma política pública para a educação no município, abrangendo a rede pública (municipal e estadual) e instituições privadas, em todos os níveis, etapas e modalidades ofertadas (educação básica, ou seja, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior; educação de jovens e adultos; educação quilombola, educação indígena e educação do campo; educação especial; educação profissional). Isso quer dizer que o DME deve acompanhar inclusive metas e estratégias que não sejam da obrigatoriedade constitucional do município. Assim, o PME prevê ações articuladas com as demais esferas de governo, por meio de regime de **cooperação/cooperação<sup>1</sup>**, bem como com outros setores e instituições, para o cumprimento das metas no território municipal.

Somente dessa maneira o DME pode assegurar a equidade e superar a tensão existente entre diferentes compreensões

## Educação

sobre qualidade na educação, dentre as quais destacam-se a perspectiva reducionista – que analisa a qualidade da educação apenas com base nos insumos – e a humanista – que defende uma educação com qualidade social, de acordo com as práticas institucionais e da sociedade presentes na organização da educação. Ao se apropriar do PME, documento que contém o **diagnóstico da situação local**<sup>2</sup> (com destaque para os indicadores educacionais do município comparados com os do estado e à média da União), o DME conhecerá aquele momento de construção e fará a conferência com base na realidade atual. Essa análise permite o estudo aprofundado para definir as prioridades a serem tratadas em sua gestão no curto e médio prazos, bem como indicar as de longo prazo.

A existência do PME é relevante para a organização da educação municipal, uma vez que amplia a capacidade de planejamento das ações da Secretaria de Educação em articulação com as demais áreas da Prefeitura e instituições do território, permitindo resultados melhores e otimizando a aplicação dos recursos disponíveis.

A missão de garantir o direito de aprender de todos e de cada um é orientada pelo PME na medida em que ele indica quais projetos de desenvolvimento educacional local e/ou regional precisam ser elaborados e também as necessidades de captação de recursos externos para sua viabilização.

Enfim, esse aprofundamento em relação ao PME estimula a cultura do planejamento na gestão municipal na área de educação e incentiva as demais áreas da administração pública, além de dar sustentação às escolhas e legitimidade ao trabalho do DME e sua equipe.

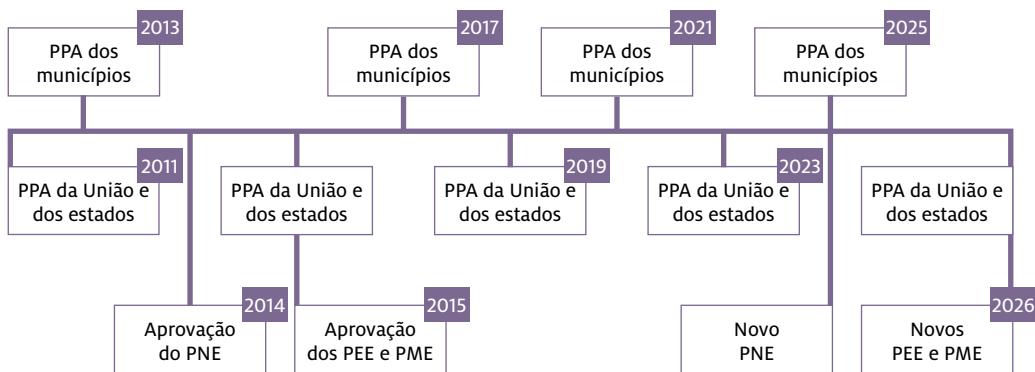
**2. O diagnóstico pode ser verificado na Plataforma Conviva Educação ou então junto à Câmara de Vereadores.**

3. Saiba mais sobre PPA, LOA e LDO em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, área Gestão orçamentária e financeira.

O PME representa o planejamento que organiza as práticas da educação municipal e deve estar alinhado com as peças orçamentárias municipais – Plano Plurianual (PPA), **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e **Lei Orçamentária Anual (LOA)**<sup>3</sup> –, conforme mostra a figura a seguir.

### Disposição dos Planos de Educação e dos Planos Plurianuais de Governo (PPA) na linha do tempo

Nota: a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) são procedimentos que se repetem a cada ano.



Nessa perspectiva, é fundamental tomar conhecimento de todas as etapas e de todos os envolvidos no processo de elaboração até a execução em andamento, para acompanhamento e fortalecimento da educação no território municipal, que depende das inter-relações e vinculações entre PME, Plano Estadual de Educação (PEE) e PNE.

Este último tem a função constitucional de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) a ser instituído, reforçando a necessidade de ampliar o acesso e melhorar a qualidade social da educação, direitos constitucionalmente consagrados, cuja garantia exige o trabalho contínuo colaborativo entre as diferentes esferas de governo para a busca da equidade.

A redução ou eliminação das desigualdades serão alcançadas pela efetivação das diretrizes, metas e estratégias no decorrer da vigência do PNE e, por conseguinte, dos planos estadual e municipal. As metas e estratégias do PNE podem ser agrupadas em categorias, assim como o PEE e o PME.

### Agrupamento das metas do PNE

<b>Estruturantes para garantia da educação básica de qualidade</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta 1:</b> educação infantil</li><li>• <b>Meta 2:</b> ensino fundamental</li><li>• <b>Meta 3:</b> ensino médio</li><li>• <b>Meta 5:</b> alfabetização</li><li>• <b>Meta 6:</b> educação integral</li><li>• <b>Meta 7:</b> Ideb</li><li>• <b>Meta 9:</b> EJA analfabetismo</li><li>• <b>Meta 10:</b> EJA integrada com educação profissional</li><li>• <b>Meta 11:</b> educação profissional/nível médio</li></ul>
<b>Redução das desigualdades e valorização das diferenças</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta 4:</b> educação especial</li><li>• <b>Meta 8:</b> EJA desigualdade</li></ul>
<b>Valorização dos profissionais da educação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta 15:</b> política nacional de formação de professores graduação</li><li>• <b>Meta 16:</b> formação de professores pós-graduação</li><li>• <b>Meta 17:</b> valorização de profissionais equiparação</li><li>• <b>Meta 18:</b> planos de carreira</li></ul>
<b>Ensino superior</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta 12:</b> ensino superior acesso</li><li>• <b>Meta 13:</b> educação superior ampliação de mestres e doutores no corpo docente</li><li>• <b>Meta 14:</b> formação de mestres/doutores</li></ul>
<b>Gestão democrática e financiamento da educação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Meta 19:</b> gestão democrática</li><li>• <b>Meta 20:</b> PIB/financiamento educação</li></ul>

As metas que tratam da gestão democrática e do financiamento da educação expressam a forma e os recursos necessários para implementação plena das demais metas previstas no PNE, o que será alcançado se os territórios estaduais, distrital e municipais tiverem planos alinhados. O momento de elaboração dos planos municipais ocorreu, na maioria dos entes federados, ao longo do ano de 2015.

Atualmente, a tarefa é dar continuidade (ou início) ao processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação. No caso do município, o DME precisa verificar o que estava

previsto para o período e o que já foi efetivado, replanejar as ações não executadas e indicar as próximas ações. Esse processo deve ser democrático e participativo.

A fase de execução e acompanhamento sistemático do PME, bem como do PEE e do PNE, requer esforço político, financeiro e tomada de decisões. Para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas, a lei do PNE aponta para a necessidade de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social, o que deve estar previsto também na lei do PME. Caso não esteja presente no PME, procedimentos legais devem ser adotados (ou continuados) pelo DME para que o processo de monitoramento e avaliação seja efetivado.

Os planos de educação, desde a Emenda Constitucional nº 59/2009, são políticas de Estado que ultrapassam as administrações e os planos de governo. Correspondem ao planejamento da educação no território e contemplam todos os níveis, etapas e modalidades de ensino a que os cidadãos têm direito.

A complexidade da implementação dessa política educacional exige um processo que:

- a) monitore continuamente as metas e estratégias, tornando públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas; e
- b) avalie periodicamente o plano, quantificando os resultados alcançados até aquele momento e as ações em andamento e as não realizadas, para determinar estratégias para diminuir e eliminar a distância entre o que foi proposto e a realidade, orientando a tomada de decisões para correção no período a seguir.

Os protagonistas – instâncias de participação e controle social – desse processo são representantes dos segmentos da comunidade educacional e dos setores da sociedade, por meio do Fórum Municipal de Educação (FME) ou, na ausência dele, por uma comissão criada para esse fim.

Tornar o PME conhecido, demonstrando sua articulação com o PEE e PNE, fortalecer as instâncias de participação e controle social, realizar audiências públicas e divulgar as informações acerca do atendimento educacional são algumas ações que comprovam o processo de monitoramento e avaliação.

Diante disso e para dar visibilidade à implementação dos planos, o Ministério da Educação (MEC) criou uma rede de assistência técnica para orientar o DME e sua equipe pedagógica na ação contínua de monitorar o PME. A rede é vinculada à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC), em parceria com a Undime e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), e utiliza o Sistema de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do ministério para tornar públicos os relatórios dos municípios. O MEC vinculou, ainda, o PME à elaboração do módulo do **Plano de Ações Articuladas (PAR)**<sup>4</sup> dentro do Simec, estabelecendo a relação do município com o governo federal.

**4. Para saber mais sobre o PAR, acesse o Manual 2016-2019 em <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)> e <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>.**

### Ficha de monitoramento – Sase/MEC

Ficha de monitoramento do Plano Municipal de Educação												
<b>PARTe A</b>	Município	UF										
	Plano Municipal de Educação	(número da lei e data)										
	Períodos de avaliação previstos	(anos da avaliação)										
	Comissão coordenadora	(nome) (Ato legal – nº e data)										
	Equipe técnica	(nome) (Ato legal )										
<b>PARTe B</b>	Metas	Prazo	Estratégias				Prazo	Previsões orçamentárias				
	(descrição da meta)		(descrição da estratégia)									
			(descrição da estratégia)									
			(descrição da estratégia)									
<b>PARTe C</b>	Meta 1: (descrição da meta)											
	INDICADOR 1A	(descrição do indicador)										
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Meta prevista											
	Meta executada no período											
	INDICADOR 1B	(descrição do indicador)										
2014		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Meta prevista												
Meta executada no período												

Fonte: Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação – Sase/MEC (Anexo I); pode ser consultado em <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF)>.

É prioritário o acompanhamento da execução do PME e dos planos nas demais esferas, para verificar as principais dificuldades na execução do que foi planejado e propor ajustes na execução, para que o estabelecido para a educação no território possa ser plenamente cumprido. É tarefa do DME ter clareza sobre o processo e as informações dele decorrentes, tornando-as públicas.

No decorrer do tempo, é possível constatar a existência de lacunas, inconsistências e eventuais mudanças necessárias no texto do PME e incorporar ao plano a flexibilidade necessária para absorver as demandas locais com vistas à transformação das populações do território e, consequentemente, da realidade educacional e social do município. Além da previsão legal, diferentes órgãos de fiscalização externa, como Ministério Público (MP) e Tribunal de Contas do Estado (TCE), entre outros, podem solicitar ao DME informações acerca do monitoramento e avaliação do PME. Esse tipo de controle tem como função verificar o cumprimento da legislação. Nesse sentido, são solicitados relatórios em formato específico de cada órgão e/ou cópia do material produzido pelo FME (ou pela comissão definida para essa finalidade) para análise por esses órgãos.

5. Acesse a área de gestão Plano Municipal de Educação em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>. Saiba mais no capítulo sobre o Conviva Educação (p. 128).

Para auxiliar o DME no monitoramento contínuo e na avaliação periódica, a **Plataforma Conviva Educação**<sup>5</sup> conta com uma área específica sobre o PME e tem uma ferramenta para o registro de toda e qualquer ação realizada pela Secretaria Municipal de Educação para documentar a execução do que está previsto no plano.

## Ferramenta Plano Municipal de Educação – Conviva Educação



O uso dessa ou de outras ferramentas de registro e divulgação do processo de implementação do PME leva à efetivação da gestão democrática por meio da participação e do controle social dos diferentes segmentos da comunidade educacional e de setores da sociedade, condição imprescindível para conquistar a qualidade social da educação, que, por sua vez, promove a equidade.

O alcance desse objetivo maior é condição de toda e qualquer decisão do DME e sua equipe. As ações, projetos e programas definidos precisam estar articulados com o PME. Além disso, a Secretaria Municipal de Educação deve promover ações intersetoriais com as demais secretarias e órgãos de governo, bem como com outras instituições, para que as necessidades do território sejam plenamente atendidas.

Uma das principais disposições do PME trata da universalização da educação básica dos 4 aos 17 anos, determinada pela **Emenda Constitucional nº 59/2009<sup>6</sup>**, cujo prazo de cumprimento foi o ano de 2016. Nesse sentido, todos os esforços devem estar concentrados no mapeamento da demanda e na previsão dos meios para seu atendimento. Destaca-se que a responsabilidade da universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos é exclusiva do município. Já a busca ativa das crianças, adolescentes e jovens até 17 anos é ação contínua e compartilhada com os estados, assim como a oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos na idade própria.

#### 6. A Emenda

Constitucional nº 59/2009 amplia a escolarização obrigatória dos 4 aos 17 anos a partir de 2016, entre outras questões.

#### 7. É importante complementar essa leitura com os capítulos sobre valorização dos profissionais da educação (p. 98) e sobre financiamento da educação (p. 76).

O DME deve, prioritariamente, refletir sobre algumas questões a fim de analisar a responsabilidade do município no que tange à **universalização da educação básica<sup>7</sup>**:

- Como e quando fazer a busca ativa das crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos que estão fora da escola? Quem serão os responsáveis nas redes estadual e municipal por essa ação?
- Como garantir a matrícula obrigatória (4 aos 17 anos) por etapas e modalidades, considerando o regime de colaboração?
- Qual o papel das redes públicas e das instituições privadas para que não haja sobreposição ou contraposição de ações?
- Quais os insumos (profissionais, infraestrutura, recursos financeiros, materiais didáticos, entre outros) existentes e necessários para que esse atendimento ocorra?

**8. É recomendável que essa lista tenha critérios claros e públicos e que priorize famílias de menor renda, conforme estratégia 1.2 do PNE.**

**9. Saiba mais em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, área Gestão democrática.**

**10. Saiba mais em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, área Gestão da estrutura e documentação escolar.**

**11. Conheça mais sobre a entidade que reúne os conselheiros municipais de educação em <[www.uncme.com.br](http://www uncme.com.br)>.**

**12. Saiba mais sobre o Fundeb e o Cacs em <[www.fnde.gov.br](http://www fnde.gov.br)> e em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, área Gestão orçamentária e financeira.**

Outro desafio para o qual o DME tem de se organizar para cumprir as metas de seu PME é o atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos. É necessário conhecer o número de matrículas ofertadas e a demanda manifesta e verificar o planejamento de ampliação das vagas registrado no PME. É importante, também, conferir se há Termos de Ajuste de Conduta (TAC) a serem cumpridos e uma lista de espera por **vagas**.<sup>8</sup>

Cabe destacar que o DME, como gestor do PME, precisa estabelecer um diálogo com a rede estadual, com as instituições privadas e com o governo federal para planejar a oferta da educação pública no território, atendendo a todas as demandas.

Essas e outras questões indicam o caminho para o protagonismo local na concretização de metas estruturantes do PME. Esse protagonismo também está previsto no PME, pois corresponde à implementação da **gestão democrática**<sup>9</sup> na rede municipal, no sistema municipal de ensino e nas relações entre os segmentos da comunidade escolar e setores da sociedade. É importante destacar que a meta 19 do PNE prevê a aprovação de legislação específica para regulamentar a consulta pública à comunidade escolar para a escolha dos gestores escolares com base em critérios técnicos.

A existência de instrumentos e instâncias, como as listadas a seguir, legitimam a tomada de decisão por meio da participação, garantem a socialização das informações e fundamentam o pleno exercício da cidadania, efetivando os princípios de autonomia, participação, transparência e pluralidade:

- **Sistema Municipal de Ensino (SME)**<sup>10</sup>: organização legal dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da política educacional do município.
- Conselho Municipal de Educação (CME): quando o município for sistema, o CME é o órgão responsável pela legislação educacional que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para a melhoria das políticas educacionais, atendendo às demandas da sociedade; quando o município não tiver um sistema instituído, o CME é um **órgão consultivo**<sup>11</sup>.
- **Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Cacs/Fundeb)**<sup>12</sup>: fiscaliza a receita e a aplicação dos recursos do Fundeb; emite parecer sobre a utilização das receitas do Programa Nacional de

Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e sobre as transferências voluntárias do governo federal realizadas por meio do PAR.

- **Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)<sup>13</sup>:** valida os cardápios elaborados pela nutricionista responsável; analisa a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); emite parecer sobre a análise da prestação de contas do gestor.
- Fórum Municipal de Educação (FME): deve representar os mais diferentes segmentos e setores da sociedade; ser o canal de comunicação entre a população e o poder público; coordenar a elaboração participativa do Plano de Educação; ser o responsável pelo monitoramento contínuo e pela avaliação periódica de suas metas; coordenar o processo de organização das conferências municipais de educação.

13. Saiba mais sobre o Pnae e o CAE em <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)> e <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>.

#### **Passo a passo para criação do FME<sup>14</sup>**

Passo 1 – Mapeamento dos órgãos colegiados, movimentos e organizações sociais

Passo 2 – Formalização da criação do Fórum

Passo 3 – Realização de audiência pública com todos os interessados

Passo 4 – Formalização da composição do Fórum

Passo 5 – Elaboração e aprovação do regimento interno

- Conselhos escolares: deliberam sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisam as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola; mobilizam as comunidades escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação<sup>15</sup>.
- Grêmios estudantis: órgãos de representação da organização dos estudantes nas unidades escolares, possibilitam a exposição de ideias, reivindicações e anseios de maneira organizada e democrática. Sua atuação na escola deve ser incentivada, visto que é um veículo de formação para a cidadania e espaço de desenvolvimento social.

14. Saiba mais em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, área de gestão Plano Municipal de Educação.

15. Saiba mais em <<http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/publicacoes>>.

- 
- Associações de pais: associações sem fins lucrativos que representam os interesses comuns dos pais dos estudantes nas escolas, com o objetivo de impactar positivamente a aprendizagem e a qualidade da educação.

Portanto, o DME pode verificar no próprio diagnóstico do PME o que existe e funciona em seu território e o que ainda precisa ser implementado, discutindo opções de execução junto ao FME ou comissão específica, além de outras instâncias de participação e controle social.

Esse aspecto e todos os previstos no plano, quando monitorados continuamente, exigem o estabelecimento de um cronograma com indicação de responsáveis para a efetivação das ações não iniciadas ou paralisadas, de modo a evitar acúmulo de tarefas ao longo da gestão. Todas as situações verificadas durante o monitoramento – que deve ser anual – precisam ser devidamente registradas em relatórios, pois servirão de subsídio para a realização das avaliações periódicas. Ao longo desse processo, lacunas, inconsistências e ajustes no texto do PME são analisados e avaliados pela comunidade local por meio de audiência pública. Após discussão, as sugestões de alternativas de solução para as situações constatadas devem ser encaminhadas ao Executivo. Este deliberará sobre providências para efetivar as sugestões. Assim, para alterar o PME, a discussão precisa ocorrer no âmbito do FME (ou comissão), após processo de monitoramento e avaliação, validação pela comunidade em audiência pública e encaminhamento ao Executivo – responsável pelos procedimentos junto ao Legislativo.

Para cumprir sua missão, é de suma importância que o DME e sua equipe tenham uma organização balizada pelas metas e prazos do PME, considerando a realidade local, suas especificidades e necessidades. A atuação da Secretaria Municipal de Educação por meio da ação do DME e sua equipe pode transformar o município, porque efetivamente muda a vida de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, que estabelecem novas relações entre si e com o mundo em que vivem. Esse é o poder transformador da educação como política de Estado!



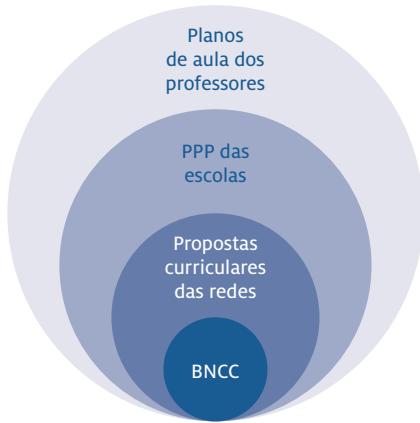
## 5. A Base Nacional Comum Curricular e o direito de aprender

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) define os conhecimentos e as habilidades essenciais que os estudantes da educação básica matriculados em todas as escolas do território nacional têm o direito de aprender ano a ano.

A BNCC não é um currículo. Ela não especifica, por exemplo, metodologias e estratégias de ensino ou mecanismos de avaliação. Será a base para a construção das propostas curriculares das redes e das escolas que estão nos Projetos Político-Pedagógicos (PPP) e nos planos de aula dos professores.

As propostas curriculares das redes e os PPP das escolas deverão contemplar os conhecimentos e as habilidades especificados pela BNCC, mas não se limitam a eles. A Base respeita a diversidade cultural e regional, por isso as redes e escolas deverão complementá-la com conhecimentos próprios e específicos de seus territórios – por exemplo: literatura local, história e geografia regionais e elementos da cultura, entre outras manifestações importantes.

## **Base Nacional Comum Curricular – Parte integrante das propostas curriculares das redes, dos Projetos Político- -Pedagógicos das escolas e dos planos de aula dos professores**



BNCC: parte integrante das propostas curriculares das redes,  
dos PPP das escolas e planos de aula dos professores

### **5.1 O papel da Undime na construção da BNCC**

O processo de construção da BNCC se desenvolve de maneira democrática e colaborativa, com contribuições de professores, gestores, especialistas, técnicos, pesquisadores e sociedade em geral. O envolvimento de todos é estratégico para o resultado final – um documento de qualidade, que permita à escola brasileira trilhar novos caminhos e lidar com os desafios da educação.



A Undime, ao lado do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), esteve à frente dos debates em todo o país, consolidando subsídios para a construção da BNCC, e acompanhará de perto os próximos passos do processo.

Após o envio, pelo Ministério da Educação (MEC), da terceira versão do texto ao Conselho Nacional de Educação (CNE), este deve deliberar sobre o documento e encaminhar a versão final para homologação pelo MEC.

Com a BNCC homologada, começa outro importante processo: o da implementação nas redes de ensino e escolas. Como fazer para que os professores se apropriem do que estabelece o documento? Como ele será incorporado às propostas curriculares das redes e aos PPP das escolas? Como adaptar materiais didáticos, formação inicial e continuada, estratégias de acompanhamento pedagógico e avaliações? São etapas desafiadoras que devem ser planejadas e executadas com cuidado e empenho. O Dirigente Municipal de Educação (DME) precisa se preparar para organizar e coordenar esse processo.

## 5.2 Por que ter uma BNCC?

O primeiro ponto que precisa ser observado pelo gestor público é a legalidade de sua ação. Nesse âmbito, a criação da BNCC encontrou respaldo legal no artigo 210 da Constituição Federal de 1988. Oito anos depois, com a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), houve outra cobertura legal, explícita em seu artigo 26.

Com base nesse respaldo constitucional e legal, surgiram as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), as quais passaram a nortear, de modo amplo, os princípios que devem ser observados na educação básica. As DCNs cumpriram um papel importante, porque estabeleceram um norte para as políticas públicas na educação, inclusive, agora, para a BNCC. Porém, por serem mais amplas e pouco específicas, percebeu-se a necessidade de avançar e dar um passo a mais na direção de um documento curricular mais específico que também respeitasse a diversidade regional e cultural de nosso país.

Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 e fruto de discussões por todo o país, prevê, em quatro das vinte metas, estratégias para a construção da BNCC.

Constituição	DCNs	PNE
Artigo 210: os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada com conteúdos relacionados à realidade de cada sistema e estabelecimento escolar.	Artigo 14: define a base nacional comum como conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico, no mundo do trabalho, no desenvolvimento das linguagens, nas atividades desportivas e corporais, na produção artística, nas formas diversas de exercício da cidadania, nos movimentos sociais.	A base nacional comum é estabelecida como estratégia para cumprir as metas 1, 2, 3 e 7.

