



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Marília

**DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO:
DESAFIOS NA GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS**

Marília
2022

Elaine Valéria do Nascimento

**DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO:
DESAFIOS NA GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cláudia da Mota Darós
Parente

Marília
2022

N244d

Nascimento, Elaine Valéria do

DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO
ESTADO DE SÃO PAULO: : desafios na gestão de recursos
financeiros / Elaine Valéria do Nascimento. -- Marília, 2022
75 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientadora: Cláudia da Mota Darós Parente

1. Gestão de Recursos Financeiros. 2. Educação Pública. 3.
Dirigentes Municipais. 4. Financiamento Público. 5. Teoria e
Práticas Pedagógicas. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Marília
2022

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO:
DESAFIOS NA GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

AUTORA: ELAINE VALERIA DO NASCIMENTO

ORIENTADORA: CLAUDIA DA MOTA DAROS PARENTE

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Mestra em EDUCAÇÃO, pela
Comissão Examinadora:

Prof(a). Dr(a). CLAUDIA DA MOTA DAROS PARENTE (Participação Virtual)
Departamento de Administração e Supervisão Escolar / Unesp, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Prof(a). Dr(a). GRAZIELA ZAMBAO ABDIAN (Participação Virtual)
Departamento de Administração e Supervisão Escolar / Unesp, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Prof(a). Dr(a). MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO (Participação Virtual)
Departamento de Fundamentos da Educação / Universidade Estadual de Maringá

Marília, 23 de maio de 2022



Prof(a). Dr(a). Henrique Tahan Novaes
Coordenador do PPG em Educação

AGRADECIMENTOS

À orientadora Profa. Dra. Cláudia da Mota Darós Parente, pela orientação, acolhimento e norte durante essa jornada.

À Comissão Julgadora, representada pela Profa. Dra. Graziela Zambão Abdian e o Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, pelas importantes considerações na banca de qualificação.

Ao Prof. Dr. Roberto Cavallari Filho, pela parceria, confiança e reconhecimento ao meu trabalho na Educação.

Aos familiares que estiveram ao meu lado, entenderam e aceitaram minha ausência nesse tempo transcorrido.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unesp/Marília, pela disponibilidade e parceria no transcorrer de todo o curso.

Aos colegas da Pós-Graduação com os quais tive o prazer de compartilhar momentos de troca de experiências que não se limitaram à vida acadêmica, com quem construí verdadeiros elos de amizade.

À equipe da Seção Técnica de Pós-Graduação da Unesp/Marília.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa e Avaliação de Políticas Educacionais (GAPE) pelos frutíferos encontros mensais e discussões, os quais contribuíram para a minha formação acadêmica.

Aos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo pela colaboração nesta pesquisa.

Ao convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Marília e a Unesp/Marília – FFC, pela oportunidade de agregar mais um passo à minha formação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

O presente estudo está vinculado à Linha de Pesquisa 3 - Teoria e Práticas Pedagógicas, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista - UNESP/Campus de Marília. Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o papel dos Dirigentes Municipais de Educação (DME) na gestão dos recursos financeiros a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em municípios paulistas. Os objetivos específicos foram: sistematizar aspectos legais sobre o financiamento educacional, a fim de contextualizar a atuação do Dirigente Municipal de Educação na gestão dos recursos financeiros; descrever as principais atribuições do Dirigente Municipal da Educação do ponto de vista legal e administrativo, com ênfase em seu papel na gestão dos recursos financeiros; analisar os principais desafios, limites e possibilidades dos Dirigentes Municipais de Educação paulistas em termos de gestão financeira e suas percepções em relação ao papel que desempenham na melhoria da educação pública. Para responder a esses questionamentos, como procedimentos metodológicos, optou-se por realizar nesta dissertação, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de levantamento de opinião (tipo *survey*). Assim, foi elaborada uma pesquisa de levantamento de opinião com a participação de Dirigentes Municipais de Educação de municípios paulistas por meio do Google Formulários. O questionário possuía 20 questões, considerando três focos: conhecer e caracterizar o município em que o DME atua e o perfil dos próprios dirigentes que participaram da pesquisa; verificar o conhecimento do DME sobre o financiamento da educação, planejamento e execução orçamentária no município; percepções do DME sobre a atuação do ordenador de despesa no município e sua relação com a melhoria da qualidade da educação municipal. Os resultados mostraram que apenas metade dos DME dos municípios que participaram da pesquisa é ordenador de despesa. Ficou evidente o distanciamento do responsável pela pasta da educação, no que diz respeito à sua participação na elaboração do orçamento municipal, cabendo a ele o planejamento relacionado a questões pragmáticas de ordem administrativa e/ou pedagógica, mas não em relação à aplicação das verbas destinadas à melhoria da qualidade da educação. Apesar disso, chama a atenção a crescente preocupação dos DME em buscar formações que os preparem para melhor lidar com as várias nuances do financiamento da educação pública brasileira.

Palavras-chave: Dirigente Municipal de Educação; Financiamento; Gestão

ABSTRACT

The present study is carried out under Research Line 3 - Pedagogical Theory and Practices, at the Graduate Program in Education of the Faculty of Philosophy and Sciences, São Paulo State University - UNESP/Marília. The general objective of this research was to analyze the role of City Education Managers (CEM) in the management of financial resources to be applied in education maintenance and development in the towns of São Paulo State. The specific objectives were: to systematize legal aspects of educational funding to contextualize the role of the City Education Manager in the management of financial resources; to describe the main attributions of the City Education Manager from a legal and administrative perspective, with emphasis on their role in the management of financial resources; to analyze the main challenges, limits and possibilities of City Education Managers in São Paulo regarding financial management and their perceptions regarding the role they play in improving public education. To answer these questions, as methodological procedures, the thesis used bibliographic research, document research and opinion survey. Thus, an opinion survey was carried out with the participation of City Education Managers from towns in São Paulo State through Google Forms. The questionnaire had 20 questions, considering three focuses: learning and characterizing the town in which the CEM operates and the profile of the managers who participated in the research; verify the CEM knowledge on financing of education, planning and budget execution in the town; CEM perceptions on the performance of the expenditure officer in the town and their relationship with the improvement of the quality of education in the town. The results showed that only half of the CEMs in the towns that participated in the research are expenditure officers. The study revealed the distance of the people responsible for the education budget regarding their participation in the elaboration of the town budget. They are responsible for planning pragmatic issues of administrative and/or pedagogical nature, but not responsible in relation to the application of funds destined to improving the quality of education. Nevertheless, the growing concern CEMs have in seeking training to prepare them to better address the various nuances of financing Brazilian public education is noteworthy.

Keywords: Municipal Education Directors; Financing; Management

SUMÁRIO

1 Introdução	05
1.1 Apresentação da pesquisadora	05
1.2 Objeto de estudo e justificativa	07
1.3 Objetivos da pesquisa	09
1.3.1. Objetivo Geral	10
1.3.2. Objetivos específicos	10
1.4 Procedimentos metodológicos	10
1.5 Estrutura da dissertação	11
2 Financiamento da Educação nos municípios brasileiros	13
2.1 Papel dos municípios na oferta da educação pública	13
2.2 Revisão da legislação sobre financiamento educacional	15
2.3 Ordenador de despesas	21
2.4 Orçamento Público e Planejamento Educacional	23
3 Dirigente Municipal de Educação no contexto brasileiro	27
3.1 Dirigente Municipal de Educação: atribuições e responsabilidades	27
3.2 O papel da Undime no contexto brasileiro	29
3.3 Produções acadêmicas sobre o Dirigente Municipal de Educação	35
3.4 Pesquisas sobre o perfil do Dirigente Municipal de Educação	39
4 Autonomia financeira dos Dirigentes Municipais de Educação	41
4.1 Cenário da pesquisa	41
4.2 Instrumento de coleta de dados	41
4.3 Procedimentos de aplicação do questionário	42
4.4 Análise dos dados	42
5. Considerações finais	54
6. Referências	57
APÊNDICE	62

1. Introdução

1.1 Apresentação da pesquisadora

Fiz¹ o Curso de Magistério na Escola Estadual Monsenhor Bicudo, escola pública do município de Marília, São Paulo, o que possibilitou meu ingresso na carreira docente. Desde 2001, sou professora concursada da rede municipal de ensino de Marília.

Em 1996, me formei em Direito, mas nunca atuei como advogada e, atualmente, a fim de complementar minha formação, estou finalizando o Curso de Pedagogia. Nos anos de 2018 e 2019, fiz um Curso de Especialização em Gestão da Educação Pública Municipal na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), o que suscitou o desejo de investir no Mestrado em Educação. Em 2020, fui aprovada no Processo Seletivo do Programa de Pós-Graduação em Educação, num Convênio da Universidade Estadual Paulista (Unesp)/Marília com a Secretaria Municipal de Educação de Marília.