## Conteúdos

PNE – Metas e estratégias	
O que determina	Estratégia(s)
<b>Meta 1:</b> universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos e ampliar a oferta de educação infantil em creches de modo a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.	<b>1.9) Estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 a 5 anos.</b>
<b>Meta 2:</b> universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência deste PNE.	<b>2.1) O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, deverá, até o final do segundo ano de vigência do PNE, elaborar e encaminhar ao CNE, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) do ensino fundamental.</b>  <b>2.2) Pactuar entre União, estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do artigo 7º desta lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental.</b>

<p><b>Meta 3:</b> universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% até o final do período de vigência deste PNE.</p>	<p><b>3.1)</b> O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao CNE, até o segundo ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) de ensino médio a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum.</p> <p><b>3.3)</b> Pactuar entre União, estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do artigo 7º desta lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio.</p>
<p><b>Meta 7:</b> fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Anos iniciais do ensino fundamental:</b> 2015: 5,2; 2017: 5,5; 2019: 5,7; 2021: 6,0.</li> <li>• <b>Anos finais do ensino fundamental:</b> 2015: 4,3; 2017: 5,0; 2019: 5,2; 2021: 5,5.</li> <li>• <b>Ensino médio:</b> 2015: 4,3; 2017: 4,7; 2019: 5,0; 2021: 5,2.</li> </ul>	<p><b>7.1)</b> Estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local.</p>

### Promoção da equidade e do direito à educação de qualidade

Sem um núcleo, claro e comum, há grandes diferenças curriculares entre escolas e redes, o que gera sérios desniveis de qualidade na aprendizagem. Muitas vezes, a desigualdade acontece dentro de uma mesma rede ou, em casos mais extremos, dentro de uma mesma escola. É papel do gestor público buscar meios para garantir a consolidação desse direito de todos e cada um.

A BNCC promove a equidade ao determinar o que é essencial para todos, independentemente da localidade em que o estudante nasceu e estuda. Os objetivos de aprendizagem são a tradução, para a prática da sala de aula, do direito constitucional à educação de qualidade.

É responsabilidade do Estado brasileiro e seus entes federados buscar maior qualidade e equidade educacional.

Trata-se de perspectiva de vida, de presente e de futuro das crianças, adolescentes, jovens e adultos que estão na escola. Lutar por um sistema mais justo e que garanta aprendizados essenciais para que os diferentes sujeitos possam seguir sua trajetória e executar seus projetos de vida é missão e condição necessária para os educadores, gestores, professores e dirigentes municipais de educação.

## Organização do sistema para o aprimoramento da aprendizagem

Em uma análise de livros de matemática do 3º ano do ensino fundamental, todos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), identificou-se a seguinte distorção:

**EXEMPLO**  
**Comparação de índices de livros didáticos do 3º ano (PNLD)**

Livro A	Livro B
<ul style="list-style-type: none"><li>• Números até 999</li><li>• Divisão com três algarismos no dividendo</li><li>• Hora, minuto</li><li>• Frações</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Números até 3.000</li><li>• Divisão com dois algarismos no dividendo</li><li>• Leitura de horas</li><li>• Não trabalha frações</li></ul>

Fonte: Movimento pela Base Nacional Comum.

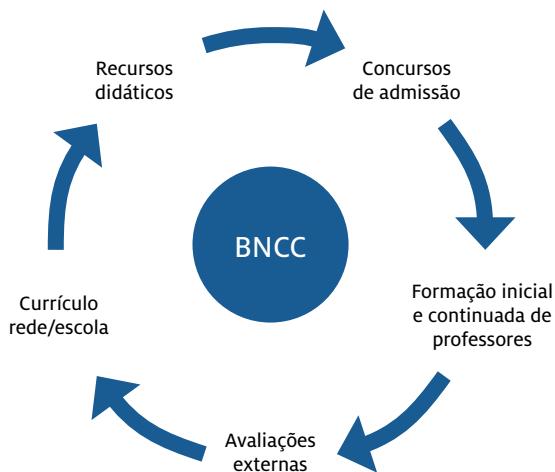
Observou-se que os livros usados para o mesmo ano escolar oferecem aos professores e estudantes conhecimentos muito diferentes. A conclusão da análise é que, sem uma base definida, os livros didáticos acabam determinando o que é ensinado na escola ano a ano – e, pior ainda, de maneira desigual.

Da mesma forma, muitas vezes as matrizes de avaliação, como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), são usadas como referência para currículos escolares e de redes.

As avaliações e os livros didáticos não devem determinar o que ensinar na escola; o currículo é que faz isso. Nesse sentido, a BNCC pode ajudar a organizar o sistema. Ela funciona como espinha dorsal, alinhando e interligando políticas públicas como PNLD, Programa Novo Mais Educação, ANA, Provinha Brasil, Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Prova

Brasil, Programa Nacional da Biblioteca Escolar (PNBE), formação de professores e gestores, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), entre outros programas federais.

## A BNCC norteia as políticas educacionais



### Evidências nacionais e internacionais

Ter uma base comum às propostas curriculares das redes e aos PPP das escolas é uma tendência observada em outros países. Austrália, Chile, Estados Unidos e Reino Unido são exemplos de nações que construíram e implementaram bases nacionais com o objetivo de melhorar a qualidade da educação oferecida e reduzir as desigualdades.

Além da experiência internacional, é possível olhar para o país e identificar estados e municípios que se destacam nos indicadores educacionais (Ideb e percentual de estudantes com aprendizado adequado). Eles possuem uma proposta curricular que direciona a definição de políticas públicas – formação de docentes e gestores, material de apoio ao professor, avaliação e acompanhamento pedagógico – e norteia o **planejamento dos professores**<sup>1</sup>.

**1. Para conhecer os diferentes documentos curriculares, relatórios e demais documentos, acesse <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br>>.**

## 5.3 O processo de construção da BNCC

### O processo de construção da BNCC

*Setembro de 2015 a setembro de 2016*



#### A primeira versão da BNCC

Em setembro de 2015, o Ministério da Educação liberou para consulta pública a primeira versão da BNCC. O documento foi construído por um grupo de 116 especialistas, entre acadêmicos e pesquisadores da área de ensino, professores com experiência em gestão de currículo em secretarias de educação e professores com experiência em sala de aula. Destaca-se que os dois últimos grupos de profissionais, imprescindíveis para que a BNCC conversasse de fato com a sala de aula, foram indicados pela Undime e pelo Consed.

Os 116 especialistas foram distribuídos em 29 grupos. Cada grupo foi composto por dois profissionais com experiência acadêmica, um professor com experiência em gestão curricular de Secretaria e um professor com experiência em sala de aula. Cada um ficou responsável pela elaboração da primeira proposta de um componente curricular em determinada etapa.

### ORGANIZAÇÃO DE GRUPOS DE REDAÇÃO Primeira versão da BNCC

**116**

PROFISSIONAIS

**29**

GRUPOS:  
por componente  
curricular/etapa

**2**

ESPECIALISTAS

**1**

PROFESSOR  
de área de gestão  
(Undime e Consed)

**1**

PROFESSOR  
Com experiência  
em sala de aula  
(Undime e Consed)



A consulta pública da primeira versão, que durou até março de 2016, foi realizada pelo portal da BNCC. Qualquer pessoa, mediante cadastro simples, pôde analisar o primeiro documento e registrar suas contribuições. Os pontos deliberados para avaliação na plataforma foram:

- pertinência: se o objetivo de aprendizagem era pertinente para a BNCC ou ano escolar;
- clareza: se o objetivo de aprendizagem deixava claras as aprendizagens esperadas para cada estudante;
- relevância: se o objetivo de aprendizagem era relevante para a BNCC.

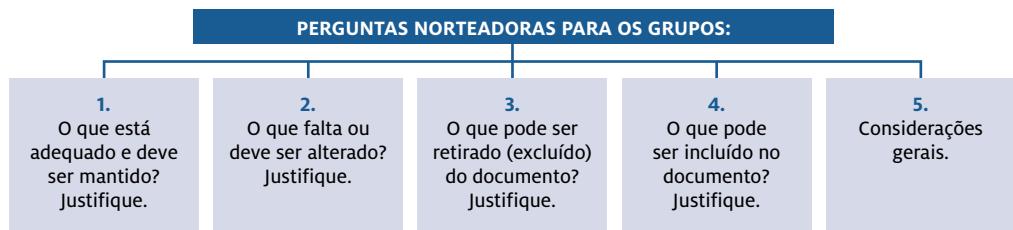
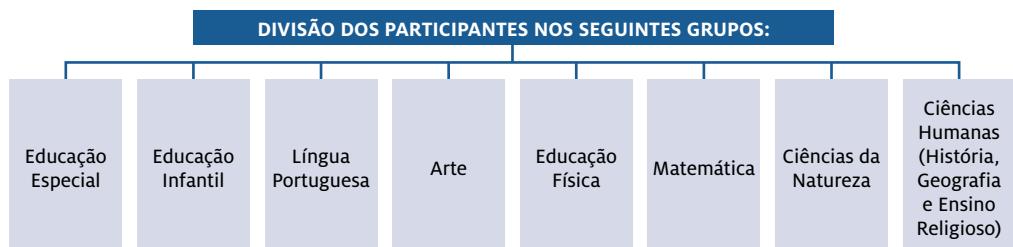
De acordo com o MEC, a primeira versão do documento teve:

- 12.226.510 contribuições;
- 212.713 professores cadastrados;
- 45.157 escolas cadastradas;
- 4.393 instituições cadastradas (faculdades, universidades, organizações não governamentais etc.).

Durante o período de consulta pública, foram criados vários espaços presenciais de discussão sobre o documento preliminar da BNCC. Nesse âmbito, é importante destacar o papel que a Undime desempenhou na ampliação do debate, para que ele chegasse de fato às escolas. A partir do 15º Fórum Nacional, realizado em maio de 2015 em Mata de São João (BA), as seccionais garantiram que a Base fosse discutida nos fóruns no segundo semestre daquele ano e primeiro semestre de 2016. Nesses encontros, DME e equipes técnicas puderam conhecer melhor o documento e debater sobre sua importância e os desafios da implementação.

Reforçando seu papel no processo de construção da BNCC, a Undime, em atenção ao PNE e em cumprimento ao Planejamento Estratégico da instituição, produziu e entregou ao MEC um documento indicando sua posição sobre a primeira versão do documento e sugeriu algumas recomendações para melhoria.

Os membros do Conselho Nacional de Representantes e as secretarias executivas das seccionais reuniram-se nos dias 20 e 21 de janeiro de 2016, em Brasília, para produzir o documento. Para esse debate, os participantes foram divididos em sete grupos e refletiram sobre cinco perguntas:



No documento de posicionamento, a Undime fez recomendações técnicas quanto ao formato, à clareza e à relevância dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, além de destacar a importância da garantia da construção coletiva do documento curricular prevista no PNE<sup>2</sup>.

### A segunda versão da BNCC

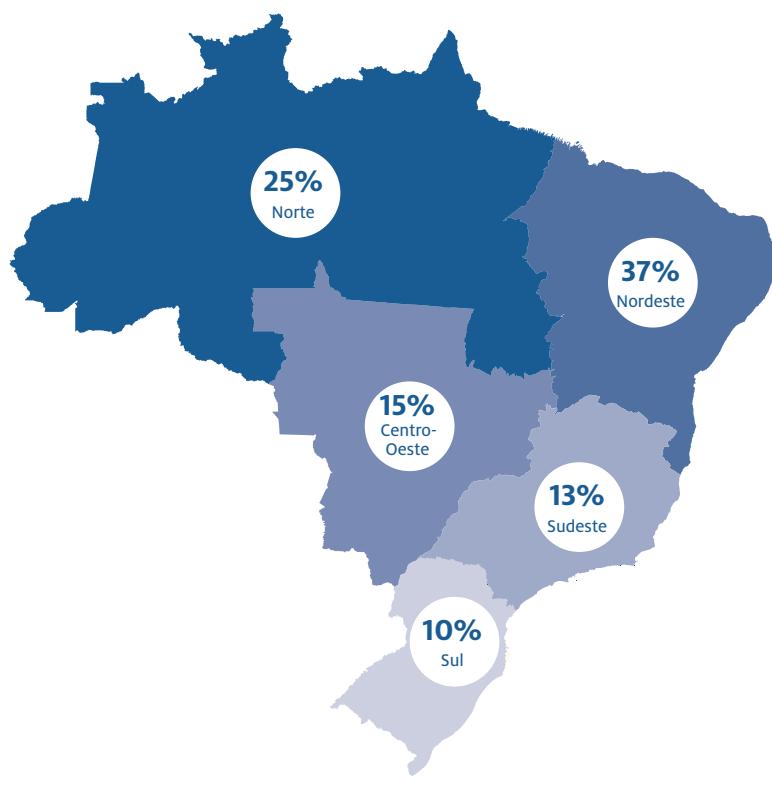
Em maio de 2016, o MEC entregou a segunda versão da BNCC à Undime e ao Consed. As duas instituições ficaram responsáveis por coordenar, por meio de seminários estaduais, as discussões sobre essa versão do documento.

Os seminários, realizados em todos os estados entre junho e agosto, foram organizados pelas secretarias estaduais com as seccionais da Undime e tiveram apoio do MEC. Foram 9.275 participantes no total, que puderam debater, avaliar e indicar recomendações quanto à clareza e pertinência dos objetivos de aprendizagem em cada uma das etapas e dos componentes curriculares.

**2. Para conhecer o documento com as recomendações da Undime para a melhoria da primeira versão da BNCC, os resultados dos seminários estaduais e o posicionamento final, acesse <<http://seminarios.bncc.undime.org.br>>.**

## SEMINÁRIOS ESTADUAIS

27 SEMINÁRIOS      9.275 PARTICIPANTES      8 SEMANAS



Com base em uma metodologia acordada entre Undime e Consed, as contribuições foram sistematizadas em um relatório sintético entregue ao MEC na primeira quinzena de setembro, para que o ministério as levasse em conta na elaboração da terceira versão da BNCC. Dentre as recomendações, destacam-se:

- visão de sujeito que se busca formar: incluir a visão de cidadão e sociedade que a BNCC propõe, conforme a Constituição de 1988, considerando a formação integral do sujeito;
- estrutura, organização e linguagem: utilizar linguagem mais direta e objetiva e apresentar uma organização e hierarquização mais evidente, com inclusão de elementos gráficos que facilitem o entendimento do documento.

## **Os próximos passos**

O MEC organizou uma equipe de trabalho composta por especialistas que produzirá a terceira versão da BNCC a ser encaminhada ao CNE. No Conselho, a BNCC será discutida em uma comissão bicameral formada por membros das Câmaras de Educação Básica e de Ensino Superior.

O CNE deverá realizar cinco audiências públicas – uma em cada região do país – para deliberar sobre o documento. O DME deve ficar atento a esses eventos, a fim de garantir a construção desse importante documento por meio de um bom debate.

## **5.4 Gestão pedagógica das secretarias municipais de educação no contexto de uma BNCC: o que deve ser feito?**

As redes municipais e os sistemas de ensino terão papel crucial no desdobramento da BNCC em propostas curriculares e em PPP, que, por sua vez, orientarão o fazer pedagógico dos professores e as políticas educacionais dos municípios – tais como formação continuada de docentes e gestores, avaliação da aprendizagem dos alunos, produção e/ou aquisição de material de apoio ao professor e alunos, acompanhamento pedagógico, apoio ao estudante, adaptação curricular para os alunos com deficiência, política de tempo integral, reforço/nivelamento dos alunos com aprendizado inadequado, entre outras.

### **Antes da homologação da BNCC: o que podemos fazer?**

Até a aprovação da versão final pelo CNE e homologação pelo MEC, todo o trabalho de renovação/readaptação e/ou construção das propostas curriculares municipais torna-se inócuo. Até a homologação do documento, recomenda-se que não seja desenvolvido um trabalho aprofundado de revisão curricular do município.

Mas o município deve aguardar o CNE e o MEC, mesmo que sua proposta curricular não seja adequada? Não. É importante que o DME crie espaços para que a rede se aproprie dos documentos preliminares da BNCC, com ênfase à versão que o MEC encaminhará ao CNE. Também é estratégico que o DME, juntamente sua equipe, planeje as etapas da futura revisão ou construção da proposta curricular da rede. Para isso, sugerimos os seguintes passos:

### Caso o município não tenha uma proposta curricular:

- comunicar os professores e gestores sobre o que é a BNCC, sua situação atual e como ela deverá impactar o trabalho das escolas e na sala de aula, pois a comunicação sobre a BNCC é considerada essencial para o engajamento de todos e a apropriação do documento que está por vir;
- conhecer as tentativas e iniciativas curriculares conduzidas pelo município;
- estudar os processos executados, seus principais acertos e equívocos;
- iniciar o desenho estratégico de quais atividades o município desenvolverá, considerando o caminhar executado pela rede e a existência da BNCC.

### Caso o município tenha uma proposta curricular:

- comunicar os professores e gestores sobre o que é a BNCC, sua situação atual e como ela deverá impactar o trabalho das escolas e na sala de aula, pois a comunicação sobre a BNCC é considerada essencial para o engajamento de todos e a apropriação do documento que está por vir;
- identificar e mobilizar os principais responsáveis pela condução dos trabalhos relativos à construção curricular;
- analisar de maneira aprofundada a proposta curricular do município;
- investigar possíveis pontos de atenção: clareza, pertinência, progressão das competências e conhecimentos ano a ano e entre disciplinas de um mesmo ano escolar; clareza quanto ao sujeito que se quer formar; identificação dos conhecimentos específicos para o município (história, cultura, movimentações artísticas, literatura, geografia e economia locais, entre outros);
- iniciar o desenho estratégico de quais atividades o município desenvolver, considerando o caminhar já executado pela rede e a existência da BNCC.

É importante que o dirigente busque, para esse primeiro momento, alternativas para que a rede se aproprie de sua história curricular; construa uma linha de argumentação e entendimento acerca da importância e necessidade da reformulação curricular com a implementação da BNCC; oriente a equipe a conhecer o processo de construção da BNCC e se apropriar dos documentos preliminares, em especial as segunda e terceira versões; e conheça as posições da Undime.

**3. Os GTE dão voz a diferentes atores da rede e os corresponsabilizam pelos encaminhamentos e tomadas de decisão. Para ter bons resultados, é importante contar com boas liderança e organização do trabalho.**

Esse trabalho pode ser conduzido, por exemplo, pela equipe pedagógica da Secretaria, com o envolvimento de professores e gestores. Uma estratégia que funciona muito bem e que não pressupõe a necessidade de especialistas no assunto é a organização pela rede de **Grupos de Trabalho e Estudos (GTE)**<sup>3</sup>. Esses grupos precisam contar com uma boa mediação

para, inclusive, organizar a divisão de tarefas, o controle do tempo e a elaboração da pauta, dos registros e do fechamento dos encaminhamentos e próximos passos. Normalmente, dependendo da temática e de sua urgência, os GTE são realizados semanal, quinzenal ou mensalmente. A frequência dependerá de planejamento e também da urgência para a entrega de determinados “produtos”.

### **BNCC homologada: e agora?**

Como a BNCC orientará as políticas públicas educacionais conduzidas pelo MEC e em atenção, conforme a LDB, ao papel do município na elaboração de seus currículos, torna-se necessário, após a homologação, que o município planeje e execute ações para adequar e/ou construir sua proposta curricular.

Levando em conta a realidade e a diversidade dos 5.568 municípios brasileiros, haverá variadas situações: municípios com proposta curricular própria; municípios que seguem a proposta curricular do estado; municípios que trabalham em regime de colaboração e em consórcio com outros municípios; e municípios que não possuem proposta própria nem seguem outras, entre possíveis situações, arranjos e organização.

Independentemente do arranjo, é importante que a Secretaria planeje e garanta que haja uma proposta curricular adequada à BNCC, que oriente o trabalho pedagógico da Secretaria e direcione a ação dos professores e gestores.

Considerando as boas práticas de construção curricular, é importante que o DME busque valorizar os saberes já construídos pela rede, reconheça a diversidade cultural e regional e, principalmente, dê voz aos professores, gestores, pais e estudantes. Dessa maneira, a proposta curricular garantirá a equidade e, ao mesmo tempo, terá a identidade da comunidade educacional.

Tornar o documento curricular plural, resguardando sua qualidade, é um ótimo mecanismo para reduzir possíveis resistências, o que contribuirá para um processo de implementação efetivo, garantindo a melhoria da aprendizagem dos estudantes.

É importante que a rede tenha uma proposta curricular clara e objetiva que chegue aos professores e que, de fato, norteie as ações da Secretaria e, principalmente, o que acontece em cada sala de aula. A seguir, apresentam-se alguns processos e ações para a (re)construção da proposta curricular da rede. São sugestões que, com a experiência de cada equipe, podem ser ressignificadas, ampliadas ou não observadas.

## Sugestões de processos e atividades para revisão da proposta curricular da rede e das ações de desenvolvimento

<p><b>1.</b> Diagnóstico: análise e avaliação da proposta curricular atual da rede municipal de educação e seus desdobramentos nas demais ações educacionais da rede</p>	<p><b>1.1</b> Identificar o nível de detalhe do documento: conteúdos, habilidades, divisão por ano escolar/semestre/bimestre, sugestões de estratégias, sugestões de avaliação etc.</p> <p><b>1.2</b> Identificar se o documento contempla a diversidade cultural e regional (história, literatura etc.).</p> <p><b>1.3</b> Identificar as possíveis inconsistências de progressão dos conhecimentos e habilidades ano a ano e entre diferentes componentes curriculares do mesmo ano escolar.</p> <p><b>1.4</b> Identificar como as demais ações pedagógicas da Secretaria se relacionam com a proposta curricular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formação: se as ações de formação continuada dão condições para que os professores implementem a proposta curricular da rede;</li> <li>• avaliação: se as avaliações da rede são construídas considerando a proposta curricular;</li> <li>• atendimento ao estudante com defasagem/dificuldades na aprendizagem: se as políticas de atendimento estão articuladas com as aprendizagens expostas nesse documento;</li> <li>• material didático: se a escolha do PNLD, a produção e/ou aquisição de material de apoio ao professor e estudantes atendem plenamente à proposta curricular da rede;</li> <li>• acompanhamento pedagógico: se a política de acompanhamento dá suporte à implementação da proposta curricular.</li> </ul>
<p><b>2.</b> Planejamento do processo de revisão: adequação e construção da proposta curricular da rede</p>	<p><b>2.1</b> Constituir o grupo coordenador responsável pela redação final do documento e mediação do diálogo com os demais professores da rede (profissionais que estão nas escolas ou na Secretaria que têm legitimidade com os demais professores da rede).</p> <p><b>2.2</b> Elaborar um cronograma de trabalho: trabalho central, discussão com a rede, finalização do documento, divulgação oficial e implementação (revisão e adequação dos PPP das escolas e do planejamento dos professores):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formação dos professores e gestores;</li> <li>• adequação das políticas educacionais à proposta curricular da rede;</li> <li>• avaliação da implementação;</li> <li>• acompanhamento;</li> <li>• adaptação curricular considerando os estudantes com deficiência (orientações claras aos professores);</li> <li>• outros processos.</li> </ul>
<p><b>3.</b> Execução da (re) construção curricular</p>	<p><b>3.1</b> Desenvolver o trabalho de (re)construção curricular garantindo a participação dos profissionais da rede. É importante criar meios, presenciais ou não, de participação dos professores, gestores, pais e estudantes da rede. É importante pensar em estratégias para envolver o Conselho Municipal de Educação.</p>

<b>4.</b> Implementação	<p><b>4.1</b> Divulgar a proposta curricular da rede.</p> <p><b>4.2</b> Formar os professores e gestores.</p> <p><b>4.3</b> Produzir material de apoio ao professor e estudantes.</p> <p><b>4.4</b> Implementar política de avaliação da aprendizagem dos estudantes.</p> <p><b>4.5</b> Prestar apoio pedagógico às escolas para revisão dos PPPs e adequação dos planejamentos dos professores à nova proposta curricular.</p> <p><b>4.6</b> Definir os processos de análise e orientação para a escolha de livros didáticos do PNLD, a aquisição de material pela Secretaria e a produção de material pela rede.</p> <p><b>4.7</b> Implementar uma política de acompanhamento e apoio pedagógico para por em prática a proposta curricular.</p>
<b>5.</b> Adequação da proposta curricular para educação de jovens e adultos (EJA)	<p><b>5.1</b> Após a elaboração da proposta curricular da rede, é necessário promover sua adequação para a EJA. Essa adequação precisa estar alinhada à proposta curricular da rede, porém em atenção às diretrizes curriculares para a EJA.</p> <p>Os processos de construção do documento poderão seguir, inclusive, os mesmos passos da elaboração da proposta curricular da rede.</p>

## 6. O financiamento da educação e os desafios no contexto atual

### 6.1 A educação é responsabilidade de todos os entes federados

Uma das inovações introduzidas pela Constituição Federal (CF) de 1988 foi a elevação do município à condição de ente federado. Tal formato não é usual nos modelos federativos, mas foi o reconhecimento da crescente responsabilidade municipal na prestação dos serviços públicos que integram o cotidiano dos brasileiros. Em termos educacionais, durante o decorrer das décadas anteriores ao processo constituinte, mesmo sem ter recursos proporcionalmente distribuídos, os municípios aumentaram a cobertura escolar do ensino fundamental e, pelo menos nos centros urbanos, iniciaram a oferta educacional para a primeira infância.