Como docente da rede pública municipal de ensino há 20 anos, tenho cada vez mais me deparado com situações que, acredito, vêm sendo comuns na vida da escola pública brasileira. São situações que vão desde a falta de itens básicos como carteira, giz, papel higiênico, até a capacitação de professores e demais membros da comunidade escolar e a falta de salas de aula aptas a receberem de maneira inclusiva crianças com alguma necessidade de atendimento especializado.

Embora a escola pública tenha como fonte de financiamento adicional os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) repassados diretamente do governo federal às unidades escolares, dadas as inúmeras necessidades, tais recursos nunca são suficientes. Não é surpresa que a comunidade escolar tenha que, continuamente, desenvolver ações para angariar fundos, a exemplo de festas juninas, festas da pizza, ação entre amigos na Páscoa (que conta com doação de chocolates por parte de todos os servidores da escola), doação de empresas para a semana do Dia das Crianças etc. Esses recursos são utilizados para algumas manutenções feitas no espaço físico da escola, tais como: troca de vidros, fechaduras, conserto de torneiras e descargas, compra de material de higiene e de limpeza, papel e tinta para impressora. Devido à escassez de recursos financeiros nas escolas públicas, jornadas pedagógicas e outros tipos de capacitação foram ficando raros com o passar do tempo.

¹ Na apresentação pessoal, vou utilizar a primeira pessoa do singular.

Apesar de achar louvável esse tipo de ação por parte da comunidade escolar, equipe gestora, corpo docente, demais funcionários e coletividade ali atendida, sempre me questionei se não haveria outra maneira de solucionar tais demandas sem termos que “fazer do limão uma limonada” cada vez que surge uma dificuldade.

Em 2017, fui convidada para compor a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação de Marília. Apesar de todos os supostos desafios que eu encontraria, aceitei o convite para conhecer de perto a dinâmica da gestão da educação municipal. Durante 12 meses, atuei como Diretora de Gestão Administrativa, cargo esse que tem a função, entre outras, de representar e substituir legal e administrativamente o Secretário Municipal de Educação em suas ausências.

Naquele momento, pude perceber uma série de questões administrativas e políticas que incidem na tomada de decisão do gestor educacional, ou seja, toda a dificuldade em compor e articular vontades e intenções de “no que”, “porque”, “como” e “quando” investirem recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Em muitos momentos, vivenciamos situações nas quais nem sempre os recursos podiam ser usados naquilo que realmente era uma necessidade das unidades escolares.

A vivência na função de Diretora de Gestão Administrativa trouxe-me um conjunto de aprendizados, entre os quais: o caminho percorrido entre a necessidade, a intenção e a efetivação da aquisição de qualquer item, por mais básico que seja, é longo e nem sempre ocorre como pensamos e desejamos; a necessidade de termos como premissa em nossas ações os 5 princípios basilares da administração pública, ou seja, legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade administrativa e eficiência para não cometermos nenhum equívoco e termos aquele ato questionado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), órgão que fiscaliza e julga os atos dos gestores públicos ordenadores de despesa.

Minha formação na área da educação e na área do direito me ofereceram muitos instrumentos acerca das questões legais que regem os meios educacionais e a administração pública. No entanto, a fim de aprimorar meus conhecimentos, resolvi fazer o curso de Gestão da Educação Pública Municipal da Unifesp e meu Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) foi justamente sobre financiamento da educação pública. Na defesa fui aconselhada pela banca a me aprofundar mais no assunto, conselho que me trouxe até aqui. Assim, a presente pesquisa surgiu de questionamentos advindos da minha vivência na gestão educacional, alguns dos quais ainda causam desconfortos, principalmente, no que se refere à gestão financeira dos recursos públicos.

Após ingressar no Mestrado em Educação, cursei disciplinas que trouxeram fundamentação teórica e oportunidades de discussões acerca de meu objeto de estudo. Também passei a integrar o Grupo de Pesquisa e Avaliação de Políticas Educacionais (GAPE), participando ativamente de discussões, reflexões e estudos acerca de diferentes políticas e práticas na educação básica e na educação superior, inclusive na área do financiamento educacional. A participação no grupo possibilita conhecimentos para aperfeiçoar a minha prática e o meu compromisso cotidiano com a educação, além de subsidiar teórica e metodologicamente meu objeto de estudo.

1.2 Objeto de estudo e justificativa

Conforme expresso na Carta Magna Brasileira, a educação é direito de todos etambém dever do Estado e da família. A mesma deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205).

A Constituição Federal garante ainda princípios sobre os quais o ensino deve estar firmado, garantindo igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a arte, o pensamento e o saber, além de garantir que o ensino público seja gratuito em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988, art. 206).

Já o artigo 227 da Carta Magna estabelece que é dever da família e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação (BRASIL, 1988, art. 227).

No ano de 1990, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, essas garantias foram reafirmadas e expandidas. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – direito de ser respeitado por seus educadores;
- III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (BRASIL, 1990, art. 53)

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi aprovada e se tornou mais um instrumento de garantia das crianças à educação, reafirmando a educação como dever da família e do Estado (BRASIL, 1996, art. 2º).

Como podemos observar, a legislação brasileira vem em busca de avançar e aprimorar seus dispositivos com o claro objetivo de não somente proteger as crianças e os adolescentes, bem como garantir-lhes direitos que proporcionem sua formação integral e sua autonomia. A LDB estabelece não apenas garantias em relação ao acesso do educando a uma educação pública, gratuita, de qualidade e igualitária, mas também é ela que define como se estrutura a educação em nosso país, bem como quem são os responsáveis por balizá-la, ordená-la e financiá-la em cada esfera da administração pública.

A educação brasileira é formada pela educação básica e pela educação superior. No que concerne à educação básica, ela é composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A União, os Estados e os Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1996, art. 8º).

Compete à União, entre outras incumbências, a prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1996, art. 9º), tendo como seu principal representante o Ministro da Educação.

Aos Estados, compete a responsabilidade de oferecer o ensino fundamental e o ensino médio, trabalhando de maneira colaborativa com os municípios e, sobretudo, em consonância com as diretrizes nacionais (BRASIL, 1996, art. 10). Tem na figura do Secretário Estadual de Educação seu cargo de maior responsabilidade e proeminência, sendo representado pelo dirigente estadual nas sub-regiões do Estado, onde houver.

Os municípios, por sua vez, possuem a responsabilidade de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e o ensino fundamental, trabalhando sempre em conformidade com as diretrizes nacionais (BRASIL, 1996, art. 11), tendo a liberdade de criar seus próprios sistemas de ensino e, portanto, seus projetos políticos para a educação. Os mesmos têm como representante o Dirigente Municipal de Educação.

O ator principal e estratégico no processo de construção do sistema municipal de ensino e planejamento da educação é o órgão municipal de educação representado pelo seu dirigente. É um ator do campo da gestão pública, municipal e da educação. (GENTILINI, 2010, p. 138)

O Dirigente Municipal de Educação é um cargo de confiança, sendo de livre escolha e livre nomeação do chefe executivo ou da base político-partidária que o apoia. Tem como

atribuição a gestão da educação municipal e, entre as suas responsabilidades está a administração dos recursos públicos.

No processo de administração pública, é preciso ter em mente que:

Administração, tanto direta quanto indireta, tem o dever de gerir os recursos públicos disponíveis a fim de atender o que é primordial à sociedade [...], tendo em vista que, os mesmos são oriundos de impostos pagos pela sociedade (NAHMIAS, 2014, p. 29).

A administração pública deve planejar e gerenciar os recursos públicos disponíveis de maneira estratégica, compatibilizando-os às necessidades da coletividade, e ainda, buscando efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados, tornando a administração mais flexível, inovadora e aprimorando por excelência os processos de sua responsabilidade, o que exige adequada competência na gestão dos recursos públicos por meio da utilização de ferramentas que subsidiem o processo decisório (NAHMIAS, 2014).

Para melhor gestão dos recursos públicos, o planejamento constitui uma função gerencial relevante em que a instituição se projeta para o futuro. No que concerne à administração municipal, havendo autonomia, o município e seus gestores não precisariam, de forma passiva, seguir as políticas dos governos federal ou estadual, resguardando-se a dimensão sistêmica nas referidas ações e projetos governamentais (GENTILINI, 2010).

Diante desse cenário, o Dirigente Municipal de Educação, possui um importante papel à frente da educação municipal, na medida em que, a depender da forma como atua, poderá contribuir para a garantia do direito à educação e para a oferta de uma educação de qualidade.

Assim, feitos esses breves apontamentos, temos como principais questionamentos desta pesquisa: qual o papel do Dirigente Municipal de Educação no que se refere à gestão dos recursos financeiros destinados à educação municipal? Atuar como ordenador de despesas, conhecer sobre financiamento e ter formação específica sobre a temática colabora para sua atuação como gestor público na área da educação? Assim, compreendemos a relevância de conhecer e entender o papel do Dirigente Municipal de Educação na gestão dos recursos financeiros, seu grau de conhecimento acerca do tema e as possibilidades de que sua atuação traga melhorias para a qualidade da educação municipal.