Com a nova Carta, houve uma distribuição de responsabilidades e recursos entre os entes federados. É bom lembrar que as teses descentralizadoras tiveram forte incidência no texto constitucional, especialmente porque o país estava superando o período instalado em 1964 e uma hiperconcentração de atribuições e recursos em poder da União.

O artigo 211 da CF estabelece as competências educacionais de cada ente. Ao contrário do modelo da saúde, que criou um sistema nacional de caráter municipalizante na prestação dos serviços, o da educação reconheceu, na prática, o quadro de oferta existente no momento de sua aprovação. Assim, coube ao município oferecer a educação infantil e o ensino fundamental, etapas em que se concentrava a cobertura da esfera municipal. Quanto aos estados, da mesma forma, reconheceu-se sua presença no ensino fundamental (majoritária) e no en-

sino médio. Coube à União dois tipos de responsabilidade. A primeira foi a manutenção de sua rede federal de educação, o que significava ser responsável pelo ensino superior e pelas escolas técnicas espalhadas pelo país. Havia, ainda, unidades de educação básica, especialmente escolas de aplicação de universidades federais. A segunda responsabilidade, muito importante para a constituição do pacto federativo, foi a de auxiliar os demais entes na execução de suas atribuições por meio de ações redistributivas e supletivas.

O artigo 212 estabelece quanto do fundo público é reservado para financiar o direito à educação nacional. Mantendo uma tradição iniciada na Constituição de 1934, foi inserido o instrumento da vinculação constitucional de recursos, que pressupõe a reserva de parte do fundo público para execução exclusiva na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A vinculação recai sobre os impostos, sendo obrigatória a destinação de, no mínimo, 18% desses tributos no caso da União e de 25% no caso de estados, Distrito Federal e municípios. O artigo constitucionaliza ainda uma fonte exclusiva de recursos para a educação, no caso a contribuição do Salário-Educação.

Apesar da reserva constitucional para a educação, a distribuição real dos recursos entre os entes federados é bastante desigual, porque a CF distribui responsabilidades sem a devida realocação proporcional das receitas. Na verdade, a Carta Magna explicita o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas não são contornados os problemas centrais do sistema tributário, sendo que a guerra fiscal entre estados é um dos sintomas das desigualdades econômicas regionais.

1. Saiba mais na seção  
6.2, “A política de fundos e os municípios”.

Se o sistema tributário é injusto quanto à alocação geral de recursos, também na educação isso é verdadeiro. Em 2012, municípios e estados foram responsáveis pela aplicação de 82% do volume total de recursos destinados à educação no país. Ou seja, a União, ente que mais arrecadou, teve uma participação desproporcional a sua capacidade.

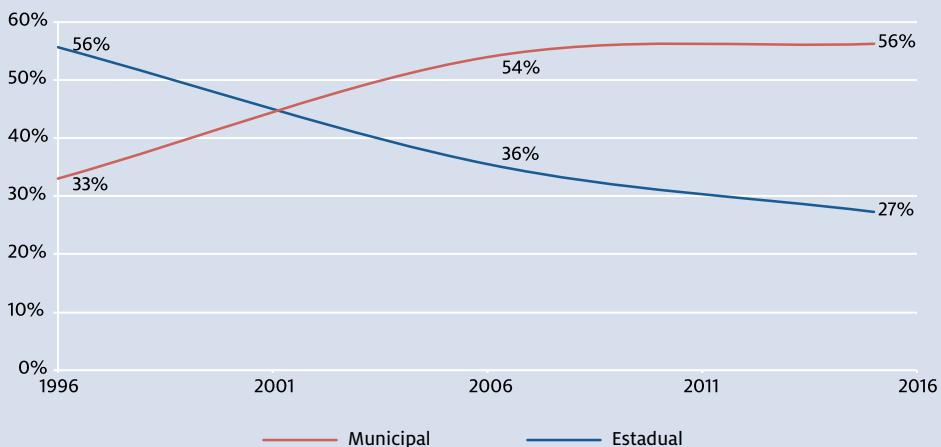
### Municipalização acelera desequilíbrio

O processo de municipalização do ensino é um fato histórico relevante por ter alterado a distribuição da oferta das matrículas do ensino fundamental entre estados e municípios. Porém esse processo não é consequência de uma obrigação constitucional.

A criação da **política de fundos**<sup>1</sup> em 1996 viabilizou as condições para que as tentativas preexistentes de municipalização do ensino ocorressem de maneira acelerada em nosso país. Antes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), as tentativas de repassar escolas estaduais de ensino fundamental para os municípios não tinham sido frutíferas, limitando-se a algumas experiências pontuais no Nordeste.

A redistribuição de recursos educacionais tendo por base a matrícula no ensino fundamental estimulou a lógica de que receber mais alunos (e suas escolas) seria uma prática administrativa vantajosa para os municípios. Em apenas dois anos de existência, o Fundo conseguiu inverter a participação percentual nas matrículas do ensino fundamental, e essa dinâmica segue até os dias atuais, como mostra o gráfico a seguir.

**Percentual de participação dos estados e dos municípios na oferta de ensino fundamental no Brasil – 1996 a 2015**



Fonte: Inep/Censo Escolar da Educação Básica 1996, 2006 e 2015.

Contrariamente à expectativa dos gestores municipais no início do processo, a municipalização não trouxe, como regra, benefícios para a educação brasileira. Ao contrário, ao sobrestrar o ente federado com menor capacidade de receita sem que a devida compensação financeira fosse garantida, tal processo contribuiu para dificultar a existência de uma educação com padrão de qualidade aceitável e, em alguns casos, causou desorganização de redes escolares.

De qualquer modo, no que se refere ao ensino fundamental, a municipalização foi um descumprimento do preceito constitucional que estabelece claramente que a oferta deve ser compartilhada com a rede estadual. E, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o atendimento precisa guardar relação com a capacidade de cada ente federado de manter a oferta escolar com seus recursos disponíveis, o que na maioria dos casos não ocorre.

## 6.2 A política de fundos e os municípios

Apesar de a proposta de constituição de fundos educacionais ser antiga, presente desde o Manifesto dos Pioneiros, a primeira tentativa bem-sucedida ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, em 1996.

Vale recordar que a Constituição Federal de 1988 acolheu a vinculação constitucional como mecanismo distributivo de recursos na educação e, no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), havia estabelecido um esforço nacional para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino obrigatório (na época, apenas o fundamental de oito anos). Tal esforço seria realizado por todos os entes federados e usaria 50% dos recursos vinculados.

Essa reforma constitucional estabeleceu com mais clareza as responsabilidades dos entes federados. Em relação aos estados, deixou explícita a prioridade pelo ensino fundamental e pelo ensino médio e, para os municípios, a responsabilidade de oferecer o ensino fundamental e a educação infantil. Ou seja, tanto estados como municípios deveriam primeiro ofertar o ensino obrigatório e somente depois de cumprir essas obrigações poderiam se dedicar a outras etapas.

No entanto, é essencial uma leitura combinada da alteração do papel da União inscrita ainda no artigo 211 com as mudanças profundas realizadas no artigo 60 do ADCT, para compreender a verdadeira intenção da emenda em análise.



O parágrafo 1º do artigo 211 ganhou uma redação mais elaborada, na qual se lê que a União, além de suas tarefas com o ensino superior, “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Uma leitura isolada poderia alegrar os leitores mais desprevenidos desse texto legal, pois foram introduzidos conceitos qualificadores da ajuda técnica e financeira, o que deveria contribuir para a equalização de oportunidades e também garantir um padrão mínimo de atendimento aos cidadãos brasileiros. Nada mais justo e correto. Porém, para melhor entendimento, a leitura deve ser feita combinada com o parágrafo 6º do artigo 60 do ADTC.

Art. 60. [...]

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

Foi retirada do texto constitucional a obrigatoriedade de a União participar com 50% de seus recursos para garantir o direito ao ensino fundamental e contribuir para a erradicação do analfabetismo. Com a nova redação, o percentual passou a ser de 30%, estando incluída nele a participação via complementação financeira ao Fundef.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 criou o Fundef, que obrigou estados, Distrito Federal e municípios a aplicar no ensino fundamental 60% de seus recursos vinculados à educação.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Apesar da redação do artigo acima obrigar que todos os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino tivessem uma destinação de 60% ao ensino fundamental, em seu parágrafo 2º, ao estabelecer o percentual de recursos que constituiriam o Fundef, a emenda não subvinculou todos os impostos descritos no *caput*.

Foram bloqueados para a composição dos 26 fundos estaduais e do distrital 15% dos seguintes impostos e/ou transferências:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações (IPI-Exp);
- Ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Esse novo modelo de financiamento educacional obrigou de maneira compulsória todos os entes federados, com exceção da União, a focalizar a aplicação de seus recursos no ensino fundamental. Além disso, estabeleceu uma redistribuição dos recursos bloqueados pelo Fundef, tendo por base as matrículas declaradas no âmbito de cada unidade da Federação, criando um poderoso instrumento indutor de elevação da oferta de vagas públicas.

Um dado relevante do formato de política de fundos foi a destinação de 60% dos recursos recebidos pelos entes federados para pagamento dos profissionais do magistério. Tal reserva de recursos possibilitou elevar os salários pagos aos docentes em muitos municípios brasileiros, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

O papel da União, que teoricamente deveria ser o de ajudar financeiramente os demais entes para garantir a equalização das oportunidades e o padrão mínimo de qualidade, passou a ser o de socorrer determinados fundos estaduais em que o valor por aluno encontrado não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Havia uma expectativa de que o Fundef permitiria o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro do setor, promoveria uma ampliação dos recursos



alocados no ensino fundamental, serviria de suporte para uma política redistributiva que corrigiria as desigualdades regionais e sociais, daria maior visibilidade à gestão dos recursos e valorizaria o magistério, elevando seus salários e aumentando sua qualificação.

Reconhece-se que o Fundef promoveu uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da Federação, redistribuindo recursos de acordo com o volume de matrículas oferecidas pelos estados ou municípios. Há concordância de que estabeleceu um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo que houvesse, minimamente, articulação entre aportes financeiros e respectivas responsabilidades.

Os dados censitários disponíveis demonstram que o Fundo induziu a ampliação do atendimento no ensino fundamental, equalizou no interior de cada estado uma receita mínima por aluno/ano – pelo menos no universo de recursos por ele subvinculados – e acelerou o processo de descentralização da gestão administrativa e financeira por meio da indução da municipalização do ensino.

Se de um lado a focalização viabilizou o crescimento acelerado de oferta de vagas nessa etapa de ensino, de outro afetou diretamente a capacidade dos entes federados de prover o direito à educação nos demais níveis e modalidades. Isso fica evidenciado no atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade, tanto pela baixa cobertura escolar como pela precarização do modelo de atendimento, induzindo o crescimento do número de escolas infantis comunitárias e filantrópicas.

A constituição dos 26 fundos estaduais e do distrital, cada um deles tendo como base a repartição de recursos resultantes de impostos, manteve o valor investido por aluno dependente do perfil de desenvolvimento econômico de cada unidade da Federação. Assim, os fundos reproduziram as desigualdades territoriais preexistentes.

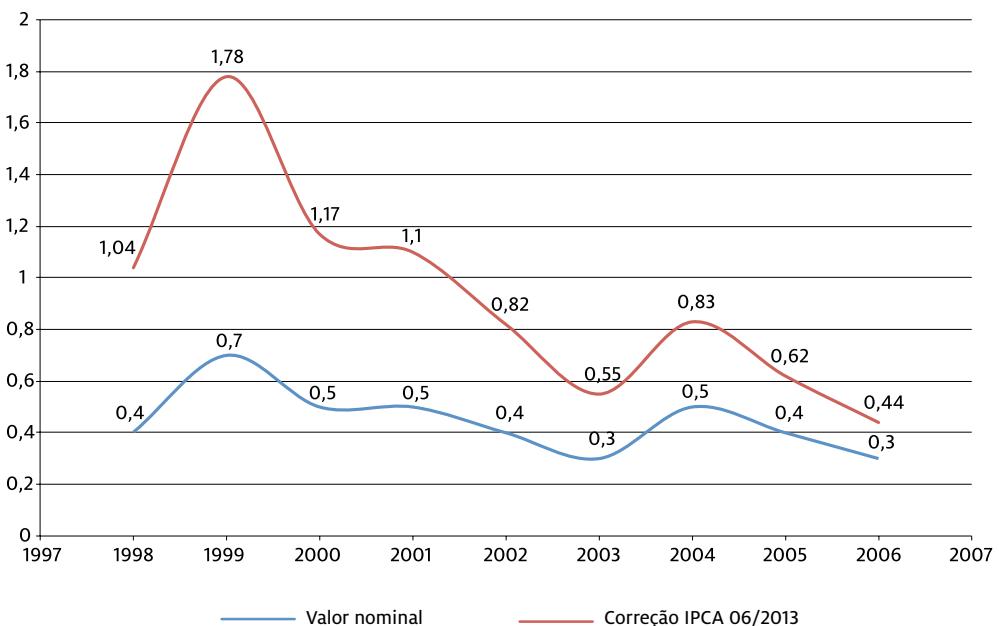
Também é uma derivação da vigência da Emenda Constitucional nº 14/1996 o fato de a União ter desenhado um programa ativo de transferência de atribuições e ter sido capaz de induzir que os entes federados assumissem novas tarefas propostas pelo governo central – tudo isso ao mesmo tempo que a União se descomprometia com maior participação no financiamento do ensino fundamental.

Devido ao formato de fundos estaduais, a participação redistributiva da União seria determinante para um aumento ou

uma diminuição das desigualdades territoriais. A baixa participação desse ente federado na composição do Fundef impediu um resultado mais significativo em relação ao equilíbrio federativo. Isso foi consequência da postura da União de descumprir as regras estabelecidas pela própria legislação de sua autoria. Era necessário que anualmente fossem somados todos os recursos alocados nos fundos dos estados e do Distrito Federal e dividido tal valor pelo número total de alunos matriculados no ensino fundamental. Os fundos que possuíssem valor por aluno inferior ao valor médio apurado deveriam receber complementação financeira da União.

Durante todos os anos da vigência do Fundef, o valor decretado como valor por aluno nacional sempre esteve em desacordo com o escrito na legislação, causando enormes prejuízos para estados e municípios e tornando a participação financeira da União irrelevante no montante de recursos aplicados. Muitos estados e municípios ingressaram com ações judiciais questionando esse descumprimento. O gráfico a seguir mostra que, em valores atualizados, essa participação foi insignificante.

### Valores de complementação da União ao Fundef – 1998 a 2006 (em R\$ bi)



Fonte: FNEF / MEC - Correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Junho de 2013).



A diminuição dos possíveis impactos positivos do Fundef no combate às desigualdades não foi, entretanto, uma obra do acaso, um ponto fora da curva ou um simples problema de gerenciamento dessa política pública. Na verdade, após a aprovação da Constituição de 1988, o desafio seria conciliar uma organização político-administrativa pautada na autonomia e na desigualdade fiscal das unidades subnacionais com a existência de crescentes demandas pelo direito à educação. A resposta oferecida e implementada pelo governo central nos dez anos de Fundef foi promover um duplo movimento: de um lado, a desresponsabilização para com o financiamento direto da educação, especialmente a básica, e, de outro, a assunção de um papel de regulação *ex post* dos serviços prestados por meio de exames padronizados.

Tal caminho só pôde ser trilhado com o consequente abandono da visão universalista que inspirou os artigos de direitos sociais da Carta de 1988. A Emenda Constitucional nº 14/1996 representa na educação uma superação dessa visão universalista, que supunha maior relevo no papel regulador do Estado.

Foi nesse cenário que, em 2006, findo o prazo de vigência do Fundef, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A nova redação do artigo 60 do ADCT estabelece uma vigência de 14 anos para o novo Fundo.

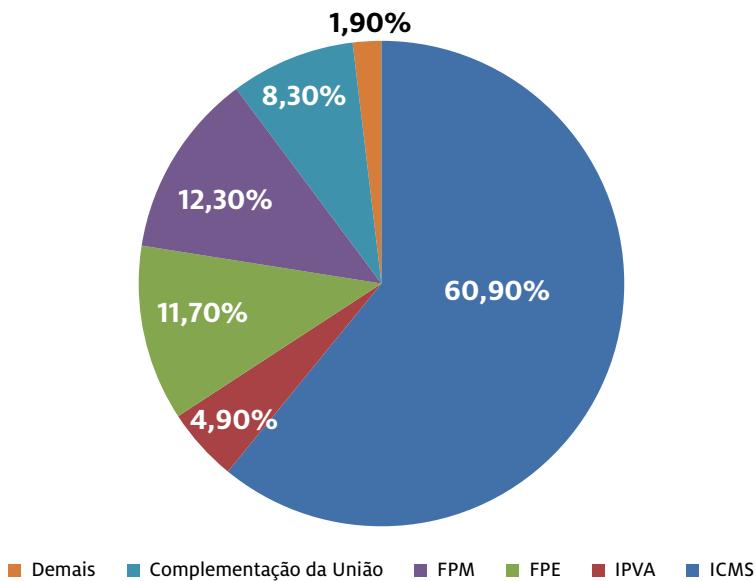
Dentre as críticas ao formato anterior, duas questões ganharam relevância nos momentos que antecederam a aprovação do novo Fundo. De um lado, havia um consenso entre os estados e os municípios de que o novo formato deveria criar mecanismos que evitassem futuros descumprimentos pela União de suas obrigações de auxílio aos fundos estaduais dotados de menor capacidade de financiamento. De outro, o fraco desempenho da oferta de matrículas nas pontas da educação básica, ou seja, na educação infantil e no ensino médio, era elemento de tensão para uma revisão do formato focalizado no ensino fundamental.

Como pano de fundo do debate do novo formato, é importante destacar que um ator político ausente na aprovação da emenda anterior se faz presente nesse momento: a sociedade civil organizada. A pressão das entidades da área educacional na defesa do direito à educação, da Undime e do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) foi um elemento novo que influenciou os resultados legislativos.

As alterações mais significativas estão inscritas no artigo 60 do ADCT, que desde a Emenda Constitucional nº 14/1996 comporta a política de fundos. Com a nova redação, mantém-se o formato de constituição de fundos contábeis para os 26 estados e o Distrito Federal, eleva-se o percentual de recursos bloqueados de 15% de alguns impostos para 20% de praticamente todos os impostos e excetuam-se do Fundeb os impostos arrecadados pelos municípios, a saber: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI).

No Fundeb, dentre os impostos presentes, o mais relevante é o ICMS, seguido dos fundos constitucionais (FPM e FPE), os quais, juntamente com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), representam cerca de 90% das receitas.

### Participação dos impostos na composição do Fundeb



Fonte: FNE.

O novo Fundo passou a redistribuir recursos contabilizando todas as matrículas da educação básica, sendo que, para chegar a esse formato, foi necessária intensa disputa pela inclusão

das matrículas de crianças atendidas em creches. Nessa disputa teve papel relevante a mobilização da Undime por meio do Movimento Fundeb pra Valer, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

A inclusão das matrículas de creches no formato do novo Fundo representa uma vitória da pressão da sociedade civil e dos gestores municipais, mas não significa um tratamento equânime dessa etapa no escopo do Fundeb. Ficou nítido que a inclusão das creches sem a incorporação dos impostos próprios municipais estava condicionada a que seu valor por aluno fosse estabelecido de maneira inferior ao valor real.

Além disso, a redistribuição se tornou bem mais complexa do que a realizada anteriormente, sendo criados 19 fatores de ponderação e um intervalo de variação de 30% para mais ou para menos em torno do valor por aluno encontrado nas séries iniciais do ensino fundamental.

#### **Fatores de ponderação (art. 10 da Lei nº 11.494/2007)**

Creche pública em tempo integral

Creche pública em tempo parcial

Creche conveniada em tempo integral

Creche conveniada em tempo parcial

Pré-escola em tempo integral

Pré-escola em tempo parcial

Anos iniciais do ensino fundamental urbano

Anos iniciais do ensino fundamental no campo

Anos finais do ensino fundamental urbano

Anos finais do ensino fundamental no campo

Ensino fundamental em tempo integral

Ensino médio urbano

Ensino médio no campo

Ensino médio em tempo integral

Ensino médio integrado à educação profissional

Educação especial

Educação indígena e quilombola

Educação de jovens e adultos com avaliação no processo

Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional

Nota: foram acrescentados, posteriormente, fatores de ponderação para remunerar matrículas conveniadas de educação infantil e educação especial.

Se os fatores de ponderação foram uma consequência natural do aumento da abrangência de etapas e modalidades no novo Fundo, seus intervalos de variação expressaram a pressão dos estados para que a implantação da nova regra não propiciasse maior migração de recursos para os municípios.

Foram ainda estabelecidas duas travas para a redistribuição. A primeira foi uma tentativa de impedir a redução de recursos para o ensino fundamental dentro do Fundeb. O dispositivo mostrou como era forte o conceito de focalização dos recursos nessa etapa de ensino, mesmo dentro de um debate de quebra do paradigma.

A segunda trava dizia respeito ao temor de que as matrículas em algumas etapas pudessem rapidamente aumentar e provocar um desequilíbrio na distribuição dos recursos entre os entes. Os alvos das preocupações eram, sem dúvida, a possibilidade de elevação rápida das matrículas em creche, etapa de menor cobertura escolar e mantida pelas redes municipais, e também o potencial de crescimento de matrículas na educação de jovens e adultos (EJA), modalidade que possuía um imenso público-alvo, vide a baixa taxa de anos de escolaridade concluídos dos brasileiros.

Assim, foi remetida para regulamentação a definição de “percentuais máximos de apropriação dos recursos dos fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica”. A Lei nº 11.494/2007, porém, estabelece apenas uma trava para EJA, prevendo que a apropriação dos recursos em função das matrículas nessa modalidade deve observar, em cada estado e no Distrito Federal, o percentual de até 15% dos recursos do fundo respectivo.

Manteve-se também a reserva de 60% dos recursos para o pagamento dos profissionais do magistério, agora ampliada a cobertura para todos os que trabalham na educação básica.

Em termos federativos, o elemento de maior tensão durante a construção do Fundeb foi o formato de participação financeira da União na complementação ao Fundo – principal polêmica e maior fragilidade do Fundef. Por isso, os demais entes federados condicionaram o apoio à aprovação da emenda e à definição de um formato em que a União tivesse participação mais relevante e com menor risco de descumprimento.

Da mobilização pela elevação dos valores de participação da União, participaram representações dos interesses dos estados – com destaque para o Consed e o Conselho Nacional de Polí-



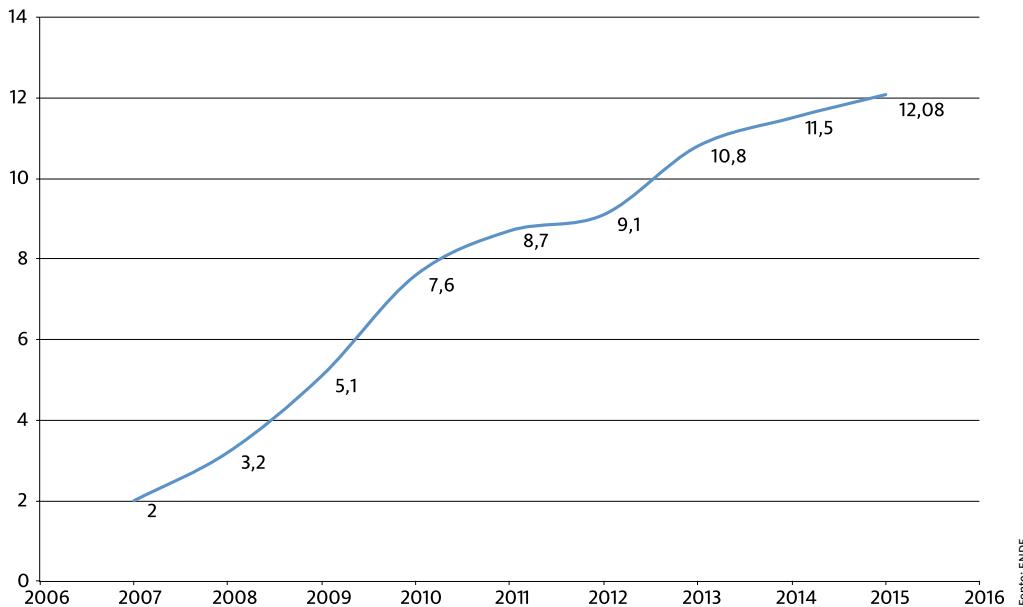
tica Fazendária (Confaz) – e dos interesses municipais – especialmente a Undime, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Mesmo que os interesses desses atores tenham estado em conflito durante a tramitação dos itens do formato do novo Fundo, houve uma ação conjunta decisiva com referência à participação da União.