1.3 Objetivos da pesquisa

1.3.1. Objetivo geral

- Analisar o papel dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos financeiros a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em municípios paulistas.

1.3.2. Objetivos específicos

- Sistematizar aspectos legais sobre o financiamento educacional, a fim de contextualizar a atuação do Dirigente Municipal de Educação na gestão dos recursos financeiros;
- Descrever as principais atribuições do Dirigente Municipal da Educação do ponto de vista legal e administrativo, com ênfase em seu papel na gestão dos recursos financeiros;
- Analisar os principais desafios, limites e possibilidades dos Dirigentes Municipais de Educação paulistas em termos de gestão financeira e suas percepções em relação ao papel que desempenham na melhoria da educação pública.

1.4 Procedimentos metodológicos

Nesta dissertação, utilizamos a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de levantamento de opinião (tipo *survey*).

A pesquisa bibliográfica, de maneira geral, é baseada em material já publicado (PRODANOV; FREITAS, 2013) e “[...] implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos e técnicas empregadas” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 43). A pesquisa, de modo geral, não pode ser limitada a um simples levantamento bibliográfico em base de dados, periódicos, catálogos ou outras fontes de informação; ela pressupõe uma análise minuciosa, ou seja, o pesquisador deve ter em mente que o processo de busca de materiais trata-se de uma etapa exaustiva, e que dependendo de sua estratégia de busca, haverá êxito ou frustração no momento da recuperação dos materiais. Assim, nesta pesquisa, o levantamento e a análise bibliográfica teve como fontes artigos, livros e capítulos de livros, focalizando as seguintes temáticas: financiamento da educação, dirigente municipal de educação, descentralização, federalismo, municipalização, Undime e planejamento educacional.

Por sua vez, “[...] a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 41). Assim, nesta investigação, a pesquisa documental esteve pautada na análise de legislações e documentos relativos ao financiamento e à gestão pública.

Em virtude de nossos objetivos, a fim de captar informações diretamente com os Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo, foi realizada uma pesquisa de levantamento de opinião (tipo *survey*) que, entre outras finalidades, pode ser utilizada para a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas (população-alvo), por meio de um instrumento de coleta de dados pré-definido, a exemplo do questionário (BABBIE, 1999). O método *survey* é adequado como método de pesquisa quando:

Se deseja responder questões do tipo “o quê?”, “por que?”, “como?” e “quanto?”, ou seja, quando o foco de interesse é sobre “o que está acontecendo” ou “como e por que isso está acontecendo”. O ambiente natural é a melhor situação para estudar o fenômeno de interesse. O objeto de interesse ocorre no presente ou no passado recente (FREITAS *et al*, 2000, p. 105-112)

Assim, foi elaborada uma pesquisa de levantamento de opinião com a participação de Dirigentes Municipais de Educação de municípios paulistas por meio do *Google* Formulários, conforme detalhamento exposto na seção 4 desta Dissertação.

1.5 Estrutura da dissertação

Esta Dissertação está organizada em cinco seções. Na primeira seção abordamos o caminho que percorremos para o desenvolvimento da pesquisa, anunciando justificativa, objetivos e procedimentos metodológicos.

Na segunda seção, abordamos a organização político-administrativa e qual o papel dos municípios na oferta da educação pública, fizemos uma breve revisão da legislação sobre financiamento educacional, sistematizando aspectos legais do ordenador de despesas na gestão pública brasileira. Na sequência, discorremos sobre como se dá o planejamento do gasto público dentro do modelo orçamentário brasileiro.

Na seção três, temos como tema central o Dirigente Municipal de Educação suas atribuições e o papel da Undime no fortalecimento da gestão da educação municipal. Nesse item, apresentamos a pesquisa bibliográfica exploratória realizada no Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a fim de conhecer as produções acadêmicas que tratam dos Dirigentes Municipais de Educação e por fim

buscamos informações sobre pesquisas já realizadas sobre o perfil desse profissional da educação.

Na quarta seção, apresentamos de forma detalhada o cenário da pesquisa, o instrumento de coleta e os procedimentos metodológicos para realização da pesquisa de levantamento de opinião (*survey*) junto aos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo e seus respectivos resultados.

Por fim, na última seção estão organizados os principais resultados desta pesquisa.