O que mais chamou a atenção no processo foi que a representação dos trabalhadores em educação (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE) e uma rede que congrega diversas entidades da sociedade civil (Campanha Nacional pelo Direito à Educação) também agregaram esforços para a aprovação do maior aporte financeiro da União. Essa atuação evidenciou que não somente os atores institucionais podem influenciar a formatação de políticas públicas – a depender do caso específico, como os interesses podem coincidir e somar forças, ainda que em outras arenas sejam adversários.

Foi justamente no formato de participação da União que se registrou uma diferença significativa entre o Fundef e o Fundeb. A Emenda Constitucional nº 53/2006 optou por um modelo que garantisse uma elevação sustentável da contribuição financeira da União e, ao mesmo tempo, coibisse possíveis descumprimentos. A complementação passou a ser expressa em valores financeiros, válidos para os três primeiros anos do novo Fundo, e, após o quarto ano, em percentual, devendo representar no mínimo 10% do montante dos recursos alocados por estados e municípios nos fundos estaduais.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 não alterou de maneira substancial o papel constitucional da União no financiamento educacional, pois este continuou sendo suplementar e emergencial, ou seja, ajudar aqueles fundos estaduais que não alcançarem determinado patamar mínimo de valor por aluno. Porém, com a destinação de um volume maior de recursos, a incidência da complementação federal tornou-se mais significativa, beneficiando mais fundos estaduais (passou-se de dois para dez fundos contemplados) e, por conseguinte, diminuindo a distância entre os valores por aluno dos estados com maior arrecadação tributária e os daqueles com maior carência para o atendimento educacional.

## Evolução da complementação da União ao Fundeb – 2006 a 2016 (em R\$ bi)



Mesmo reconhecendo que a participação da União aumentou no Fundeb, não se pode deixar de anotar que a União, cuja receita de tributos é superior a 17% do Produto Interno Bruto (PIB), contribua com apenas 0,22% do PIB para o Fundeb, principal mecanismo de financiamento da educação básica.

Para contribuir com a discussão sobre financiamento e orientar a gestão das redes municipais de ensino, a Undime publicou, em parceria com a Fundação Itaú Social e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a pesquisa “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano Base 2009”.

## O Dirigente Municipal de Educação como gestor das receitas da educação

Uma das conquistas dos gestores educacionais na LDB foi o artigo 69. Não é possível pensar o desenvolvimento da educação no município sem que se conquiste maior autonomia administrativa e financeira. Segundo o artigo, em todos os municípios não só devem existir secretarias municipais de educação, como estas devem ser providas periódica e automaticamente com os recursos vinculados à educação, sem depender de negociações com o setor financeiro da Prefeitura.

Art. 69. [...]

§ 5º *O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:*

I – *recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;*

II – *recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;*

III – *recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.*

§ 6º *O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.*

Infelizmente, tornar realidade o teor desse artigo ainda constitui luta da Undime e de cada Dirigente Municipal de Educação (DME). Em muitos locais, o funcionamento continua bastante precário, sem que o DME tenha controle das receitas e despesas de sua área. Em outros, mesmo que a Secretaria já seja uma unidade orçamentária e que o DME seja ordenador de despesa, existe ainda forte dependência para liberação da disponibilidade financeira.

Reafirmar a autonomia nos termos legais é fundamental para que as demais tarefas (políticas e pedagógicas) possam ser cumpridas em todo o seu potencial.

### 6.3 O financiamento do Plano Nacional de Educação e novas fontes

Em um plano decenal de educação cujos fundamentos são a melhoria da qualidade e a expansão da oferta, fica difícil selecionar metas e estratégias diretamente relacionadas com o financiamento; afinal, todas exigem aporte de recursos. Contudo, é importante reconhecer que a meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014) sintetiza os custos projetados e, por isso, foi o tema de maior divergência durante

a tramitação da matéria no Congresso Nacional. Durante esse período, aconteceram dois grandes debates. O primeiro mensurou o custo de implementação de todas as metas do PNE. O segundo discutiu se, para efeito de cálculo de percentual do PIB, seriam computados apenas os investimentos diretos na rede pública ou a totalidade dos investimentos públicos em educação, que contabilizam apenas as transferências para o setor privado de diversas maneiras.

Desse embate resultou que o PNE absorveu redações contraditórias entre a meta 20 (investimento na educação pública) e o texto do parágrafo 4º de seu artigo 5º (investimento na educação, contabilizando todo o repasse para o setor privado).

Art. 5º [...]

§ 4º *O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.*

[...]

*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. [grifo nosso]*

A construção de indicadores sobre financiamento educacional que diferenciem o que é investimento direto na rede pública do que é repasse de recursos públicos para o setor privado é uma necessidade contábil e de transparência no uso dos recursos do fundo público. Mas as mudanças em nada dizem respeito a essa construção.

Apesar de não haver previsão constitucional para contabilizar no investimento total em educação repasses para o setor privado, excetuando-se o previsto no artigo 213 da Constituição

Federal, a redação do parágrafo 4º do PNE, como visto, considera investimentos públicos em educação os seguintes itens:

- os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal;
- as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior;
- os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil; e
- o financiamento de creches e pré-escolas e escolas de educação especial conveniadas.

**2. Mais informações sobre o ProUni em <<http://siteprouni.mec.gov.br>>.**

**3. Mais informações sobre o Pronatec em <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>.**

**4. Mais informações sobre o Fies em <<http://sisfiesportal.mec.gov.br>>.**

Do primeiro grupo de gastos com setor privado, feitos por intermédio de programas de isenção fiscal e concessão de bolsas, os mais relevantes e mantidos pelo governo federal são atualmente o **Programa Universidade para Todos (ProUni)**<sup>2</sup> e o **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**<sup>3</sup>. Eles não se limitam a firmar contratos apenas com instituições enquadradas como filantrópicas, comunitárias ou confessionais, ou seja, pelo menos parte dos gastos públicos desses programas não pode ser contabilizada como gasto educacional.

Situação ainda mais preocupante é a que reveste o terceiro grupo. O **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**<sup>4</sup> é um empréstimo destinado a facilitar o acesso de estudantes aos cursos pagos de ensino superior. O programa possui uma política de subsídio na taxa de juros, sendo mais baixa do que a vigente nos demais contratos dos bancos públicos – a diferença é custeada com recursos públicos. A redação do PNE pretende que o subsídio seja contabilizado como gasto educacional, procedimento que representa uma novidade em termos de contabilidade dos investimentos educacionais.

A única parte do parágrafo 4º totalmente coberta pela Constituição é o quarto grupo. Os dados censitários e a alocação de recursos públicos via política de fundos contabilizaram, em 2014, um total de 717.928 matrículas em entidades cobertas pelo *caput* do artigo 213 e operadas por estados, Distrito Federal e municípios. Desse total, 60% são de convênios para atendimento em creche (parcial e integral), 23% na pré-escola e 17% na educação especial.

Essa contradição põe em risco a execução das metas previstas no PNE e induz a adoção de formatos em que o poder público abre mão da oferta direta.

Durante toda a tramitação do PNE, ficou claro que, para cumprir suas metas e alcançar ao final do decênio o percentual de 10% do PIB, seria necessário elevar a destinação de recursos para a educação. Tal desafio dependeria de maior aporte pela União e/ou da criação de novas fontes de recursos vinculados à educação.

#### **6.4 Royalties: uma nova fonte de recursos para a educação**

Uma novidade importante ocorreu durante a tramitação do PNE. Trata-se da aprovação da Lei nº 12.858/2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Basicamente, essa lei estabelece que sejam destinadas à educação:

- 75% das receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial derivada da extração de petróleo de contratos posteriores a 3 de dezembro de 2012;
- 75% das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial derivada da extração do petróleo de contratos posteriores a 3 de dezembro de 2012;
- 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social provenientes da área do pré-sal, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE.

O que falta para que esses recursos realmente ajudem a cumprir o PNE e alterem a qualidade da educação em cada município?

Atualmente, todos os municípios que não são produtores ou confrontantes de áreas de produção de petróleo recebem uma pequena parte dos *royalties*. A legislação nacional foi alterada para tornar mais justa a partilha, especialmente devido à descoberta da área do pré-sal. Porém ação movida pelos estados produtores suspendeu a vigência dessa lei por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF). Enquanto a questão não for resolvida, a incidência desses recursos continuará concentrada em poucos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo.



A parcela da União (Lei nº 12.858/2013, art. 2º, I e III) precisa de regulamentação sobre sua utilização, a qual se espera que seja elaborada com a participação do Consed e da Undime.

Mesmo sendo uma nova fonte de recursos para a educação, não devem ser criadas falsas expectativas sobre o montante a ser arrecadado. A receita de petróleo, pelo menos no atual momento econômico, tem caído e, obviamente, cai também o volume de *royalties* arrecadado pelo poder público.

É muito importante que na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos municípios esteja prevista a destinação correta dos recursos oriundos da Lei nº 12.858/2013. Vale lembrar que tal receita não comporá a base dos 25% obrigatórios pela vinculação constitucional, mas deverá ter a mesma sistemática de aplicação.

## 6.5 Custo Aluno-Qualidade Inicial

Diante de um quadro em que a oferta educacional não estava garantida para todos e, ao mesmo tempo, havia forte questionamento social acerca da qualidade, a Constituição consignou como um dos princípios que deveriam reger o ensino a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII). Somente oito anos depois de promulgada a Carta foi introduzida uma modificação que indicava um ente responsável e uma finalidade para o padrão mínimo de qualidade (EC 14/1996).

A ausência de providências práticas para assegurar o padrão mínimo de qualidade motivou a formulação de uma proposta alternativa de regulamentação desse dispositivo pela sociedade civil organizada. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Foi desenvolvida uma matriz que buscou relacionar a qualidade oferecida em cada uma das etapas e modalidades do ensino com os insumos necessários. Para tanto, foram definidas quatro categorias deles: estrutura e funcionamento; trabalhadores em educação; gestão democrática; e acesso e permanência na escola.

O produto de tal esforço da sociedade civil foi a definição de um **Custo Aluno-Qualidade Inicial<sup>5</sup>**, resumido na tabela a seguir.

5. Para saber mais sobre o CAQi, acesse <[www.custoalunoqualidade.org.br](http://www.custoalunoqualidade.org.br)>.

### Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb - 2015

Etapa/modalidade	CAQi CNE (% PIB per capita)	Base de cálculo	CAQi Campanha - CNE 2015	Fundeb mínimo 2015	Diferença: CAQi Campanha - Fundeb mínimo	Razão: CAQi Campanha - CNE - Fundeb mínimo
Creche (integral)	39,00	CAQi Campanha - CNE	10.005,59	3.349,27	6.656,32	2,99
Creche (parcial)	30,00	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	7.696,61	2.576,36	5.120,25	2,99
Pré-escola (integral)	19,63	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	5.036,15	3.349,27	1.686,88	1,50
Pré-escola (parcial)	15,10	CAQi Campanha - CNE	3.873,96	2.576,36	1.297,60	1,50
EF AI – Urbano (parcial)	14,40	CAQi Campanha - CNE	3.694,37	2.576,36	1.118,01	1,43
EF AF – Urbano (parcial)	14,10	CAQi Campanha - CNE	3.617,41	2.834,00	783,41	1,28
EF AI – Rural (parcial)	23,80	CAQi Campanha - CNE	6.105,98	2.962,82	3.143,16	2,06
EF AF – Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha - CNE	4.669,28	3.091,64	1.577,64	1,51
Ensino fundamental (integral)	18,72	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino médio – Urbano (parcial)	14,50	CAQi Campanha - CNE	3.720,03	3.220,46	499,57	1,16
Ensino médio – Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha - CNE (EF II Rural)	4.669,28	3.349,27	1.320,01	1,39
Ensino médio (integral)	18,72	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
EM integrado à ed. profissional	18,72	CAQi Campanha - CNE + Fundeb	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ed. especial (conta duas vezes)	31,68	CAQi Campanha - CNE + Fundeb	8.127,62	5.668,00	2.459,62	1,43
EJA (avaliação no processo)	14,40	CAQi Campanha - CNE	3.694,37	2.061,09	1.633,28	1,79
EJA (integrada à ed. profissional)	17,28	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	4.433,25	3.091,64	1.341,61	1,43
Educação indígena e quilombola	23,80	CAQi Campanha - CNE (EF I Rural)	6.105,98	3.091,64	3.014,34	1,97
Creches conveniadas (integral)	33,00	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	8.466,27	2.834,00	5.632,27	2,99
Creches conveniadas (integral)	24,00	CAQi Campanha - CNE + Fundeb*	6.157,29	2.061,09	4.096,20	2,99

Observação: nos casos em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb.

Nota: os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37).

Elaboração: José Marcelino Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.



O CAQi representa um passo à frente na maneira de raciocinar sobre o financiamento educacional. Em vez de verificar qual custo-aluno pode ser efetivado com os recursos alocados à educação pública em dado momento histórico, a metodologia parte da definição de um padrão mínimo de qualidade.

A Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, por ter reunido os principais atores sociais da educação brasileira, serviu de indicação do estágio da discussão da área educacional a respeito da questão da qualidade. Uma das decisões mais importantes do evento foi sobre a responsabilidade pela viabilização financeira do padrão mínimo de qualidade. Para a Conae, cabe à União a complementação de recursos financeiros a todos os estados e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi. A proposta significa uma mudança substancial de atitude desse ente federado na política de financiamento educacional, aportando muito mais recursos e garantindo condições para diminuir as desigualdades existentes.

Em maio de 2010, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/1996 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.

O aspecto mais significativo do parecer é ter identificado o CAQi como a melhor referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil. Até dezembro de 2016, o Parecer nº 8/2010 não havia sido homologado pelo ministro da Educação.

Quatro estratégias do PNE asseguram o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o CAQi. Na estratégia 20.6, é estabelecido o prazo de dois anos para a implantação do CAQi, ou seja, até junho de 2016; na estratégia 20.7, que o CAQ será o parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais; na estratégia 20.8, que o CAQ será definido no prazo de três anos.

Sobre o tema do padrão mínimo de qualidade, o PNE determina:

*20.10) Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.*

As estratégias presentes no novo PNE obrigam os entes federados a desenvolver esforços de pactuação de maneira mais efetiva do que se presenciou até o momento, e a União precisa rediscutir o perfil de sua participação no financiamento da educação.

Os novos DME assumem suas funções sem que a regulamentação e a implementação do CAQi tenham sido efetivadas. Todos os esforços devem ser feitos pelos entes federados para que o PNE seja cumprido.

### **Regra de teto dos gastos federais afeta negativamente a educação municipal**

A recente aprovação da Emenda Constitucional 95, que estabelece um teto de gastos públicos, afeta diretamente o cotidiano da educação pública e precisa ser compreendida pelos DME, porque seus efeitos podem ter impacto em todo o planejamento da gestão municipal.

Durante os próximos 20 anos, as despesas da União com a área social não poderão crescer, de um ano para o outro, acima da variação da inflação, calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ficam preservados da regra pagamentos, amortização e encargos da dívida pública.

Na prática, a nova emenda congela os gastos públicos federais na área social nos patamares atuais, impedindo que esse ente federado cumpra suas responsabilidades com as metas do PNE e exerça suas tarefas de apoio aos estados e municípios.

Todos os estudos da sociedade civil e de diversas instituições acadêmicas mostram que tal dispositivo trará enorme prejuízo para a oferta dos serviços básicos, atingindo negativamente os mais pobres, aqueles que não possuem atendimento de educação e saúde condizente com o previsto na Constituição.

No planejamento da Secretaria de Educação, é necessário considerar que recursos federais, inclusive de programas existentes, e auxílio federal para cumprir metas do PNE serão cada vez mais escassos.

O chamado Novo Regime Fiscal representa uma profunda revisão do pacto inscrito na Constituição de 1988 e pode anular conquistas importantes, como a vinculação constitucional de recursos para educação e saúde.

## 7. A valorização dos profissionais da educação

As redes municipais de ensino podem alcançar melhores resultados na garantia do direito à educação na medida em que organizarem processos de valorização efetivos para todos aqueles que atuam na área. O caminho a ser percorrido precisa contemplar ações que tenham por objetivo a formação inicial e continuada, salários iniciais e planos de carreira atraentes, condições adequadas de trabalho e reconhecimento do esforço dos profissionais. Esse reconhecimento, aliás, deve pautar os esforços não apenas na área da educação, mas em toda a gestão municipal.

O conjunto dessas ações pode criar novas perspectivas na sociedade local, principalmente para aqueles que estão inseridos em um contexto vulnerável social e economicamente. Paulo Freire, presidente de honra da Undime, afirma que: “se a educação, sozinha, não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”. Para tanto, é preciso buscar o diálogo permanente com os profissionais da educação e com sua representação sindical, efetivar processos democráticos de gestão e implementar medidas concretas. Tais ações têm estreita relação com a qualidade da educação e princípios descritos nos artigos 206 e 208 da Constituição Federal.

**1. "... libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores."**  
**(Movimento dos Pioneiros, 1932)**

Há muito tempo o reconhecimento daqueles que atuam na educação é propalado e até, em muitos casos, reclamado. Quase sempre, a atuação no magistério ganha destaque em relação às demais funções na educação, apesar de ainda ser confundida como uma missão ou vocação. Ao contrário disso, o trabalho na educação deve ser reconhecido como uma profissão que requer condições específicas para ser desempenhada<sup>1</sup>.

No imaginário da sociedade, está presente a importância dos profissionais da educação e o que pode representar a falta

deles. Porém, na prática, infelizmente, poucas ações são realizadas para valorizá-los. Por exemplo, a diferença salarial entre aqueles que atuam no magistério e profissionais de outras áreas com o mesmo nível de formação pode ser, em média, de até 39%. A pauta da valorização dos profissionais da educação é uma ação que o Dirigente Municipal de Educação (DME) e sua equipe devem inserir no planejamento e nas ações da administração municipal e no cotidiano da sociedade local.

## **7.1 Marcos legais**

Reclamada há muitas décadas e sem efetivo amparo legal, a valorização daqueles que atuam na educação recebeu especial destaque na Constituição Federal de 1988. Diferentemente de apenas um reconhecimento, o artigo 206 estabeleceu como estratégia para garantir a qualidade da educação a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”. Essa determinação foi inserida no texto constitucional em 2006 por meio da Emenda Constitucional nº 53.

A emenda também trouxe outra determinação importante, ao definir que o país deve contar com leis específicas para criar piso nacional e disciplinar as categorias de trabalhadores considerados como profissionais da educação básica. Porém a mesma emenda constitucional fixa a obrigatoriedade de um piso apenas para os profissionais do magistério em seu artigo 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais

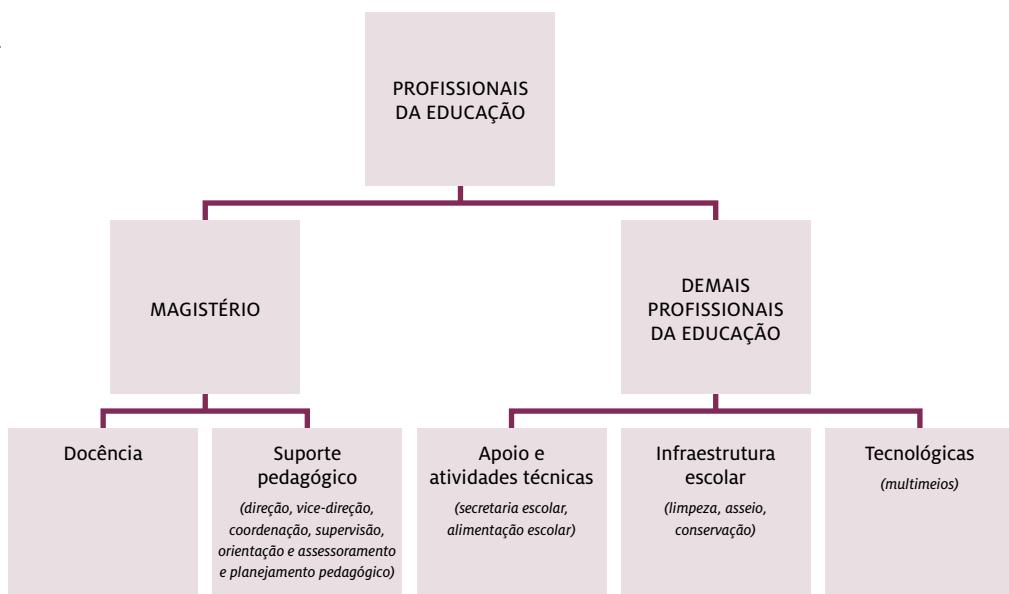
**2. Utiliza-se neste Caderno o termo legal “profissionais da educação”, muito embora as redes municipais ainda adotem nomenclaturas diferentes da legislação vigente. Os DME convivem com trabalhadores sem a qualificação prevista em lei e a extensão dos programas de formação profissional, seja para os atuais trabalhadores, seja para os futuros ingressantes, ainda é incipiente. Nas políticas de valorização necessariamente estarão incluídos todos os trabalhadores, visando a maior qualificação profissional possível.**

Transitórias (ADCT), em razão da conjuntura de reserva de recursos dentro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para pagar esses profissionais. Também especifica, para os três entes federados, a necessidade de fixar um prazo para elaborar ou adequar planos de carreira.

Entretanto, é preciso frisar que os profissionais da educação se distinguem em dois grupos. Um é formado pelos responsáveis pelas atividades de docência e suporte pedagógico, definidos pela legislação como profissionais do magistério. Não são apenas os que desempenham docência, mas também os responsáveis pelas atividades de direção, vice-direção, coordenação, supervisão, orientação e assessoramento e planejamento pedagógico.

Por outro lado, a educação demanda uma série de outras atividades de apoio e infraestrutura escolar, como as tarefas administrativas nas secretarias das unidades escolares, as de apoio tecnológico, as de limpeza e conservação e as relacionadas à alimentação escolar, entre outras. Por isso, estes também são profissionais da educação, desde que portadores de formação específica.

## Profissionais da educação<sup>2</sup>



De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), todos aqueles que atuam na educação básica e possuem formação específica em cursos reconhecidos são profissionais da educação. Observe:

*Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)*

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim; (Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

Já o artigo 62 da LDB especifica a formação para o exercício do magistério na educação básica. Para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, é necessária a formação em nível superior, em curso de licenciatura plena em pedagogia ou normal superior, admitida a formação em nível médio, modalidade normal. A LDB também expressa a habilitação necessária para atuar nas atividades de suporte pedagógico:

*Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.*

A valorização dos profissionais da educação tem forte amparo nas legislações que estabelecem a arrecadação e aplicação dos recursos. Isso porque o artigo 212 da Constituição Federal define um patamar mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Já a LDB estabelece a remuneração dos profissionais da educação como uma das possi-



bilidades de uso dessas receitas. Tal previsão ganhou força com a vigência da política de fundos, detalhada no capítulo sobre financiamento (p. 76), que reservou 60% dessa receita para a remuneração do magistério.

A LDB reservou, ainda, o artigo 67 para especificar previsões de reconhecimento e indicações para melhorar as condições de trabalho de todos os profissionais da educação.

*Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:*

- I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III – piso salarial profissional;
- IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI – condições adequadas de trabalho.

O dispositivo constitucional (art. 37) determina o ingresso por meio de concurso público, contemplando etapas de provas e títulos. Esse é um marco que deve ser respeitado na organização das redes de ensino. Além disso, a existência de estatutos e planos de carreira também concretiza medidas no processo de valorização. Neles devem estar contemplados mecanismos que permitam o avanço salarial por meio da ampliação da trajetória acadêmica e da avaliação de desempenho, bem como condições adequadas para o desenvolvimento das atividades.