2. Financiamento da educação nos municípios brasileiros

Esta seção tem como objetivo fazer uma breve exposição acerca da legislação educacional no que concerne ao papel dos municípios na oferta da educação pública, bem como apresentar aspectos centrais do financiamento da educação brasileira. A partir disso, discorreremos sobre o papel do ordenador de despesa na gestão pública municipal no contexto do orçamento público e do planejamento educacional.

2.1 Papel dos municípios na oferta da educação pública

A República Federativa do Brasil possui atualmente como divisão político-administrativa 27 unidades federativas: 26 estados e um Distrito Federal. Os Estados, por sua vez, estão divididos em municípios. Nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é composta pela parceria indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal, constituindo-se desta forma no chamado Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Portanto, a organização político-administrativa de nosso país compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, possuindo dessa forma três esferas de governo: federal, estadual e municipal, com cooperação mútua, mas respeitando a autonomia de cada ente federativo, nos termos da Constituição Federal.

“Federação é uma forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais, com autonomia relativa e governo próprio para assuntos locais, unidas numa parceria que visa ao bem comum²”. Trata-se, portanto, de uma união entre Estados independentes para formar uma única entidade soberana, a União; os Estados possuem apenas autonomia enquanto a União é soberana.

Esta união é regulada pela Constituição Federal (lei máxima do país), que estabelece a divisão, os poderes, as responsabilidades e a relação entre as unidades da Federação, bem como direitos e deveres que determinam a atuação de cada ente federado. Nesse diapasão, está o chamado pacto federativo que é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recursos e os campos de atuação dos entes federado.

De acordo com Dourado (2013, p. 772), a educação básica de qualidade é ainda um grande desafio aos entes federativos brasileiros caracterizado por desequilíbrios entre eles, exigindo esforços para um pacto federativo simétrico e também a cooperação mútua entre si nos processos organizacionais educacionais que os referidos entes cooperem entre si nos processos organizacionais educacionais.

² Conceito disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo> Acesso em: 12 mai. 2022.

No que concerne ao pacto federativo, no entendimento de Cury (2000, p. 172),

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos.

Desde a aprovação da Constituição de 1988, União, estados e municípios integram a organização político-administrativa brasileira, todos com autonomia administrativa e constituídos de órgãos político-administrativos próprios (BRASIL, 1988, art. 18).

No que concerne à administração municipal, havendo autonomia, o município e seus gestores não precisam, de forma passiva, seguir as políticas dos governos federal ou estadual, resguardando-se a dimensão sistêmica nas referidas ações e projetos governamentais (GENTILINI, 2010). Podemos encontrar alguma divergência em relação ao fato de o município possuir caráter federativo ou não, no entanto, não há qualquer imprecisão ou hesitação com relação ao seu caráter autônomo.

O município é uma divisão administrativa de um estado, com autonomia administrativa e constituído de órgãos político-administrativos próprios. No âmbito de sua autonomia administrativa, os municípios podem criar seus respectivos sistemas de ensino e planos de educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, menciona o regime de colaboração entre os entes federados, estabelecendo: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1996b).

Sobre essa questão, o Parecer n. 1/1997 do Conselho Nacional de Educação destaca:

Uma das inovações da lei foi a instituição dos sistemas municipais de ensino (artigo 8º), a serem organizados “em regime de colaboração com os demais sistemas (União e Estados)”. Entende-se, contudo, que haverá de decorrer tempo indispensável para que tais sistemas se organizem adequadamente, em relação aos municípios que optem por se estruturarem segundo o dispositivo indicado, uma vez que é também admitida a integração do município ao sistema estadual correspondente, como admite o artigo 11, parágrafo único.

Aos municípios que se decidirem pela organização assegurada no artigo 8º, caberá o desencadeamento de uma série de medidas legislativas, à luz das respectivas leis orgânicas e de outras leis municipais complementares específicas (BRASIL, 1997, p. 1).

Segundo Cury (2000, p. 2), sistema “[...] implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos”.

Para uma definição mais precisa sobre sistemas de ensino, Saviani (1998, p. 120) explica que “sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários

elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina”.

Assim, desde a aprovação da LDB, os municípios podem criar seus próprios sistemas de ensino, e atuar nas áreas prioritárias definidas pela Constituição Federal: “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” e “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1988; 1996). Isso significa que, para materializar sua ação, o município precisa de recursos financeiros. Daí a importância de compreender os principais aspectos do financiamento educacional brasileiro na atualidade.