Especificamente para o desempenho de funções de suporte pedagógico, a LDB determina que os profissionais do magistério devem acumular experiência na docência, como pode ser observado nos seguintes parágrafos 1º e 2º do artigo 67:

*§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. (Renumeração pela Lei nº 11.301, de 2006)*

*§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico; (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006)*

A vigência da Lei nº 11.738/2008 concretizou uma conquista histórica – senão a maior – da educação brasileira. Atendendo ao disposto no artigo 60 do ADCT (inciso III, alínea “e”), a lei definiu um piso nacional para o magistério. Porém ela não abrange todos os profissionais da educação e restringe sua obrigatoriedade somente para os que atuam na educação pública.

Finalmente, a mais recente conquista no âmbito da valorização dos profissionais da educação é assegurada por meio da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE reserva quatro metas (15, 16, 17 e 18) para especificar estratégias que, se implementadas adequadamente, poderão resultar em um novo cenário para o processo de valorização.

O foco da meta 15 é a definição de uma política nacional de formação de todos os profissionais da educação e não apenas do magistério. Um exemplo é a estratégia 15.10, que estabelece a necessidade de fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior para profissionais que atuam em todas as áreas da educação.

Especificamente para o magistério, o PNE visa resolver um grave problema apontado pelo Censo Escolar de 2015. Na educação básica pública atuam 1.554.427 professores, dos quais 6.302 são leigos (têm somente o ensino fundamental) e 510.029 possuem apenas o ensino médio. Entre os que têm formação em nível superior, 200.816 atuam em disciplinas diferentes de sua área de formação. Acrescente-se a isso que uma das previsões do PNE nessa meta buscou a implementação de programas específicos para a formação de profissionais para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial.

Já a meta 16 foca a garantia de formação em nível de pós-graduação para a metade dos profissionais do magistério até o



final da vigência do PNE. Também trata da oferta de formação continuada na área de atuação considerando necessidades, demandas e contextos das redes e dos sistemas de ensino.

Um grande marco no processo de valorização dos profissionais do magistério é determinado na meta 17, que equipara seu rendimento médio com o dos profissionais de outras áreas com escolaridade equivalente. Como estratégias, são previstas a instituição de um fórum permanente entre representantes dos três entes federados e dos trabalhadores da educação para acompanhar a atualização do piso e a implantação de planos de carreira, respeitando a destinação de um terço da jornada docente para atividades extraclasses e sem a interação com os estudantes. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013 mostram que a remuneração média mensal do professor com formação em nível superior é de R\$ 2.613,00 para uma jornada de 40 horas semanais. Profissionais de outras áreas com a mesma escolaridade têm o rendimento médio de R\$ 4.273,00 ao mês. Na prática, os professores ganham 39% menos que os outros profissionais.

A necessidade de assegurar a existência de planos de carreira para todos os que atuam na educação básica e superior no prazo de dois anos a partir da vigência do PNE é garantida na meta 18. Há ainda a indicação de adotar como referência inicial para a carreira de todos os profissionais da educação básica o piso do magistério. A meta também prevê, até o terceiro ano de vigência do plano, que no mínimo 90% do magistério e 50% dos não docentes estejam devidamente concursados e em exercício nas unidades escolares às quais estiverem vinculados.

Apesar de instituído pelo Ministério da Educação (MEC), o referido fórum de negociação entre os entes federados e trabalhadores da educação não havia se reunido até dezembro de 2016 para planejar e implementar estratégias previstas no PNE. Uma iniciativa importante e que deve ser aprimorada é a assistência técnica que a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do MEC, tem realizado para orientar municípios na elaboração ou adequação de seus planos de carreira. Tal apoio contribui para minimizar a insuficiente capacidade técnica de gestores e equipes, além de favorecer o diálogo entre o poder público e os trabalhadores da educação.

Porém os reflexos da crise econômica que assola o país, as propostas de limitação de gastos públicos, a tímida evolução

das receitas para a educação municipal e a falta de adequada gestão de recursos humanos na educação e demais áreas das administrações municipais inviabilizam o avanço mais concreto para a elevação da remuneração média do magistério. Entre as várias ações esperadas pelo setor estão a ampliação do investimento público em educação pública pelo governo federal, como apresentado no capítulo sobre financiamento (p. 76), e o estabelecimento de prioridade no repasse de transferências federais voluntárias para os entes federados que estabeleçam planos de carreira para os profissionais da educação.

## 7.2 A Lei do Piso e sua repercussão

Ao entrar em vigor a Lei nº 11.738/2008, estabeleceu-se uma nova realidade para a gestão pública brasileira. Os fundamentos dessa legislação provocaram reflexão sobre a estrutura das redes de ensino e evidenciaram a necessidade de adotar novas práticas de gestão do quadro de servidores na área da educação.

É importante registrar que, diferentemente do que a legislação disciplinava no país até então, a Lei do Piso estabelece previsões específicas para o conjunto dos profissionais do magistério e não apenas para aqueles que ocupam o cargo de professor. Portanto, independentemente de cargo ou emprego, o profissional concursado ou contratado para o exercício do magistério e das atividades de suporte pedagógico é abrangido pelo disposto na Lei nº 11.738/2008.

*Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.*

*§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.*

*§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as ativid-*



*des de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.*

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o **limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.** [grifo nosso]

A mudança fez com que cinco governadores (Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), ainda em 2008, ingressassem com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 4.167, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Alegaram que a nova legislação feria o princípio constitucional da autonomia entre os entes federados e que provocava desequilíbrio no gasto com o funcionalismo público. O STF analisou a reclamação e concluiu, em 27 de abril de 2011, pela constitucionalidade integral da Lei nº 11.738/2008.

Apesar de vigente desde então, ainda não é possível assegurar que é integralmente cumprida pelo conjunto dos municípios e estados. A tímida participação do governo federal no financiamento da educação pública, a inadequada estrutura da maioria dos planos de carreira, o excesso no quadro de pessoal provocado por desvios de função e readaptações equivocadas e a tímida evolução das receitas estão entre os fatores que impedem o cumprimento da Lei do Piso.

Para compreender as previsões da Lei nº 11.738/2008, é preciso analisar com especial atenção seus pontos estruturantes.

- I. O valor do piso deve ser garantido no vencimento (salário-base) e não como remuneração. Assim, todas as vantagens que compõem o salário final do profissional do magistério não podem ser consideradas no cômputo do valor do piso. Importante: para o magistério, o entendimento adotado pelo STF é diferente daquele previsto no ordenamento jurídico brasileiro, que permite ao poder público considerar

verbas remuneratórias para alcançar o valor do salário mínimo. Por exemplo, nas prefeituras, o salário-base e as verbas diversas podem ser somados para que o servidor receba, pelo menos, o salário mínimo. Já no caso do magistério, essa regra não é permitida. Os entes federados podiam, de acordo com o artigo 3º da lei, considerar, até o final de 2009, as verbas remuneratórias para efeito de cumprimento do valor do piso. A partir daí, o poder público deve conceder o valor do piso do magistério no vencimento de cada profissional, e, se houver outras verbas remuneratórias, elas devem ser pagas para além do valor do piso. De acordo com a decisão do STF, o piso do magistério “não é um instrumento de proteção ou um salário mínimo para esta categoria”. Ao contrário, o acórdão da ADIn nº 4.167 reitera que o piso é um “mecanismo de fomento à melhoria da qualidade da educação básica pública”.

- II.** O valor do piso deve ser fixado como vencimento inicial das carreiras – portanto, para aqueles profissionais do magistério com formação em nível médio, modalidade normal, e no começo da vida funcional na rede de ensino. A Lei nº 11.738/2008 trata apenas de um patamar inicial e não propriamente dos vencimentos que serão garantidos em uma carreira, haja vista que a variação salarial, por exemplo, entre os níveis de formação acadêmica e o tempo de efetivo exercício em uma rede de ensino deve estar especificada no plano de carreira. A constitucionalidade da lei está alicerçada justamente na previsão específica do piso, pois as diferenças salariais são da competência exclusiva de cada ente federado. Apenas para registrar: uma lei federal não pode estabelecer responsabilidades para municípios e/ou estados. A Lei nº 11.738/2008 segue o princípio constitucional e estabelece apenas um vencimento inicial para a carreira dos profissionais do magistério, conforme previsto no artigo 60, inciso III, alínea “e”, do ADCT.

- III.** O valor do piso é disciplinado para uma jornada de até 40 horas semanais. Nas redes de ensino, as cargas horárias previstas nos editais de concurso ou nos processos de contratação são bastante distintas. Além de jornadas por hora, existem as previsões por hora-aula, que, muitas vezes, tem duração menor (45 ou 50 minutos, por exemplo). Também há jornadas semanais e mensais. Então, a Lei nº 11.738/2008 prevê a aplicação do **princípio da proporcionalidade<sup>3</sup>** para

**3. Lei nº 11.738/2008, artigo 2º, § 3º:**  
“Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo”.



as jornadas diferentes das 40 horas semanais de trabalho dos profissionais do magistério. Para definir o valor do piso para os profissionais com jornadas distintas, é necessário aplicar a proporcionalidade por meio da “regra de três”. Por exemplo, para conhecer o valor do piso em uma rede que tem jornada de 24 horas semanais, deve-se dividir o valor do piso vigente por 40 e, depois, multiplicar o resultado pela carga horária semanal existente na rede de ensino – 24 horas, no caso.

**IV.** Na composição da jornada docente, no mínimo um terço deverá ser cumprido em atividades extraclasse, sem interação com os estudantes. Até a vigência da Lei nº 11.738/2008, as redes de ensino organizavam a hora-atividade em tempos que variavam entre 20% e 25% da jornada total. A mudança foi um dos principais pontos reclamados pelos governadores na ADIn nº 4.167. Durante o julgamento, os ministros do STF empataaram a votação em cinco favoráveis e contrários. Como não houve formação de maioria absoluta dos votos pela rejeição da reserva de, pelo menos, um terço para atividades extraclasse, a Lei nº 11.738/2008 também foi definida como plenamente constitucional nesse aspecto. A reserva do tempo destinado à hora-atividade está prevista no artigo 67, inciso V, da LDB: *“período reservado a estudo, planejamento e avaliação”*. Essa ampliação deve estar prevista no plano de carreira de cada rede de ensino, disciplinando sua organização e maneira de cumprimento, com o objetivo de melhorar as condições de trabalho docente para favorecer a prática pedagógica. O bom uso da atividade extraclasse influencia de maneira positiva a trajetória dos estudantes. Quando o profissional participa de processos de formação continuada na escola ou na rede de ensino, reflete sobre sua prática e tem a possibilidade de planejar, com base na análise das avaliações da aprendizagem de cada estudante, as intervenções necessárias em sala de aula.

Talvez o único problema da Lei nº 11.738/2008 esteja no mecanismo de atualização. Inicialmente, é preciso observar que, sendo o piso do magistério um valor, ele deve sofrer apenas uma atualização anual. Diferentemente disso, os salários precisam ser reajustados ou aumentados. Desde o início de sua vigência, a Lei do Piso tem provocado problemas de compreen-

são para os entes federados e incertezas para os profissionais do magistério. Isso porque o texto aprovado não definiu com clareza os fundamentos para, anualmente, estabelecer o valor do piso.

Observe o que está disposto na Lei nº 11.738/2008:

*Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será **atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009**.*

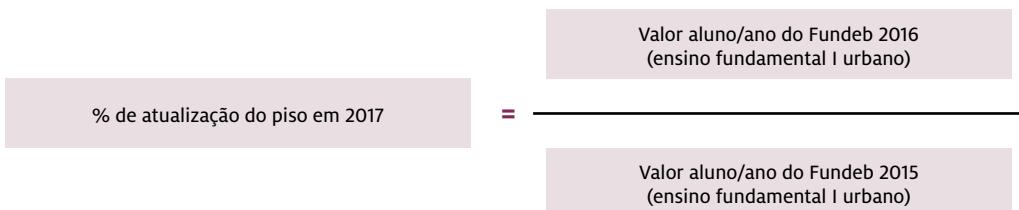
Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. [grifo nosso]

A lei começou a vigorar em 2009, e, no ano seguinte, deveria haver a primeira atualização do valor do piso – o texto, porém, não deixou claro como aplicar a previsão do parágrafo único do artigo 5º.

Esse fato motivou o MEC a solicitar à Advocacia-Geral da União (AGU) um parecer para orientar as redes de ensino sobre o mecanismo a ser adotado para a atualização do piso. O entendimento recomendado pela AGU tem sido utilizado desde então sem que uma previsão esteja assegurada em texto legal. Em setembro de 2012, uma nova reclamação de inconstitucionalidade (ADI nº 4.848) foi proposta, agora pelos governadores de Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina. Na época, o ministro Joaquim Barbosa não concedeu o efeito suspensivo solicitado pelos governadores, e até dezembro de 2016 a matéria ainda não tinha sido julgada no plenário do STF.

De acordo com o parecer da AGU, a atualização do piso deve considerar o crescimento do valor aluno/ano do Fundeb (para os anos iniciais do ensino fundamental urbano) referente aos dois exercícios anteriores.

## Cálculo da atualização do piso do magistério



Analise, no quadro a seguir, o crescimento do valor aluno/ano do Fundeb (para os anos iniciais do ensino fundamental urbano) comparado com a evolução do piso do magistério desde o início de sua vigência.

### Quadro comparativo entre o valor/aluno ano do Fundeb e o valor do piso do magistério (em reais)

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor aluno/ano	1.132,34	1.221,34	1.414,85	1.729,80	1.867,15	2.022,51	2.285,57	2.545,31	2.739,77
Valor do piso	-	950,00	1.024,67	1.187,97	1.450,54	1.567,00	1.697,39	1.917,78	2.135,64

Nota: Para o cálculo são considerados os valores do Fundeb com base na última portaria interministerial antes da vigência do valor do piso.

Outro problema é que a Lei do Piso não define com clareza como e quem deve publicar anualmente o novo valor do piso.

Essa sistemática foi reclamada pelos governadores na ADIn nº 4.848 porque não segue a lógica do crescimento das receitas do Fundeb em cada estado ou município. O argumento principal é que uma norma nacional não pode disciplinar a variação do gasto com o magistério em cada ente federado. Mas, na análise do STF, essa lógica não motiva razões suficientes para suspender os efeitos da recomendação feita pelo MEC todos os anos a partir do parecer da AGU.

Desde então, sucessivas tentativas para definir o mecanismo de atualização do piso vêm sendo travadas por gestores, representação sindical e parlamentares. A tensão reside na definição de ganho real acima da inflação, o que impossibilitou

a pontuação de um consenso e o avanço de uma proposta no Congresso Nacional.

É necessário destacar que, durante a vigência do piso do magistério, a atualização evoluiu acima da inflação apurada. A Lei nº 11.738/2008 cumpre parcialmente, até o presente momento, a previsão de valorização conforme disposto no inciso V do artigo 206 da Constituição Federal. Esse fato deve ser considerado positivo por profissionais, gestores e sociedade, apesar de a remuneração média do magistério ainda estar distante do que recebem os profissionais com o mesmo nível de formação.

Se o piso fosse atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), adotado pelo poder público como mecanismo para reajuste dos salários de servidores, teria alcançado em 2016 apenas R\$ 1.494,29, em vez de R\$ 2.135,64, o que dificultaria ainda mais o cumprimento da meta 17 do PNE. Importante registrar que, mesmo havendo ganhos reais com a atualização do piso mediante a evolução da receita nos últimos anos, que esteve acima da inflação, essa situação poderá sofrer mudanças ante uma possível crise econômica. Apesar da atualização do piso, a distância salarial entre o magistério e outros profissionais é significativa e, como mencionado, chega a 39%.

Essa realidade, somada à diminuição da perspectiva de evolução de receitas e à gestão frágil de recursos humanos nas prefeituras e governos estaduais, tem provocado problemas na remuneração do magistério. Por exemplo, em municípios pequenos onde há perdas com a sistemática de subvinculação de recursos (o valor destinado ao Fundo Contábil Estadual é menor do que a receita direta do Fundeb), o crescimento do piso dificulta o cumprimento dos planos de carreira. Em municípios onde existe excesso de desvio de função (profissionais do magistério fora da atividade) ou número elevado de servidores municipais e cargos comissionados, não é possível cumprir a destinação de um terço da jornada docente em atividades extraclasse.

Diante desses exemplos, é preciso observar que o problema não reside no valor, tampouco no formato de atualização do piso do magistério. Ao contrário, a principal dificuldade verificada ao longo do tempo está na sistemática de financiamento da educação, porque o ente federado que mais arrecada é o que realiza menor esforço de investimento em educação pública, lógica demonstrada no capítulo sobre financiamento (p. 76).



A regra de atualização do piso deve contemplar ganhos reais, acima da inflação, para reconhecer o esforço dos profissionais do magistério que atuam nas redes públicas de ensino. Além disso, as previsões de ampliação do acesso à educação dispostas no PNE determinam a necessidade de novos profissionais. Entretanto, um estudo desenvolvido pela Fundação Carlos Chagas comprova que apenas dois de cada cem jovens no 3º ano do ensino médio demonstram atração pela carreira docente. Para 83% dos entrevistados em diferentes regiões do país, seu futuro não deverá ter qualquer relação com o magistério.

Para enfrentar essa realidade, a Undime defende, desde o início da vigência da Lei nº 11.738/2008, a adoção, por meio de legislação, de um mecanismo claro e seguro para a atualização do piso salarial, que deverá ser pautado por crescimento real, acima da inflação, para garantir a elevação da remuneração média de modo a alcançar os ganhos de profissionais de outras áreas. Para tanto, a Undime, por meio de sua Diretoria Executiva e do Conselho Nacional de Representantes, articula, junto ao governo federal e ao Congresso Nacional, a aprovação de legislação para ampliar o financiamento da educação pública. Entre as novas fontes, como apresentado no capítulo sobre financiamento (p. 76), estão a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e a regulamentação dos recursos do petróleo para a educação.

### 7.3 Estatutos e planos de carreira

Está na Constituição Federal a determinação de existência de planos de carreira para os profissionais que atuam na educação. Essa previsão está reiterada na LDB para todos os que atuam na educação e especificamente na Lei do Piso para o magistério. Esses marcos legais não existem para profissionais de outras áreas, fato que distingue a educação.

Inicialmente, é preciso retomar que não apenas o magistério, mas também as atividades de apoio e infraestrutura escolar garantem o funcionamento adequado das unidades escolares e favorecem a trajetória dos estudantes. Assim, as redes de ensino devem discutir de maneira democrática e respeitar as previsões legais para assegurar planos de carreira a todos os que atuam na educação, lembrando sempre que estatuto e plano de carreira são coisas distintas: enquanto um trata da vida

funcional, o outro trata especificamente da carreira ao longo do tempo.

O regime jurídico disciplinará a vida funcional dos servidores públicos. Ele define ingresso, posse, exercício, estágio probatório e alcance de estabilidade, readaptação, reversão, reintegração, licenças e afastamentos, acúmulo de cargos, processo administrativo disciplinar, seguridade e aposentadoria. Esses temas deverão estar presentes no estatuto, que poderá abranger todos os servidores da administração municipal ou de toda a área da educação. No entanto, em muitos municípios já existem estatutos específicos para o magistério.

Por outro lado, os planos de carreira disciplinam as regras de habilitação para o exercício de funções e atividades, jornada de trabalho e, no caso da docência, sua composição, locais de atuação, atribuição e/ou distribuição de aulas e turmas e organização dos processos de formação continuada, além de estrutura e evolução salarial.

A organização de carreiras na educação teve início em 1974, com o plano de carreira dos profissionais da rede estadual do Rio Grande do Sul. A partir da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em meados da década de 1990, os municípios são pressionados pela legislação e pelos profissionais do magistério a organizar as carreiras. Com a entrada em vigor do Fundeb, o processo ganhou força ainda maior e culminou com a Lei nº 11.738/2008, que estabelece:

*Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.*

Desde então, percebe-se o esforço dos municípios para construir e adequar os planos de carreira. Porém as dificuldades apresentadas e a manutenção de uma estrutura de carreira construída em um período anterior ao atual têm dificultado tanto o cumprimento das previsões da Lei nº 11.738/2008 como as contidas nos próprios planos de carreira.

Ao longo da história da educação brasileira, as redes de en-



**4. A Lei nº 11.274/2006 determina a ampliação do ensino fundamental em mais um ano e estipula que o ingresso do estudante nessa etapa se dá aos 6 anos de idade.**

sino projetaram as carreiras tomando por base a possibilidade de estabelecer um salário inicial acrescido de alguns ou muitos itens para compor a remuneração. Algumas das previsões estruturantes, como o reconhecimento pela trajetória acadêmica e o tempo de efetivo exercício em uma rede, aparecem como vantagens remuneratórias e não como vencimento ou salários-base do profissional do magistério ou dos demais trabalhadores da educação.

Cabe ressaltar que os planos de carreira no final do século passado e no início deste foram construídos para uma realidade da educação pública diferente da atual. O ensino era obrigatório para a população na faixa dos 7 aos 14 anos e somente em 2006 foi ampliado para nove anos de duração<sup>4</sup>, especificamente no ensino fundamental. Depois, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, ampliou a obrigatoriedade de matrícula para crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos. Essas alterações foram sucedidas pela garantia de acesso a populações indígenas e quilombolas, além da inclusão de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, transtornos funcionais específicos e altas habilidades ou superdotação. Finalmente, as previsões do PNE asseguram a oferta da educação como um direito subjetivo de cada cidadão.

Esse cenário impôs a necessidade de ampliar o quadro de profissionais do magistério e também de trabalhadores para atuar nas atividades de apoio e infraestrutura escolar. Em paralelo, os planos de carreira foram elaborados ou adequados levando em conta estruturas de organização fundamentadas em vencimentos ou salários-base acrescidos de vantagens.

Como apresentado anteriormente, o quadro é agravado pela tímida participação do governo federal no financiamento da educação pública e por problemas na gestão dos recursos humanos nas administrações municipais, inclusive na educação. É possível considerar que os formatos das carreiras até então presentes na educação brasileira eram bons e adequados para a época em que foram construídos, os quais, na atual conjuntura, já não garantem uma efetiva valorização dos profissionais.

Para enfrentar essa questão, os gestores da educação municipal devem aprofundar o conhecimento a respeito dos marcos legais e estrutura das legislações locais sobre estatuto e carreira e participar da elaboração e implementação das três peças de planejamento que organizam a administração municipal: **Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias**

**(LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)**<sup>5</sup>. Também é preciso organizar a estrutura da rede municipal de ensino, sobretudo no planejamento do atendimento de matrículas, o que define a quantidade necessária de profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação. Além disso, o DME precisa acompanhar o desenvolvimento da carreira de cada profissional, evitando desvios de função e excesso de pessoal, bem como monitorar o ordenamento de despesas e a autorização dos pagamentos com os recursos que compõem a base de aplicação mínima de 25% em MDE.

Na administração pública, é importante destacar que são dois os regimes jurídicos que regulam a vida funcional dos profissionais. O primeiro deles é o estatutário, composto por um conjunto de regras que funcionam como intermediadoras das relações entre o servidor e o poder público. Uma legislação específica previamente definida estabelece uma relação verticalizada entre a administração e o profissional. Todavia, são aplicados aos servidores públicos no regime estatutário vários dispositivos constitucionais e legais, como garantia de salário nunca inferior ao mínimo, repouso semanal remunerado, férias e décimo terceiro salário, entre outros. No caso do magistério, é preciso lembrar o direito ao recebimento do valor do piso no vencimento ou salário-base.

No outro regime, o celetista (vinculado à Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT), é possível perceber a reprodução da regra válida para a área privada, na qual nenhum dos dois sujeitos da relação jurídica determina as respectivas condições. Assim, nem à administração, nem ao empregado público cabe ditar o regime da função pública, porque a relação se dá pelo conjunto das previsões estabelecidas na CLT.

O regime estatutário tem duas características: a pluralidade das normas, porque cada estatuto é único, e a inexistência de um contrato entre o poder público e o servidor. Cada ente federado, com base no princípio da autonomia, pode adotar o regime estatutário para seus servidores, e para isso basta aprovar uma legislação para disciplinar a relação jurídica entre as partes. No regime celetista, o poder público e o empregado ficam restritos a apenas uma relação disciplinada também por uma única norma, a CLT, cujas previsões são aplicadas indistintamente a todos os entes federados que optarem por esse regime.

Independentemente do regime adotado, o princípio constitucional de obrigatoriedade de **concurso**<sup>6</sup> deve ser respeitado

**5. Para saber mais sobre PPA, LDO e LOA, acesse <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>, na área Gestão orçamentária e financeira.**

**6. Constituição Federal, artigo 37, inciso II: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.**

**7. A estratégia 18.1 do PNE prevê que, até o terceiro ano de sua vigência, 90% do magistério e 50% dos demais profissionais da educação tenham vínculo efetivo.**

para ingresso na administração pública. As demandas apresentadas pelo **PNE**<sup>7</sup> e pelos Planos Municipais de Educação (PME) impõem a necessidade de, provavelmente, organizar novos processos seletivos nas redes municipais. Isso deverá ser feito com antecedência e com base em levantamento das demandas locais e das ações de monitoramento e avaliação do PME.