2.2 Revisão da legislação sobre financiamento educacional

A Constituição Federal de 1988, no intuito de fazer nossa sociedade mais justa e igualitária, definiu alguns direitos, entre os quais, o direito à educação:

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 (BRASIL, 1988).

No entanto, para garantir esse direito são necessárias políticas públicas. As políticas públicas são financiadas com recursos públicos. Daí a importância de conhecer a legislação sobre o financiamento público.

Na área da educação e, especificamente no que se refere à política e à gestão educacional, um dos temas mais complexos diz respeito ao financiamento da educação. Faremos algumas considerações a respeito do tema tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988.

O artigo 212 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 14/96 estabelece que cabe à União aplicar no mínimo 18% da receita de seus impostos e aos Estados, Distrito Federal e municípios o mínimo de 25% da receita resultante de seus impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), estabelece ainda que a União não poderá investir menos do que 30% dos recursos referidos. A forma de aplicação destes recursos deve estar em conformidade com as normativas constitucionais, emendas e respectivos regulamentos (BRASIL, 1988).

No ano de 1996, a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional trouxe mais princípios norteadores à educação e ao seu financiamento, que é tratado no título “VII – Dos Recursos Financeiros”, artigos 68 ao 77. Foi em seu texto que se estabeleceu os investimentos que são pertinentes ou não para “o desenvolvimento e manutenção do ensino

público” (art. 70 e 71), trazendo ordem aos gastos com a educação. A LDB estabelece também como será a prestação de contas destes investimentos e os órgãos reguladores desses gastos (art. 73). Nela também há menção ao “padrão mínimo de oportunidades educacionais”, entendido aqui como educação de qualidade, e “custo mínimo por aluno” (art. 74), dando um pouco mais de regulação ao investimento feito pelo gestor público na educação da esfera que representa (BRASIL, 1996). Ainda que de maneira não muito objetiva, a LDB estabelece o quê, quando, quanto e como investir, trazendo assim aos gestores determinações para balizar a destinação dos recursos públicos ao tentar oferecer à sua comunidade uma educação pública de qualidade para todos.

Na década de 1990, com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), mais uma ferramenta foi estabelecida para melhoria da educação brasileira, bem como regulação das atividades do magistério e dos gestores da educação. O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei nº 9424 (BRASIL, 1996a; 1996c). Vigorou de 1997 a 2006 e foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como assegurar melhor distribuição desses recursos, sendo que, no âmbito de cada Estado, cada rede (estadual e municipais) recebe o equivalente ao número de alunos matriculados, conforme Censo Escolar do ano anterior.

Conforme Davies (2012), o Fundef fez com que as desigualdades entre os governos fossem diminuídas, mas não promoveu a valorização dos profissionais da educação e trouxe poucos recursos novos para as redes públicas em todas as esferas. Aumentou também o número de matrículas na rede municipal de ensino, fragilizando o atendimento dado não só no fundamental como na educação infantil, tendo em vista que a arrecadação do município é muito menor se comparado a do estado. Salienta ainda que o valor mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental nunca chegou a ser estabelecido, apesar de ser previsto na Lei 9.424.

Dessa maneira há que considerar a iniciativa de estabelecimento do Fundef válida, mas não suficiente para dirimir todas as diferenças e dificuldades enfrentadas pela educação básica pública.

O Fundef foi sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a partir de junho de 2007. O Fundeb é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios

vinculados à educação. Foi criado pela Emenda Constitucional n. 53 e regulamentado pela Lei nº 11.494 (BRASIL, 2006; 2007).

O Fundeb foi criado na tentativa de ampliar a destinação dos recursos à educação. Com vigência de 14 anos, ela ampliou o atendimento dos alunos incluindo também os alunos da educação infantil. Sua distribuição será feita de acordo com o número de alunos matriculados, de acordo com os dados apresentados pelo censo escolar de cada rede de ensino no ano anterior. Estabelece também novas fontes de receita para o fundo além daqueles previstos nas resoluções que a antecedem.

Davies (2012) afirma que o Fundeb é a esperança de corrigir algumas inconsistências encontradas no Fundef, como um número maior de impostos estaduais e federais transferidos a Estados e prefeituras em sua composição, entre outras. E apesar disso ele apenas redistribuiu recursos já existentes não trazendo nenhum recurso novo à educação, a não ser a complementação por parte do governo federal para alguns Estados e Municípios, mantendo dessa maneira a desigualdade entre os mesmos em suas esferas, não permitindo novamente a melhoria efetiva da qualidade do ensino nem a melhoria de salários dos profissionais da Educação.