Não é recomendável a adoção de práticas de contratação de profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação por meio de um vínculo precário, sem concurso. Além de fragilizar a relação entre o profissional e o poder público, tal medida cria a possibilidade de inchar o quadro sem necessidade. A Constituição Federal prevê isso apenas para suprir emergências e não como medida permanente. Também determina a necessidade de uma lei específica para disciplinar essa situação e o processo de seleção. Observe:

*Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

[...]

*IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*

**8. A Constituição Federal define direitos para os trabalhadores brasileiros e alguns abrangem servidores públicos. Recomenda-se a leitura dos artigos 7º e 39.**

Os profissionais da educação, assim como qualquer outro servidor público, também são detentores de outros direitos previstos na **Constituição Federal**<sup>8</sup>, que devem ser respeitados e garantidos por meio dos estatutos e planos de carreira. Muitas dessas previsões são regras válidas para todos os trabalhadores brasileiros, mas algumas foram criadas especificamente para aqueles que atuam na gestão pública. Para entender a organização da vida funcional, é preciso lembrar a regra constitucional, porque são três as formas de acesso à administração pública:

- I. Cargo público: é ocupado por servidor público mediante prévia aprovação em concurso público. Quando essa opção é adotada, os profissionais da educação estão submetidos ao regime estatutário.

- II.** Emprego público: é ocupado exclusivamente por empregados públicos também após aprovação em concurso público. Nesse caso, os profissionais estão sujeitos ao regime celetista.
- III.** Vínculo precário: permite atender ao disposto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal. Nesse caso, os profissionais são servidores temporários, sem vínculo permanente, mas é necessário realizar um processo seletivo para a contratação, garantindo igualdade de condições entre os interessados. A relação com a administração pública é mantida por tempo determinado.

A organização do tipo de vínculo do profissional atuando na administração pública tem relação direta com a forma e a estrutura das legislações que estabelecem as carreiras. Normalmente, a nomenclatura dada aos planos de carreira é equivocada, porque pretende abranger tipos diferentes de vínculo. O regime estatutário pode tratar da carreira estabelecendo os cargos que serão abrangidos e disciplinar o formato da remuneração. Nesse caso, são Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR). Mas, se os respectivos cargos estão dispostos no estatuto, há apenas Planos de Carreira e Remuneração (PCR). No regime celetista, não existem cargos, apenas empregos. Além disso, as leis estabelecem os salários dos profissionais abrangidos. Nesse caso, então, há Planos de Empregos e Salários. Diante do exposto, é recomendado utilizar apenas a nomenclatura “planos de carreira” para todos os casos.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), tem contribuído ao longo do tempo com a reflexão e construído orientações aos estados e municípios para elaboração ou adequação de suas legislações. Depois da entrada em vigência da Lei nº 11.738/2008 e das alterações na Constituição Federal promovidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009, o CNE estabeleceu diretrizes para orientar a elaboração ou adequação dos planos de carreira, tanto para o magistério como para os demais trabalhadores da educação básica. Em resumo, as orientações estimulam, entre outras previsões, que os planos contemplem variação salarial com base no nível de formação ou habilitação de cada profissional e no tempo de efetivo exercício na rede de ensino em que prestou concurso público. Também abordam a necessidade de construir instrumentos adequados e organizar processos



democráticos de avaliação de desempenho. As previsões estão contidas nas Resoluções CNE/CEB nº 2/2009 e nº 5/2010, que tratam, respectivamente, da estruturação das carreiras do magistério e dos demais trabalhadores da educação básica.

Para além dessas previsões, a Sase/MEC iniciou, em 2015, o apoio técnico por meio de uma rede de articuladores. Esse trabalho tem avançado, e a Undime apresentou a sugestão de aprofundar a discussão sobre os marcos legais e a necessidade de planejar a evolução das despesas com pessoal nos planos de carreira, conforme previsto na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000.

As definições da estrutura, dos profissionais abrangidos, das jornadas de trabalho e das variações de percentuais e salários em cada plano de carreira devem respeitar também a realidade local. A autonomia dos entes federados e as distintas capacidades de receita e aplicação impedem a padronização de uma carreira para os profissionais do magistério e para os demais trabalhadores da educação. Por exemplo, a variação salarial por nível de formação pode ser diferente em municípios vizinhos, porque, entre outras justificativas, suas arrecadações e seus comprometimentos de gasto com pessoal também são distintos.

Outro fator importante é que a regra constitucional da autonomia entre os entes federados impede a padronização da nomenclatura de cargos e empregos públicos nas redes de ensino. Além dos professores, por exemplo, também existem profissionais que prestaram concurso ou foram contratados como especialistas, pedagogos, orientadores, supervisores e professores de educação infantil, entre outros. Na prática, quando a exigência da habilitação está de acordo com o disposto na LDB (arts. 62 e 64) e as atribuições a serem cumpridas são as do magistério, todo profissional está contemplado pelos benefícios da Lei nº 11.738/2008.

Não existe legislação federal determinando nível de formação ou habilitação específica para os trabalhadores da educação que atuam nas atividades de apoio e infraestrutura escolar. No entanto, o Decreto Federal nº 7.415/2010 criou o Programa Pró-Funcionário, para estimular a formação do pessoal não docente. Foram oferecidos cursos a esses profissionais, principalmente por intermédio dos institutos federais. Ao concluir essa formação técnica, é recomendável que tais profissionais também sejam contemplados com benefícios

nos planos de carreira. Porém, a administração pública deve analisar o mecanismo a ser adotado para concedê-los, porque a regra prevista no artigo 37 da Constituição Federal impossibilita a transposição de cargo. Servidores que prestaram concurso para o mesmo cargo ou emprego público não podem ter sua base salarial distinta apenas porque atuam em uma área específica, como a da educação.

É importante lembrar que os estatutos e planos de carreira podem abranger apenas os que prestam concurso público. Aqueles que não têm vínculo permanente ou foram contratados como monitores ou instrutores de atividades para ampliação da jornada dos estudantes (por exemplo, o programa Mais Educação) não são contemplados nos estatutos e planos de carreira. Da mesma forma, profissionais das áreas da assistência social e da psicologia são importantes para o desenvolvimento de ações na rede municipal, mas não podem ser considerados profissionais da educação. É recomendável que a Secretaria Municipal de Educação estabeleça ações intersetoriais com outras áreas da administração para contemplar a realização dessas atividades.

Outra preocupação presente na discussão da valorização do magistério diz respeito às previsões contidas nos planos de carreira que estimulam sucessivas pós-graduações *lato sensu* ou de cursos que não têm relação com a área em que o profissional prestou concurso ou atua. Medidas como essas fragilizam as carreiras, porque focam especificamente a vantagem salarial, em detrimento dos processos de formação acadêmica ou da necessidade de desempenhar as atividades na rede municipal de ensino.

Já a avaliação de desempenho deve servir como mecanismo para direcionar o esforço pessoal de cada profissional e para orientar a política de formação continuada. Assim, precisa ser compreendida como um processo contínuo e não apenas como uma medição resultante de uma fotografia momentânea. Com instrumentos adequados, sistemática democrática de implementação e informação prévia aos profissionais, é possível analisar a prática de gestores, docentes e demais trabalhadores da educação. Os resultados devem ser avaliados com o objetivo de oferecer crescimento profissional e pessoal.

Embora prevista em praticamente todos os planos de carreira, a avaliação de desempenho apresenta fragilidades no texto das legislações e nos processos de organização e implementa-



ção. Em muitos casos, está, de maneira equivocada, alicerçada apenas em ações para estabelecer remuneração diferenciada àqueles que alcançam determinado objetivo. Causa preocupação, também, quando está a serviço dos processos de meritocracia, que têm como objetivo o estabelecimento de competição entre os profissionais para alcançar certo resultado. Por fim, ainda inadequadamente, algumas redes de ensino provocam confusão ao atrelar a avaliação de desempenho dos profissionais aos resultados das avaliações aplicadas aos estudantes.

Quando os planos de carreira não reconhecem o esforço dos docentes e servidores e as prefeituras têm dificuldades para cumprir o que está disposto nas legislações, é preciso realizar discussões qualificadas e profundas entre gestores e profissionais da educação. Muitas vezes, as legislações locais não foram construídas de maneira adequada. Em outras, faltam processos mais eficientes de gestão de recursos humanos e até mesmo comprometimento de alguns profissionais.

## 7.4 A busca pelo equilíbrio: valorização, legislação e receitas

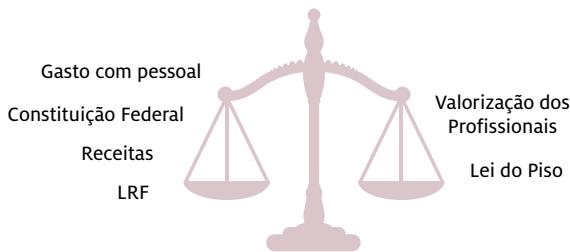
Toda a despesa com remuneração na administração pública está disciplinada pela Constituição Federal, fato que determina a necessidade de buscar equilíbrio entre as receitas e o gasto com pessoal. Medidas incompatíveis ou mesmo tímidas com referência à evolução das receitas apenas fragilizam o trabalho de elaboração ou adequação dos planos de carreira e inviabilizam o processo de valorização. O primeiro ponto a ser observado é que a educação não é uma ilha dentro da administração municipal. Portanto, o gasto com remuneração dos profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação compõe o montante aplicado pela Prefeitura aos demais servidores concursados, contratados e nomeados para os cargos comissionados.

**9. A LRF estabelece para o Executivo municipal um limite máximo para gasto com o funcionalismo (art. 20, III, b): 54% do valor da Receita Corrente Líquida.**

Nas Conferências Nacionais de Educação (Conae) de 2010 e 2014 e durante o trâmite do PNE no Congresso Nacional, um pleito constante foi a retirada da educação dos limites impostos para o gasto com pessoal pela Lei Complementar nº 101/2000, popularmente conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**<sup>9</sup>. Embora contemplada em algumas matérias que tramitam no Congresso, essa proposta ainda não havia

sido aprovada até dezembro de 2016, fato que requer especial atenção dos gestores municipais, profissionais da educação e representação sindical. Afinal, garantir o pagamento dos salários em dia e os avanços nas carreiras dentro dos prazos estabelecidos também é um importante mecanismo de valorização dos profissionais da educação.

## **Equilíbrio entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a valorização dos profissionais da educação**



De acordo com a Constituição Federal, o gasto com remuneração na administração pública deve estar dentro da capacidade orçamentário-financeira de cada ente federado e não pode ultrapassar determinados limites. Observe o que está disposto no artigo 169:

*A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*

A LRF foi criada com base em previsão constitucional. Em momentos de crise econômica que afetam as receitas dos estados e, principalmente, dos municípios, como os vividos nos últimos anos, pode haver uma realidade indesejável: o gasto com pessoal fica acima dos limites estabelecidos e em desacordo com a legislação nacional. O Dirigente Municipal de Educação e sua equipe devem conhecer as previsões legais, acompanhar continuamente a evolução do gasto com profissionais da educação e verificar as informações sobre o montante aplicado ao restante da administração municipal.

A LRF prevê que a geração de despesas deve estar amparada na evolução orçamento-financeira de cada ente federado. Observe:

## CAPÍTULO IV DA DESPESA PÚBLICA

### Seção I

#### Da Geração da Despesa

*Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I – estimativa do impacto orçamento-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

[...]

#### Subseção I

##### Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obriga-*

*ção legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

Com base nessa previsão, é importante que o DME tenha domínio sobre como está a organização da administração municipal, observando sobretudo se ele é o gestor dos recursos da educação e o ordenador das despesas. Mesmo que não tenha domínio sobre a aplicação dos recursos, deve acompanhar dia a dia a realidade em relação às receitas e sua destinação.

Especificamente sobre a despesa com pessoal na administração pública, a LRF define que deve ser considerado todo o gasto que envolve remuneração final de concursados, contratados e cargos comissionados. Ela impõe um limite máximo da Receita Corrente Líquida para ser utilizado pelos entes federados e por esfera de poder na remuneração com pessoal.

## Seção II

### Das Despesas com Pessoal

#### Subseção I

##### Definições e Limites

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.*

*§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.*

[...]

*Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*

[...]

*III – na esfera municipal:*

*a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;*

b) 54% (*cinquenta e quatro por cento*) para o Executivo.

**10. Lei Complementar nº 101/2000, artigo 21, parágrafo único:** “Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

A LRF, com base nessas previsões, impõe algumas restrições sobre o gasto com pessoal. Entre elas, especifica a nulidade dos atos que permitam a ampliação do gasto com pessoal sem atender aos artigos 16 e 17. Também impede a ampliação de despesa com pessoal seis meses antes do término do mandato do chefe do poder executivo em cada **localidade**<sup>10</sup>.

Porém uma das maiores dificuldades impostas pela legislação na administração pública ocorre quando o gasto com pessoal está elevado. A LRF proíbe que novos aumentos sejam concedidos ou novas contratações realizadas. Permite apenas a revisão geral anual e a reposição de servidores da educação em casos de aposentadoria ou falecimento, por exemplo. Observe:

Art. 22. [...]

Parágrafo único. *Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

- I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II – criação de cargo, emprego ou função;
- III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

**11. Receita Corrente Líquida (RCL)** é o conjunto de receitas correntes que podem ser utilizadas para o pagamento de salários.

Quando o gasto com o funcionalismo ultrapassa o chamado limite prudencial, conforme disposto no parágrafo único do artigo 22 da LRF, imediatamente a administração deve providenciar a reorganização e baixar o montante aplicado em relação à **Receita Corrente Líquida**<sup>11</sup>. A maneira de adequar a despesa

com pessoal quando esta se encontra elevada está disciplinada na LRF.

*Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.*

Se o município não atender ao disposto no art. 23 da LRF, poderá receber punição – por exemplo, a suspensão de transferências voluntárias como as previstas no **Plano de Ações Articuladas (PAR)**<sup>12</sup>.

É preciso ainda destacar o impacto direto da Lei nº 11.738/2008 na administração municipal e no montante aplicado em remuneração do magistério. O primeiro fato a ser notado é que a lei estabeleceu um piso, que é o valor abaixo do qual não pode ser fixado vencimento ou salário-base do profissional do magistério. Outro fato diferente é a necessidade de cumprimento do que está previsto no plano de carreira. São questões distintas e sua compreensão favorece a relação entre gestores, profissionais e representação sindical.

Todo profissional do magistério tem o direito de receber em seu vencimento ou salário-base no mínimo o valor do piso, que é atualizado em janeiro de cada ano. Tem também o direito à revisão geral anual e aos benefícios previstos na carreira. Importante: não existe na Lei nº 11.738/2008 determinação de que o percentual de atualização do piso deve ser aplicado como reajuste salarial para todos os profissionais do magistério, porque isso seria inconstitucional. Tampouco pode haver nos planos de carreira uma determinação de que o percentual de atualização do piso seja aplicado todos os anos como **reajuste salarial**<sup>13</sup>.

Entretanto, na prática, quando alguns ou muitos profissionais do magistério estão lotados no início da carreira recebendo o valor do piso, a administração municipal enfrenta um sério problema. Ocorre que, via de regra, o percentual de atualização do piso é maior do que o índice inflacionário utilizado para reajustar os salários de todos os servidores. Então, a administração, para evitar o descumprimento do que está

**12.** Para saber mais sobre o PAR, acesse [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br) e [www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br).

**13.** Constituição Federal, artigo 37, inciso XIII: “é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”.



previsto no plano de carreira (diferenças salariais com base no nível de formação e no tempo de serviço, por exemplo), tem de conceder como reajuste o mesmo percentual de atualização do piso. Esse ato, porém, deve estar amparado nas previsões da Constituição Federal (art. 169) e na LRF – é preciso providenciar o cálculo do impacto orçamentário-financeiro dessa medida e elaborar um projeto de lei para análise e aprovação da Câmara de Vereadores.

O que tem sido verificado nos últimos anos é que esse cálculo demonstra, em alguns casos, a impossibilidade de conceder o mesmo percentual de reajuste a todos os profissionais do magistério. Quando isso acontece, é necessário verificar as razões que motivam a dificuldade em cumprir a medida. Muitas vezes, o gasto com a remuneração do magistério e demais trabalhadores da educação pode não ser o problema. Ao analisar o conjunto das despesas com o funcionalismo municipal, outras questões poderão ser constatadas, entre elas: excesso de pessoal em outras áreas ou em cargos comissionados; concessão indevida de benefícios que geram a necessidade de novas contratações, como licenças e afastamentos; número elevado de atestados médicos; descumprimento das jornadas de trabalho previstas nos estatutos e planos de carreira; e dispersão salarial elevada dentro dos planos de carreira. Tais questões podem ocorrer não apenas em outras áreas da administração, mas também na educação. Se não forem enfrentadas e corrigidas, continuarão a provocar desequilíbrios no gasto geral com o funcionalismo, impedindo o cumprimento da Lei nº 11.738/2008, do plano de carreira e das previsões inseridas no PME.

#### **14. É importante lembrar que, quando os profissionais não são valorizados em todas as dimensões e não apenas nas questões salariais, os estudantes também são desrespeitados em seu direito ao acesso à educação com qualidade social.**

Essa é uma das principais razões para que o Dirigente Municipal de Educação acumule capacidade técnica e política dentro da educação e perante o restante da administração municipal. As informações permanentemente registradas e acompanhadas, a execução ou acompanhamento da gestão orçamentário-financeira, o conhecimento da legislação e o domínio dos processos de gestão de recursos humanos favorecerão o enfrentamento das dificuldades<sup>14</sup>.

O caminho para alcançar resultados adequados no processo de valorização dos profissionais da educação não será fácil. Por essa razão, também é preciso capacidade e disposição para atuar de maneira democrática, dando publicidade às informações e motivando a discussão com profissionais, representação

sindical e demais áreas da administração municipal. As conquistas alcançadas ao longo do tempo pelos profissionais da educação e aquelas atualmente reclamadas devem pautar as discussões, respeitando um princípio de equilíbrio perante a legislação. Bons estatutos e planos de carreira são aqueles que combatem desvios de função e irregularidades e privilegiam os profissionais em efetivo exercício. São também aqueles que comprovadamente cabem na capacidade orçamentário-finaneira do município.

## 8. A Plataforma Conviva Educação

1. Acesse a Plataforma Conviva Educação em <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)>.

### 8.1 O que é o Conviva Educação<sup>1</sup>?

Conhecer a realidade das escolas, planejar ações para melhorar a qualidade do ensino e organizar a merenda, o transporte escolar e a prestação de contas são desafios que fazem parte da rotina das secretarias municipais de educação e demandam planejamento e acompanhamento. Pensando nisso, foi criada, em 2013, a Plataforma Conviva Educação, um ambiente virtual gratuito voltado para dirigentes municipais de educação (DME) e equipes técnicas das secretarias cujo objetivo é apoiar os processos de gestão e planejamento da educação pública municipal, contribuindo, assim, para a aprendizagem dos estudantes.

O Conviva tem como focos principais:

- disseminar conteúdos *informativos e formativos*, como marcos legais, notícias, textos e vídeos, colaborando para a formação e para a tomada de decisões mais qualificadas pelas secretarias municipais de educação;
- oferecer *ferramentas* de trabalho para que os usuários inseriram dados de suas redes, obtenham relatórios e acompanhem atividades e tarefas, tornando os processos mais eficientes e práticos;
- estimular *troca de experiências* entre municípios, mantendo um canal de comunicação com especialistas em gestão da educação pública.

## **8.2 Como acessar o Conviva Educação?**

Para utilizar a plataforma, os integrantes das secretarias municipais de educação devem acessar <[www.convivaeducacao.org.br](http://www.convivaeducacao.org.br)> e se cadastrar gratuitamente. Todos os usuários cadastrados e autorizados podem consultar os conteúdos e experiências disponíveis na plataforma.

As ferramentas e conteúdos podem ser acessados após a permissão do DME, que indica quais usuários de sua rede têm autorização para visualizar ou editar as informações. Os dados inseridos no Conviva Educação são armazenados com segurança e sigilo, de acordo com as tecnologias mais recentes.

Quem não trabalha em uma Secretaria de Educação e deseja conhecer os conteúdos da plataforma pode fazê-lo clicando no botão “Visitar”.

## **8.3 Como o Conviva Educação está organizado?**

Na página inicial, o menu superior disponibiliza todos os detalhes sobre a plataforma, seus benefícios, depoimentos de usuários e uma galeria de vídeos, além de informações sobre os parceiros e contatos de suporte.



Depois de inserir o e-mail e a senha, o usuário tem acesso aos conteúdos, ferramentas e experiências, que foram organizados nas seguintes áreas de gestão: Administrativa, Alimentação Escolar, Democrática, Estrutura e Documentação, Pedagógica, Pessoas, Orçamentária e Financeira e Transporte Escolar. Além disso, também estão disponíveis conteúdos e ferramentas exclusivas para auxiliar as equipes no monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) e na organização de ações realizadas durante a gestão por meio do Memorial de Gestão. Ao registrar dados nas ferramentas, a equipe da Secretaria pode analisar, planejar, implementar e monitorar melhor as políticas, aprimorando os processos de gestão.

A screenshot of the Conviva Educação website's main dashboard. The top navigation bar includes 'CONTÉUDOS', 'FERRAMENTAS', 'REDE', and 'Sobre'. Below the navigation is a grid of nine boxes representing different management areas: 'Memorial de Gestão', 'Plano Municipal de Educação', 'Administrativa', 'Alimentação Escolar', 'Democrática', 'Estrutura e Documentação', 'Pedagógica', 'Pessoas', and 'Transporte Escolar'. A callout box in the center asks 'Para que servem as avaliações? Como planejá-las? Informe-se e reflita sobre esse assunto!' and includes a link 'ACESSAR O CONTEÚDO NA ÁREA DE GESTÃO PEDAGÓGICA'. To the right of the callout is a red arrow pointing right with the text 'Gestão de Avaliação'.

## **8.4 Quem são os parceiros e quais os resultados do Conviva Educação?**

Lançada em 2013, a plataforma é uma iniciativa da Undime em parceria com 11 institutos e fundações – Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho, Fundação SM, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Victor Civita, Instituto C&A, Instituto Natura, Itaú BBA e Movimento Todos Pela Educação. Conta com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Un-cme) na divulgação aos municípios.

Em 2015, 3.300 municípios utilizaram o Conviva para elaborar seus PME. Uma ferramenta completa foi produzida para que cada Secretaria pudesse elaborar, avaliar e monitorar seu plano. Além disso, as equipes foram subsidiadas com informações sobre marcos legais, indicadores e orientações para a construção do documento. No mesmo período, 2.000 municípios participaram de formações presenciais para que dirigentes e técnicos das secretarias utilizassem a plataforma de maneira mais qualificada.

Em 2016, ano de eleições municipais, o Conviva apoiou as secretarias municipais de educação na condução do processo de transição por meio de seu conteúdo e da ferramenta Memorial de Gestão. Nela, os dirigentes e suas equipes encontraram orientações sobre como conduzir o processo e registrar as ações realizadas ao longo da gestão. No mesmo ano, mais de 5.000 municípios estavam cadastrados na plataforma e 1.600 a acessavam mensalmente.

Os aprimoramentos no Conviva são contínuos. Ainda em 2016, foram lançadas a nova página inicial, as áreas de troca de experiências e de programas e projetos, além do aprimoramento de ferramentas como as de profissionais da educação, convênios e contratos. A contribuição dos usuários se dá pelos canais de comunicação do projeto e é fundamental para a melhoria contínua da plataforma.

## **8.5 O que mais há sobre o Conviva Educação neste Caderno?**

Nas páginas a seguir, são apresentados, resumidamente, os objetivos e benefícios dos conteúdos e ferramentas oferecidos pela plataforma.

Cuidar da gestão pública da educação significa valorizar a aprendizagem dos estudantes e querer superar as desigualdades e dificuldades para conseguir melhores resultados. Cadastre seu município, coloque o Conviva na rotina da Secretaria, utilize todas as funcionalidades sem custo e armazene informações com segurança.

Para uma gestão ainda melhor, use o Conviva!

## **8.6 Processo de transição e Memorial de Gestão**

### **O que são?**

O processo de transição de gestão acontece quando o dirigente e a equipe técnica da atual gestão da Secretaria Municipal de Educação fazem o repasse de informações para os futuros dirigentes e equipe técnica para que conheçam a realidade da educação local e possam realizar seu trabalho com qualidade e continuidade desde o momento em que tomam posse.

A transição de governo não possui um disciplinamento legal de âmbito nacional, ou seja, não há uma lei que defina esses processos para todos os níveis de governo. Assim, cada unidade da federação tem autonomia para editar normas legais que estabeleçam procedimentos para a transição de equipes.

O Memorial de Gestão é uma ferramenta que auxilia o dirigente e a equipe técnica da Secretaria no registro das ações realizadas ao longo de sua gestão. Ela está organizada de acordo com as áreas de gestão do Conviva, apresentadas a seguir neste Caderno, e contém perguntas para orientar o preenchimento do Memorial com as informações consideradas mais relevantes para o processo de transição de gestão.

### **Por que são importantes?**

O processo de transição de governo busca evitar a descontinuidade e o atraso de ações importantes, fortalecendo os cinco princípios da administração pública: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constitui-

ção Federal). A organização da passagem também atende às recomendações dos tribunais de contas sobre as medidas que devem ser adotadas nesse período.

A transição entre duas gestões, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, deve ser baseada no compromisso com a qualidade da educação pública. Quando a transição é feita de maneira transparente e harmônica, quem se fortalece é a própria rede municipal de ensino.

O repasse de informações e documentos para a nova equipe inibe ações indevidas. Esse diálogo transparente, que constitui um processo democrático de transição, também evita o adiamento de ações importantes para o correto funcionamento da rede municipal de ensino.

Por isso, além de organizar reuniões para o repasse das informações, o registro organizado, completo e transparente das ações no Memorial de Gestão é fundamental. Vale lembrar que o registro adequado das ações e dados da Secretaria não se restringe ao último ano da gestão. É essencial que isso ocorra ao longo do período por meio dos sistemas informatizados das prefeituras e/ou da própria Secretaria, sendo que as ferramentas do Conviva podem cumprir essa função para qualquer Secretaria.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos do Memorial de Gestão.



Além disso, a plataforma disponibiliza a ferramenta **Memorial de Gestão**, descrita anteriormente. Após o cadastro de novos usuários, é importante que o dirigente e a equipe técnica que estão assumindo a gestão da Secretaria Municipal de Educação consultem a plataforma para acessar os registros na ferramenta.



## 8.7 Plano Municipal de Educação

### O que é?

O Plano Municipal de Educação (PME) é uma política educacional. Traz um conjunto de reflexões, ações, metas e prazos no campo educacional e deve responder às necessidades reais do município. As ações e metas devem ser centradas em estratégias de curto, médio e longo prazos.

Não se trata de um plano de governo, limitado ao mandato de um prefeito, mas de um plano de Estado, com dez anos de duração. O PME é efetivado por meio de uma lei municipal articulada com as legislações estadual e nacional.

### Por que é importante?

Vinculado ao Plano Nacional de Educação (PNE), o PME estabelece metas, estratégias e ações que concretizam localmente as metas nacionais para o desenvolvimento da educação. Deve também expressar o que a sociedade deseja ver realizado na próxima década em seu município, em todas as etapas e modalidades da educação pública e privada. Assim, a elaboração, a reelaboração, a revisão e o monitoramento precisam contar com ampla participação de suas instâncias representativas.

O PME precisa ser construído com base em um diagnóstico claro das condições educacionais de todo o território. Só assim assegurará mais e melhores oportunidades de educação para as próximas gerações.

A maioria dos municípios do país já sancionou seu plano, mas todos precisam avaliá-lo e monitorá-lo periodicamente. Sem o

acompanhamento das metas do PME, os resultados podem ser nulos, por melhores que sejam as intenções dos dirigentes.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos do PNE e do PME.



Além disso, a plataforma disponibiliza a ferramenta **Plano Municipal de Educação** para apoiar as secretarias no registro de seus planos e, principalmente, em sua avaliação e monitoramento.

A interface mostra uma lista de metas organizadas em colunas:

METAS DO PME		
3. Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para...	Avaliada   24/06/2014   0 comentários   0 Ações	
3. Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população...	Não-concluída   01/01/2014   20 comentários   9 Ações	
3. Aumentar o atendimento escolar para a população de 15 anos...	Em andamento   21/09/2014   18 comentários   130 Ações	
4. Universalizar, para a população de 15 anos...	Não-concluída   24/06/2014   28 comentários   6 Ações	
3. Alfabetizar todas as crianças, no mínimo, até o final do 3º ano...	Iniciada   04/04/2014   0 comentários   4 Ações	
4. Instituir fóruns permanentes de acompanhamento à política da educação...	Não-concluída   24/06/2014   2 comentários   9 Ações	



## 8.8 Gestão administrativa

### O que é?

A gestão administrativa compreende o conjunto de atividades diretamente ligadas à execução de tarefas de interesse comum em uma organização estatal. Isso inclui as ações relacionadas à tomada de decisão e àquelas voltadas para o alcance dos objetivos públicos definidos por leis e atos de governo.

Assim, a gestão administrativa responde pela eficácia de toda a estrutura da Secretaria de Educação, organizando meios e recursos para o bom desempenho das demais áreas. Um trabalho administrativo com qualidade se reflete na qualidade do serviço educacional do município. São princípios norteadores a busca por eficiência na gestão dos recursos humanos, físicos e materiais e o aperfeiçoamento do diálogo com os cidadãos.

### Por que é importante?

Nas últimas décadas, o Brasil vem passando por um amplo processo de reforma do Estado. Os pressupostos de tal reforma são a descentralização e a eficiência dos serviços públicos.

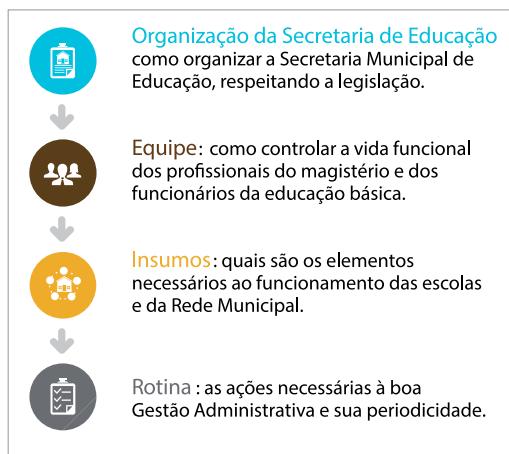
A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como princípio para a organização dos sistemas de ensino a descentralização. Determina ainda o Regime de Colaboração entre os três entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a Emenda Constitucional nº 14, ambas de 1996, fortaleceram esse processo.

Administrar bem é fundamental para alcançar os resultados esperados para a educação. Por outro lado, falhas na gestão administrativa ou a descontinuidade de ações podem gerar im-

pactos negativos no trabalho de funcionários e professores e nos processos de ensino e aprendizagem.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão administrativa.



Além disso, o Conviva oferece as seguintes ferramentas relacionadas ao tema:

- **Planos de Ação**: ferramenta que privilegia o bom funcionamento das escolas e favorece os processos de ensino e aprendizagem por meio do cadastro e do acompanhamento das atividades que devem ser realizadas pela equipe da Secretaria;
- **Controle de Estoque**: ferramenta para controle dos produtos e bens adquiridos pela Secretaria Municipal de Educação; e
- **Cadastro de Profissionais da Educação**: ferramenta para cadastrar informações dos membros da Secretaria Municipal de Educação.

## 8.9 Gestão da alimentação escolar

### O que é?

Gestão da alimentação escolar é a área que cuida da oferta de alimentação gratuita aos alunos da educação básica. O objetivo é complementar a alimentação diária dos estudantes de acordo com as referências nutricionais e a cultura alimentar da região.

A oferta de alimentação escolar deve considerar a sustentabilidade, a sazonalidade e a diversidade agrícola local. Também precisa levar em conta os critérios de alimentação saudável adequada à faixa etária dos estudantes atendidos.

### Por que é importante?

Segundo o artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal, União, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a alimentação escolar em todas as etapas da educação básica.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), instituído pela Lei nº 11.947/2009, beneficia os alunos das escolas públicas, das escolas filantrópicas de natureza benficiante e das escolas comunitárias conveniadas com o poder público.

O fornecimento da alimentação escolar é um programa público obrigatório. Visa garantir aos estudantes uma alimentação saudável que lhes forneça os nutrientes necessários ao desenvolvimento físico e intelectual.

A alimentação equilibrada na fase escolar contribui para a qualidade de vida de crianças e adolescentes. Isso favorece o aprendizado e previne a obesidade infantil e doenças como anemia e diabetes.

### A oferta de alimentação escolar envolve que tipos de ação?

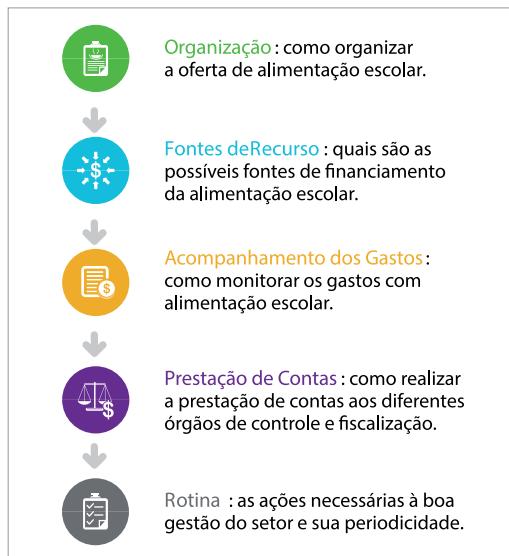
A gestão da alimentação escolar envolve uma série de ações interdependentes:

- planejamento e gerenciamento de recursos;
- elaboração de cardápios;
- preparação e distribuição adequada dos alimentos; e
- prestação de contas.

Trata-se de um trabalho complexo e, por isso, mereceu uma área específica na Plataforma Conviva Educação.

## O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão da alimentação escolar.



Além disso, o Conviva também oferece ferramentas relacionadas aos temas:

- **Acompanhamento dos Gastos com Alimentação Escolar:** ferramenta para controle de gastos com alimentação escolar e suas fontes; e
- **Elaboração de Cardápio Escolar:** ferramenta para auxiliar a construção de cardápios escolares de acordo com as resoluções descritas na área Gestão da alimentação escolar.

## 8.10 Gestão democrática da educação

### O que é?

Gestão democrática é a maneira de administrar uma organização que tem por princípios:

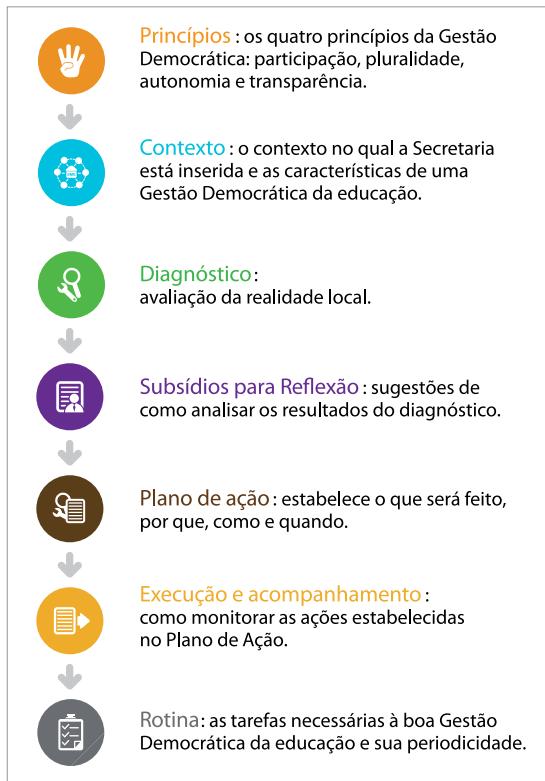
- **participação** de todos os envolvidos, dos responsáveis pelas decisões, incluindo os que executarão o que foi decidido, aos beneficiados pelas ações;
- **autonomia** para elaborar, implantar e gerir as políticas públicas de educação;
- **transparência** nos procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos, com ampla divulgação de informações; e
- **pluralidade** expressa no respeito e na valorização das diferenças culturais, socioeconômicas e etnográficas.

### Por que é importante?

Mais do que qualquer área da administração municipal, a educação se alicerça em ações desenvolvidas de maneira coletiva. Assim, é fundamental que o planejamento delas seja construído por uma gama ampla de atores. A gestão democrática deve envolver todos os que atuam na conquista de melhores resultados educacionais. Ela contribui para maior envolvimento dos profissionais e das famílias, o que traz avanços significativos na qualidade da educação municipal.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão democrática.



Além disso, o Conviva também oferece ferramentas relacionadas ao tema:

- **Planos de Ação**: ferramenta que privilegia o bom funcionamento das escolas e favorece os processos de ensino e aprendizagem por meio de cadastro e acompanhamento das atividades que devem ser realizadas pela equipe da Secretaria; e
- **Diagnóstico da Gestão Democrática**: ferramenta para apoiar a Secretaria no levantamento do contexto da realidade local e da atuação da gestão democrática.

## 8.11 Gestão da estrutura e documentação escolar

### O que é?

Gestão da estrutura e documentação escolar é a área que engloba a oferta de matrículas, o calendário escolar e os docu-

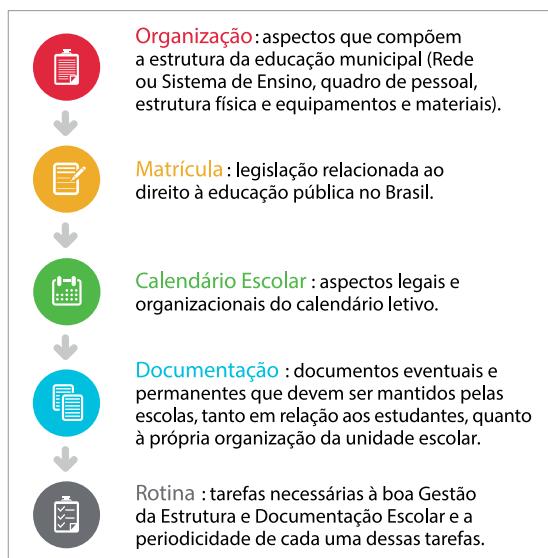
mentos referentes à vida escolar do estudante e ao funcionamento das unidades escolares.

### Por que é importante?

O bom funcionamento da vida escolar é resultado de uma série de ações integradas. O objetivo é estruturar adequadamente a rede ou o sistema de ensino do município e dar pleno andamento ao ano letivo nas unidades escolares. Para tanto, toda a equipe da Secretaria de Educação deve ter clareza sobre suas responsabilidades legais e organizacionais.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão da estrutura e documentação escolar.



Além disso, o Conviva também oferece ferramentas relacionadas ao tema:

- **Cadastro de Profissionais da Educação:** ferramenta para cadastrar informações dos membros da Secretaria Municipal de Educação;
- **Calendário Escolar:** ferramenta para auxiliar a Secretaria a estabelecer as datas que organizarão o ano letivo do mu-

- nícipio, permitindo o alinhamento entre currículo e tempo escolar; e
- **Situação das Unidades Escolares:** ferramenta para auxiliar a Secretaria a criar relatórios sobre a situação das unidades escolares do município.

## 8.12 Gestão orçamentária e financeira

### O que é?

Gestão orçamentária e financeira é a área da administração que cuida do planejamento e controle orçamentário. É responsável também pelo acompanhamento de receitas e despesas financeiras e pela prestação de contas. O objetivo é garantir que todas as ações do governo atendam às necessidades da sociedade.

### Por que é importante?

Todos os anos, os municípios são obrigados a aplicar no mínimo 25% das receitas resultantes de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Isso é determinado pela Constituição Federal, em seu artigo 212.

Trabalhar com verbas públicas exige dos DME capacidades importantes, como discernimento e transparência. A não aplicação do percentual mínimo constitucional ou sua aplicação indevida implicam deixar a população sem atendimento educacional. Também podem levar à reprovação da contabilidade municipal pelos tribunais de contas, com consequências legais para os dirigentes.

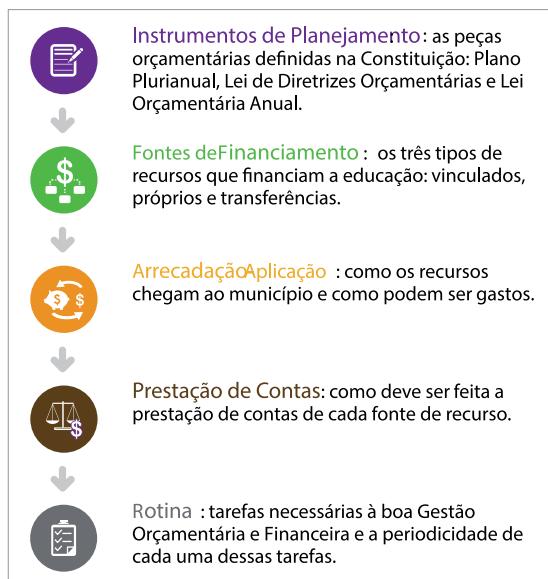
Nos municípios de pequeno porte e até mesmo em maiores, é comum que a gestão orçamentária e financeira da educação esteja sob responsabilidade da área contábil ou de finanças. Em muitos casos, o DME e sua equipe nem sequer sabem com exatidão quais recursos são destinados à área. Para quaisquer despesas, há necessidade de autorização do prefeito ou do secretário de Finanças.

Essa é uma realidade que precisa mudar, porque a qualidade da educação está ligada ao planejamento e aplicação adequados dos recursos. É fundamental que os dirigentes conheçam bem as fontes de financiamento, planejem o orçamento da pasta de maneira participativa, controlem a movimentação de receitas e despesas específicas da educação e realizem a devida prestação de contas.

Essas informações e atividades empoderam os DME e os integrantes de sua equipe. A gestão orçamentária e financeira também leva a um diálogo consistente da educação tanto com outras áreas da Prefeitura como com os governos estadual e federal. A finalidade última é garantir agilidade no atendimento e adequação às necessidades educacionais da sociedade.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão orçamentária e financeira.



Além disso, o Conviva também oferece ferramentas relacionadas ao tema:

- **Controle de Receitas e Despesas**: ferramenta para auxiliar a equipe da Secretaria no fortalecimento da gestão orçamentária da educação municipal; e
- **Controle de Convênios**: ferramenta para auxiliar a equipe da Secretaria no controle das informações de seus convênios.

## 8.13 Gestão pedagógica

### O que é?

A gestão pedagógica trata de todas as ações educacionais, abrangendo:

- normas e diretrizes para a organização e o funcionamento da rede de ensino;
- proposta curricular;
- avaliação educacional;
- formação continuada dos profissionais de educação;
- orientações pedagógicas; e
- programas e projetos educacionais próprios e por convênios com órgãos federais, estaduais, com outros municípios ou com organizações da sociedade civil.

### Por que é importante?

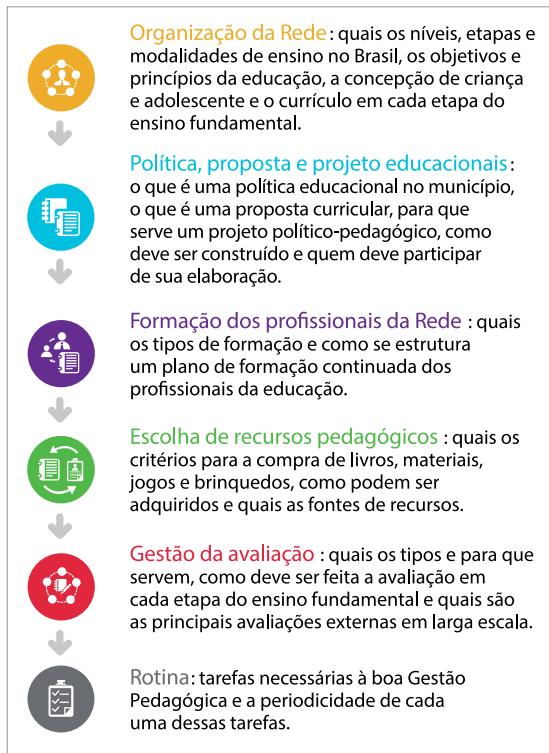
Como ente da Federação, o município é responsável pela oferta da educação infantil (de 0 a 5 anos) e do ensino fundamental. Este último deve ser oferecido em Regime de Colaboração com o estado.

A gestão pedagógica é a principal dimensão do trabalho do DME. Não basta cuidar para que todas as crianças e adolescentes ingressem e permaneçam no sistema educacional. É indispensável preocupar-se com a constante melhoria da qualidade do ensino.

Na Secretaria de Educação, a gestão pedagógica acontece por meio da política educacional do município, que deve estar em sintonia com as metas e estratégias do PNE.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão pedagógica.



Além disso, o Conviva também oferece ferramentas relacionadas ao tema:

- **Plano Municipal de Educação**: ferramenta para auxiliar a construção e monitoramento dos planos municipais de educação; e
- **Roteiro de Visita Escolar**: ferramenta para auxiliar o fortalecimento da gestão pedagógica da Secretaria Municipal de Educação.

## 8.14 Gestão de pessoas

### O que é?

Gestão de pessoas é a área da administração que gerencia e potencializa o capital humano da Secretaria e tem se tornado cada vez mais importante para uma boa gestão da educação nos municípios.

As principais atividades do gestor de pessoas são organizar e manter estruturado o quadro de pessoal da rede municipal de ensino. Ele cuida do ingresso dos profissionais, de sua distribuição e movimentação na rede e de sua evolução na carreira.

Um bom gestor de pessoas colabora para o desenvolvimento e para a formação dos profissionais do magistério e dos funcionários da educação básica. Contribui, assim, para a melhoria da qualidade da educação oferecida pelo município.

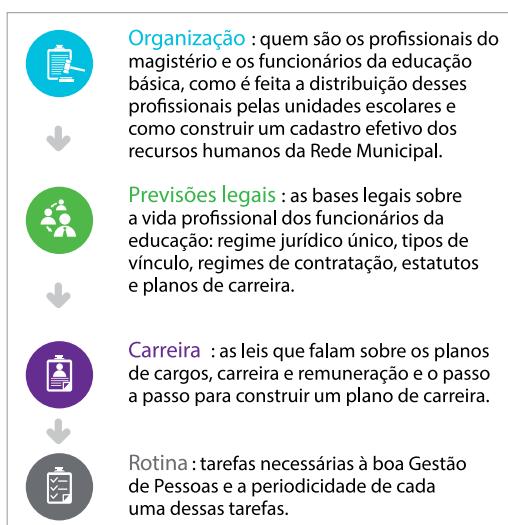
### Por que é importante?

Desde a Constituição Federal de 1988, a gestão de pessoas é tratada em diversas normas, como na LDB de 1996, que aponta a necessidade de criar planos de carreira para o magistério público.

Com o PNE estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, a valorização dos profissionais da educação entrou definitivamente na agenda política. Várias metas desse documento tratam do tema.

### O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão de pessoas na educação.



Além disso, o Conviva oferece a ferramenta **Cadastro de Profissionais da Educação**, que permite cadastrar informações dos membros da Secretaria Municipal de Educação.

## 8.15 Gestão do transporte escolar

### O que é?

Gestão do transporte escolar é a área da administração pública que oferece aos estudantes as condições de locomoção de sua casa até a escola, com segurança e no menor tempo possível. Com isso, busca-se assegurar a permanência dos alunos no sistema educacional.

As dificuldades de locomoção representam um dos principais motivos de falta ou mesmo de abandono escolar. Por isso, o transporte escolar deve primar sempre por regularidade e qualidade.

Cabe aos municípios a tarefa de estabelecer normas e critérios para a oferta de transporte escolar e de benefícios como o passe estudantil válido no transporte coletivo quando possível e se necessário.

### Por que é importante?

Segundo a Constituição Federal de 1988, o poder público deve garantir o acesso e a permanência de todos os alunos na rede de ensino. Esse dever é expresso nos artigos 206 e 208:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*

*[...]*

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

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

## Quais são os desafios de uma boa gestão do transporte escolar?

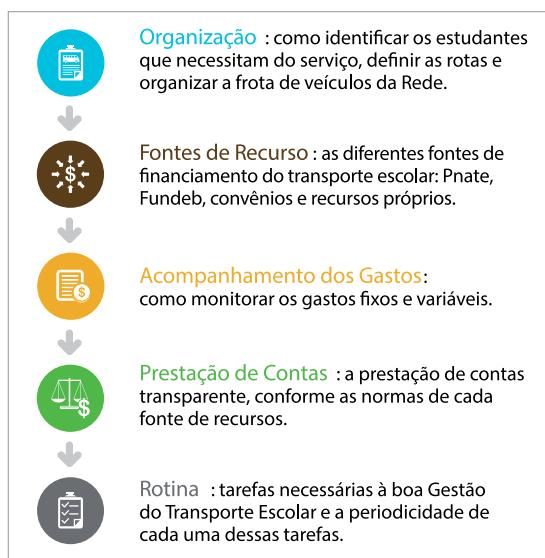
A gestão do transporte escolar é um verdadeiro quebra-cabeça. Exige planejamento minucioso na definição de rotas, na compra ou aluguel de veículos adequados, na manutenção rotineira deles e na prestação de contas.

É parte do trabalho da gestão equacionar as rotas que serão percorridas diariamente. Os aspectos centrais sugeridos pelo Conviva Educação para uma gestão do transporte escolar eficiente são:

- princípios da organização do transporte escolar na Secretaria de Educação;
- fontes de recursos para esse serviço;
- parâmetros para calcular os custos do atendimento e para acompanhar os gastos realizados;
- instruções para a prestação de contas sobre o uso dos recursos; e
- indicação de uma rotina para a gestão do transporte escolar.

## O que o Conviva Educação oferece?

Na plataforma, há um conteúdo extenso sobre os principais aspectos da gestão do transporte escolar.



Além disso, o Conviva oferece ferramentas relacionadas aos temas:

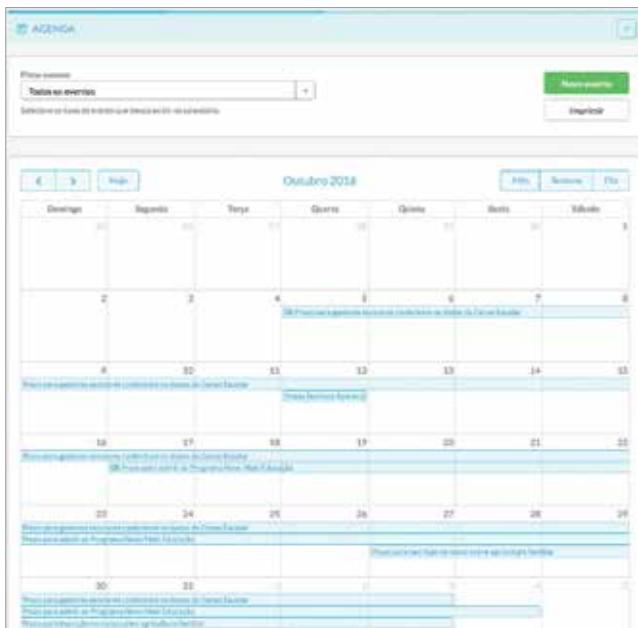
- **Acompanhamento dos Gastos com Transporte Escolar:** ferramenta para auxiliar o controle de gastos da Secretaria Municipal de Educação com transporte escolar; e
- **Cadastro de Frota:** ferramenta para auxiliar o controle da frota existente na Secretaria Municipal de Educação.

## 8.16 Agenda

A Agenda é uma ferramenta que possibilita o registro e a organização de eventos importantes de seu município. Permite também o acesso a informações do calendário da educação nacional, publicadas automaticamente.

Para registrar novas atividades e providências, basta clicar em “Novo Evento”, no canto superior direito da página. Há campos para inserir informações como título, tipo, área de gestão, local, descrição e data de início e término com os respectivos horários. É possível enviar notificações para os demais usuários do município. Eles receberão o aviso por e-mail e no ambiente de Notificações – isso pode facilitar a comunicação interna da Secretaria de Educação.

Para que o evento conste da Agenda, não se esqueça de salvar seus registros utilizando o botão indicado. Caso seja necessário, você também pode remover ou editar o evento, clicando nele e selecionando a função desejada. Pode-se imprimir a Agenda a qualquer momento. É possível também dar permissão para que usuários de seu município adicionem eventos nesse campo.



## 8.17 Biblioteca do Conviva e Arquivos da Secretaria

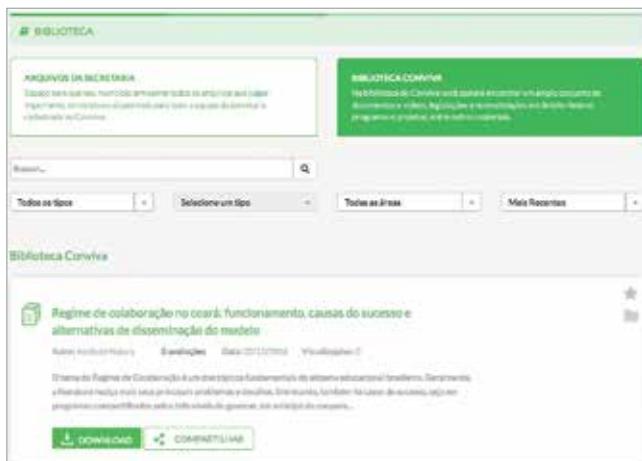
Há dois tipos de ferramenta para armazenamento de arquivos no Conviva Educação: a Biblioteca do Conviva, com diversos tipos de arquivos que podem ser acessados por qualquer usuário, inclusive visitantes, e os Arquivos da Secretaria, uma espécie de biblioteca de seu município, exclusiva do ambiente seguro, ao qual apenas você e os usuários autorizados pelo usuário principal têm acesso.

Tanto a Biblioteca do Conviva como os Arquivos da Secretaria podem ser consultados também nas áreas de gestão, Plano Municipal de Educação e Memorial de Gestão. Todo o conteúdo inserido por você e sua equipe nos Arquivos da Secretaria é seguro e só pode ser acessado pelos usuários cadastrados de seu município.

Há três tipos de arquivos:

- documentos e vídeos;
- legislações e normatizações; e
- programas e projetos.

Você pode adicionar e acessar documentos, leis e programas pertinentes somente a sua Secretaria ou buscar arquivos no acervo geral do Conviva Educação. Para tanto, basta clicar no quadro de seu interesse.



## 8.18 Indicadores

O monitoramento de indicadores é uma prática fundamental para o planejamento da gestão a fim de garantir a qualidade da educação pública.

Nessa área do Conviva Educação, é possível conhecer alguns dos indicadores educacionais de seu município. Eles foram formulados com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no Censo Escolar e em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A área oferece ainda uma relação das escolas de sua rede, com uma série de dados.

Há também um Mapa de Gestão, na forma de painel gerencial. Ele reúne as principais informações preenchidas em cada uma das ferramentas de gestão da plataforma. As informações são apresentadas graficamente, para facilitar a tomada de decisão.

No item Escolas da área de Indicadores, você encontra dados oficiais consolidados sobre número de matrículas, situação de funcionamento, número de turmas e informações sobre a estrutura da rede, o que facilita o planejamento e a gestão. A base de dados sempre será o último Censo Escolar publicado pelo governo federal.

Clicando no botão “Detalhes” na linha de cada escola, você

abre uma ficha complementar de dados, na qual constam Ideb e análises, informações gerais, características e infraestrutura, equipamentos e recursos humanos, entre outros.

Todos esses indicadores são essenciais para que você e sua equipe possam fundamentar o planejamento, os projetos e as políticas públicas. Acessá-los por meio do Conviva Educação representa economia de tempo e de esforço em sua rotina.

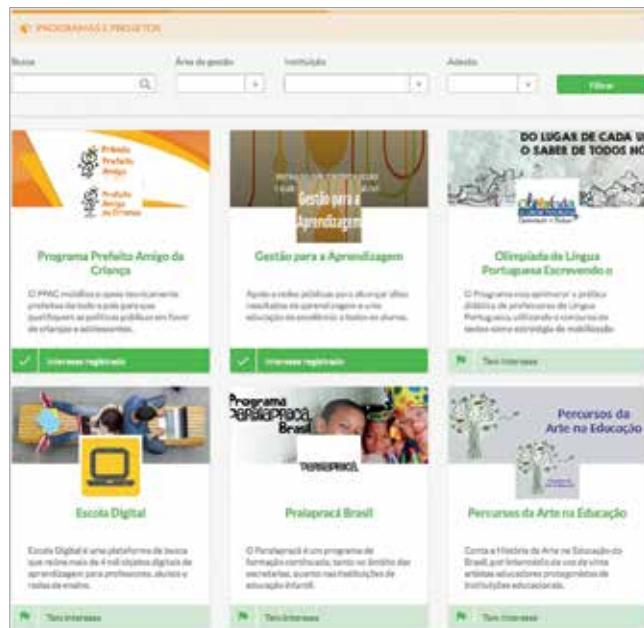


## 8.19 Programas e projetos

Conhecer e participar dos programas dos governos federal e estadual e implementar projetos em parceria com outras organizações são ações importantes para aprimorar a gestão pública municipal e contribuir cada vez mais para a aprendizagem dos estudantes.

Você encontra todas essas informações na área de Programas e Projetos, disponibilizada na plataforma. Nela, todos os usuários cadastrados encontram os programas vigentes dos governos federal e estadual relacionados à educação e links dos sites com informações constantemente atualizadas.

Também há uma série de projetos de institutos e organizações parceiras do Conviva Educação, todos gratuitos, para apoiar a Secretaria na gestão da educação. Você pode entender o que é cada projeto e quais os benefícios que oferece e registrar seu interesse, facilitando o contato com a organização responsável.



## 8.20 Planejamento anual

Independentemente do município em que a Secretaria Municipal de Educação se encontra, há ações ao longo de todo o ano que são essenciais para uma boa gestão da educação pública municipal – planejar o início do ano letivo, contratar professores para o ano seguinte, acompanhar o uso das receitas próprias e verificar o cumprimento das metas da Lei de Responsabilidade Fiscal são apenas alguns exemplos.

Pensando nisso, a equipe do Conviva Educação elaborou o Planejamento Anual, ferramenta que dá visibilidade às ações que devem ser realizadas mês a mês e orienta sua execução. Localizada na página inicial da plataforma, oferece a descrição de cada ação, em que mês deverá acontecer e quais conteúdos e outras ferramentas servem de apoio para sua realização.

Esse recurso é especialmente importante no início da gestão 2017 nas secretarias municipais de educação de todo o país. Todas as ações descritas na Agenda dos Cem Primeiros Dias estão incorporadas no Planejamento Anual, facilitando a organização e realização das ações em um período tão importante.

Planejamento anual - Conviva

Jan Feb Mar Abr Mai Jun Jul Ago Set Out Nov Dez

Delinear

- [Tarefas em andamento] Realizar e monitorizar tarefas do planejamento estratégico à PMS
- Acompanhar uso das resultas práticas (mínimo de 25% da Receita Corrente Líquida)
- Elaborar calendário para efetivação da movimentação de recursos temporários
- Realizar fechamento financeiro
- Verificar cumprimento das metas da LRIF

Vaia mais...

## 8.21 Rede – Fórum, Experiências e Secretarias

Tendo como um de seus principais objetivos estimular a **troca de experiências** entre municípios, mantendo um canal de comunicação com especialistas em gestão da educação pública, o Conviva disponibiliza uma área inteira voltada para esse tema – a Rede.

Nela, você encontra o **Fórum**, um espaço colaborativo e interativo organizado por área de gestão que reúne opiniões dos usuários da plataforma em todo o Brasil. Ao utilizar o Fórum, você pode solicitar orientações em relação ao uso da plataforma e tirar dúvidas sobre temas da educação municipal.

Na área de **Experiências**, é possível conhecer histórias de municípios que utilizaram os conteúdos e ferramentas da plataforma para apoiar o dia a dia da gestão da Secretaria. Todos os municípios podem enviar seus relatos. As experiências são avaliadas pela equipe do projeto antes de serem publicadas.

A área de **Secretarias** tem como objetivo facilitar o contato entre os mais de 5.000 municípios cadastrados na plataforma. Nela, a equipe pode atualizar e disponibilizar seus dados de contato, assim como visualizar os de secretarias de todo o Brasil, promovendo uma rede cada vez maior de troca de experiências.

## Entidades educacionais e redes

- ABGLT** – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais ([www.abglt.org.br](http://www.abglt.org.br))
- ABM** – Associação Brasileira de Municípios ([www.abm.org.br](http://www.abm.org.br))
- Abmes** – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior ([www.abmes.org.br](http://www.abmes.org.br))
- Abruc** – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias ([www.abruc.org.br](http://www.abruc.org.br))
- Abruem** – Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais ([www.abruem.org.br](http://www.abruem.org.br))
- Ação Educativa** – ([www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br))
- Acerp** – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto ([roquettepinto.org.br](http://roquettepinto.org.br))
- Action Aid** ([www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br))
- Andes** – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior ([www.andes.org.br](http://www.andes.org.br))
- Andifes** – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior ([www.andifes.org.br](http://www.andifes.org.br))
- Anec** – Associação Nacional de Educação Católica do Brasil ([anec.org.br](http://anec.org.br))
- Anfope** – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (<https://blogdaanfope.org/>)
- Anpae** – Associação Nacional de Política e Administração da Educação ([www.anpae.org.br](http://www.anpae.org.br))
- Anped** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ([www.anped.org.br](http://www.anped.org.br))
- Cadara** – Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos Relacionados aos Afrodescendentes
- Câmara dos Deputados** – ([www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br))

- Campanha Nacional pelo Direito à Educação** – ([www.campa-nha.org.br](http://www.campa-nha.org.br))
- Capes** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior ([www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br))
- Cedes** – Centro de Estudos Educação e Sociedade ([www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br))
- Ceert** – Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades ([www.ceert.org.br](http://www.ceert.org.br))
- CNC** – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo ([www.cnc.org.br](http://www.cnc.org.br))
- Ceffas** – Centros Familiares de Formação por Alternância
- Cenpec** – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária ([www.cenpec.org.br](http://www.cenpec.org.br))
- CNE** – Conselho Nacional de Educação ([portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao](http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao))
- Cneei** – Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena
- CNI** – Confederação Nacional da Indústria (<http://www.portal-daindustria.com.br/cni/>)
- CNM** – Confederação Nacional de Municípios ([www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br))
- CNTE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação ([www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br))
- Conasems** – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde ([www.conasems.org.br](http://www.conasems.org.br))
- Conec** – Comissão Nacional de Educação do Campo
- Confenapa** – Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos
- Confenen** – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino ([www.confenen.org](http://www.confenen.org))

- Congemas** – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social ([www.congemas.org.br](http://www.congemas.org.br))
- Conif** – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ([portal.conif.org.br](http://portal.conif.org.br))
- Consed** – Conselho Nacional de Secretários de Educação ([www.consed.org.br](http://www.consed.org.br))
- Contag** – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura ([www contag.org.br](http://www contag.org.br))
- Contee** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino ([www.contee.org.br](http://www.contee.org.br))
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores ([www.cut.org.br](http://www.cut.org.br))
- Fasubra** – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil ([www.fasubra.org.br](http://www.fasubra.org.br))
- FNCE** – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação ([fncee.com.br](http://fncee.com.br))
- Fnde** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br))
- FNE** – Fórum Nacional de Educação ([fne.mec.gov.br](http://fne.mec.gov.br))
- FNP** – Frente Nacional de Prefeitos ([www.fnp.org.br](http://www.fnp.org.br))
- Forgrad** – Fórum Brasileiro de Pró-Reitores de Graduação ([www.forgrad.ufam.edu.br](http://www.forgrad.ufam.edu.br))
- Forumdir** – Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras ([www.fe.unicamp.br/forumdir](http://www.fe.unicamp.br/forumdir))
- Fórums EJA** – Fórums de Educação de Jovens e Adultos ([forumeja.org.br/brasil](http://forumeja.org.br/brasil))
- Fundação Abrinq** – ([www.fadc.org.br](http://www.fadc.org.br))
- Fundação Itaú Social** – ([www.fundacaoitausocial.org.br](http://www.fundacaoitausocial.org.br))
- Fundação Lemann** – ([www.fundacaolemann.org.br](http://www.fundacaolemann.org.br))
- Fundação Maria Cecília Souto Vidigal** – ([www.fmcsv.org.br](http://www.fmcsv.org.br))
- Fundação Roberto Marinho** – ([www frm.org.br](http://www frm.org.br))
- Fundação Santillana** – ([www.fundacaosantillana.com.br](http://www.fundacaosantillana.com.br))
- Fundação SM** – ([www.edicoessm.com.br/#!/fundacaosm](http://www.edicoessm.com.br/#!/fundacaosm))
- Fundação Telefônica Vivo** – ([www.fundacaotelefonica.org.br](http://www.fundacaotelefonica.org.br))
- Fundação Victor Civita** – ([www.fvc.org.br](http://www.fvc.org.br))
- Fundação Volkswagen** – ([http://www.vw.com.br/pt/institucional/fundacao\\_vw.html](http://www.vw.com.br/pt/institucional/fundacao_vw.html))
- Inep** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br))
- Instituto Alana** – ([www.alana.org.br](http://www.alana.org.br))

- Instituto C&A** – ([www.institutocea.org.br](http://www.institutocea.org.br))
- Instituto Natura** – ([www.institutonatura.org.br](http://www.institutonatura.org.br))
- Instituto Rodrigo Mendes** – ([institutorodrigomendes.org.br](http://institutorodrigomendes.org.br))
- MDSA** – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))
- MEC** – Ministério da Educação ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br))
- Mieib** – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil ([www.mieib.org.br](http://www.mieib.org.br))
- MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ([www.mst.org.br](http://www.mst.org.br))
- Observatório do PNE** – ([www.observatoriodopne.org.br](http://www.observatoriodopne.org.br))
- OEI** – Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura ([www.oei.org.br](http://www.oei.org.br))
- Proifes** – Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico ([www.proifes.org.br](http://www.proifes.org.br))
- RNPI** – Rede Nacional Primeira Infância ([www.primeirainfancia.org.br](http://www.primeirainfancia.org.br))
- SBPC** – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência ([www.sbpccnet.org.br](http://www.sbpccnet.org.br))
- SDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos ([www.sdh.gov.br](http://www.sdh.gov.br))
- Senado Federal** – ([www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)) ou
- Sinasefe** – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica ([www.sinasefe.org.br](http://www.sinasefe.org.br))
- TPE** – Todos Pela Educação ([www.todospelaeducacao.org.br](http://www.todospelaeducacao.org.br))
- Ubes** – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas ([www.ubes.org.br](http://www.ubes.org.br))
- UBM** – União Brasileira de Mulheres ([www.ubmulheres.org.br](http://www.ubmulheres.org.br))
- UGT** – União Geral dos Trabalhadores ([www.ugt.org.br](http://www.ugt.org.br))
- Uncme** – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação ([www.uncme.com.br](http://www.uncme.com.br))
- Une** – União Nacional dos Estudantes ([www.une.org.br](http://www.une.org.br))
- Unesco** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura ([www.unesco.org/new/pt/brasilia](http://www.unesco.org/new/pt/brasilia))
- UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância ([www.unicef.org/brazil](http://www.unicef.org/brazil))

## Referências bibliográficas e sites consultados

### Referências bibliográficas

- ALVES, Thiago; CAMARGO, Rubens; JACOMINI, Márcia. Professor recebe até 39% menos que profissional com igual escolaridade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 nov. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/11/1832095-professor-recebe-ate-39-menos-que-profissional-com-igual-escolaridade.shtml>>.
- ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 416f. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.
- AZEVEDO, Fernando de et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova – 1932. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. especial, p.188-204, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf)>.
- BRASIL. **Constituição Federal, 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao-compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm)>.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal, 1988**. Título X, ADCT – Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, art. 60, inciso III,

alínea “e”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal, 1988.** Brasília, DF: Senado, 5 out. de 1988.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal, 1988.** Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal, 1988.** Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro 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. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal, 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988, p. 01 (Anexo).

\_\_\_\_\_. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394/1996.** Brasília, DF: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 7 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei do Fundeb, nº 11.494/2007.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>.

- \_\_\_\_\_. **Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério, nº 11:** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 02/2009, CNE-CEB.** Fixa Diretrizes Nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dm/documents/resolucao\\_cne\\_ceb002\\_2009.pdf](http://portal.mec.gov.br/dm/documents/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 04/2010, CNE-CEB.** Fixa Diretrizes Nacionais para os planos de carreira e remuneração dos funcionários da educação básica pública. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6322-rceb005-10&category\\_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6322-rceb005-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192)>.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.415/2000.** Institui o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público – Profucionário, com disponibilização de cursos técnicos em nível médio para as áreas de: I - Secretaria Escolar; II - Alimentação Escolar; III - Infraestrutura Escolar; IV - Multimeios Didáticos; V - Biblioteconomia; e VI - Orientação Comunitária.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Congresso Nacional, Brasília, 12 nov. 2009, Seção I, p. 8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, 26 jun. 2014, Edição Extra, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)>.

- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício nº 024/2014 – GM/MEC.** Resposta ao Ofício nº 204 (SF), de 17 fev. 2014, que versa sobre o Requerimento de Informação nº 1.173/2013, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues. Brasília, 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). **Planejando a próxima década. Alinhando os planos de educação.** Brasília, MEC, 2014. Disponível em: <[www.pne.mec.gov.br](http://www.pne.mec.gov.br)>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <[www.pne.mec.gov.br](http://www.pne.mec.gov.br)>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <[www.pne.mec.gov.br](http://www.pne.mec.gov.br)>.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), 2011.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497>>.
- CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo – fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/download/183/351>>.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 27ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.
- CONAE PARANÁ. Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. **Reflexões e provocações**, livro 6. Paraná: UFPR; Editora e Livraria Appris Ltda, 2015.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p.65-78, jan./jun. 2012.
- DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.
- FINEDUCA. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** Disponível em: <[http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1\\_13.pdf](http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf)>. Acesso em 01 de agosto de 2014.

- GATTI, Bernadete A.; TARTUCE, Gisela Lobo B. P.; NUNES, Mariana M. R.; ALMEIDA, Patrícia C. Albieri de. A atratividade da carreira do magistério. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, v. 1. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/avulsas/estudos1-4-atratividade-carreira.shtml>>.
- MELLO, Guiomar Namo de. **Curriculum da educação básica no Brasil: concepções e políticas**. Conselho Estadual de Educação. Opinião dos conselheiros, setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.ceesp.sp.gov.br/comunicado.php?id=321>>.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1995.
- ORAIR, Rodrigo; LIMA, Lucikelly; TEIXEIRA, Thais. Sistema de transferência para os municípios brasileiros: avaliação dos impactos redistributivos. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013.
- VAZQUEZ, Daniel Arias. Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. **XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011**. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema\\_3\\_MH2.pdf](http://www.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH2.pdf)>.

## Sites consultados

<http://www.deolhonosplanos.org.br>  
<http://www.uncme.com.br>  
<https://undime.org.br/>  
<http://www.mec.gov.br/>  
<http://www.fnde.gov.br/>  
<http://portal.inep.gov.br/>  
<http://convivaeducacao.org.br/>  
<http://www.custoalunoqualidade.org.br/>  
<http://campanha.org.br/>  
<http://pne.mec.gov.br>



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Orientações ao Dirigente Municipal de Educação : fundamentos, políticas e práticas. – São Paulo : Fundação Santillana, 2017.

Vários autores.  
Bibliografia  
ISBN: 978-85-63489-35-7

1. Dirigentes Municipais de Educação (DME) 2. Educação – Brasil 3. Educação pública  
4. Gestão educacional 5. Plano Municipal de Educação (PME) 6. Política educacional.

17-01143

CDD-370.981

Índices para catálogo sistemático:  
1. Educação : Brasil 370.981

Esta obra foi composta nas fontes Milo e Milo Serif e  
impressa com o apoio da Editora Moderna em fevereiro de 2017.

REALIZAÇÃO



União Nacional dos Dirigentes  
Municipais de Educação



em defesa da  
educação pública

Em defesa da educação pública com qualidade social

**Secretaria Executiva**

Endereço: SCS – Q.6 – Bloco A – Edifício Carioca – Salas 611/13  
CEP 70.306-000 Brasília – DF  
Telefone / Fax: (61) 3037 7888  
[undimenacional@undime.org.br](mailto:undimenacional@undime.org.br)  
[www.undime.org.br](http://www.undime.org.br)  
[facebook.com/undime](http://facebook.com/undime)  
[twitter.com/undime](http://twitter.com/undime)  
[youtube.com/undime.nac](http://youtube.com/undime.nac)  
[instagram.com/undimenacional](http://instagram.com/undimenacional)



APOIO

Fundação Santillana



PARCERIA INSTITUCIONAL



INSTITUTO |