Para Pinto (2014), com o advento do Fundeb, há um aumento considerável de responsabilidades por parte dos municípios na oferta da educação básica, deixando evidente também a falta de preparo para uma gestão e planejamento realmente eficientes e eficazes para atender às novas demandas colocadas. Além de evidenciar a fragilidade institucional do fundo ao atrelar a ele uma grande dependência por parte dos entes federados, haja vista a data marcada para seu encerramento.

Conforme Souza e Faria (2004), a autonomia financeira será possível quando a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios forem independentes e equitativos. Sendo assim, é necessário que todos os entes federados estejam alinhados política e legalmente. Por isso é importante que União, estados e municípios elaborem seus respectivos Planos (Nacional, Estaduais e Municipais) em consonância.

[...] a emancipação dos Municípios se constitui na base sobre a qual a escola pública pode se construir de modo mais autônomo e, por conseguinte, logre desenvolver práticas pedagógicas que favoreçam, igualmente, a maioridade e a cidadania de seus alunos. (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936)

Quanto à questão do federalismo, para que haja efetividade no regime de colaboração, Pinto (2014, p. 643), ressalta

[...] em virtude do consenso nacional sobre a prioridade que deve ser dada à educação, há chances efetivas de mudanças, em especial se houver mobilização social. E, nesse novo contexto em que os municípios responderão por mais de dois

terços das matrículas da educação básica, é fundamental pensar em um sistema de planejamento educacional que envolva os três entes federados de maneira articulada. Hoje, estados e municípios, quando dialogam, o fazem apenas a fim de resolver os problemas emergenciais e o governo federal tem exercido um papel ainda muito tímido na suplementação financeira.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a primeira a obrigar governos a aplicarem um percentual mínimo dos valores arrecadados para manutenção e desenvolvimento do ensino (DAVIES, 2014), houve a descentralização da educação, promovendo significativa descentralização de recursos, determinando o quanto exatamente os entes federados devem gastar em educação não podendo ser mais ou menos que o estipulado. Ainda de acordo com o autor, cabe salientar que não houve preocupação de redistribuição concomitante de responsabilidades sobre os serviços e um dos grandes obstáculos de planejamento educacional é a confiabilidade das estatísticas educacionais:

A falsificação de matrículas para fins de obtenção dos recursos do então FUNDEF, por exemplo, foi muito noticiada. Em 25/06/99, O Globo noticiou que o TCE iria investigar o aumento astronômico de matrículas, que em seis municípios fluminenses teriam crescido até 236% após a implantação do FUNDEF. (DAVIES, 2014, p. 192)

Além desses problemas, foi encontrada dupla contagem de matrículas, discrepância dos dados sobre evasão e repetência entre outros:

Os problemas não se limitam às matrículas, atingindo também as finanças da educação. Frequentemente, não temos como saber se são corretos os dados sobre as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), pois eles não especificam todos os seus componentes devidos. (DAVIES, 2014, p. 193)

Isto sem falar sobre as imensas desigualdades tributárias na distribuição dos recursos disponíveis nas três esferas de governo:

O que mais chama atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos Municípios e dos Estados) e suas responsabilidades, mesmo hoje, com a redistribuição tributária promovida pela CF/88 em favor dos Estados e Municípios e como uma certa equalização de recursos para o ensino fundamental e no âmbito estadual promovida pelo FUNDEF desde 1998. (DAVIES, 2012, p. 40).

No entanto, de acordo com Davies (2012), o simples aumento de recursos não garante melhorias de maneira quantitativa nem qualitativa, se não ocorrer controle social dos recursos provenientes do Fundeb e de todos os outros recursos relacionados à educação.

Percebemos que vivemos em uma sociedade desigual e que os planos de educação infelizmente não vêm sendo cumpridos pelos governos; necessitamos de planos viáveis para a educação:

Mais uma vez insistimos na questão das viabilidades. O programa de governo deve prever, mesmo que de forma geral, os recursos de poder com que o ator conta (ou pretende contar) para alcançar as metas da imagem-objetivo ou de seu projeto político. (GENTILINI, 2010, p. 193)

Há que se melhorar as estatísticas educacionais, que sejam mais confiáveis para que não sejam empregados os artifícios realizados pelos governos nas esferas de atuação para subtraírem receitas ou ainda de fraudar as despesas em educação.

É necessário não somente um projeto visando uma educação de qualidade, mas também um projeto para a sociedade em geral, deve haver um maior comprometimento com a educação pública e um Estado a serviço de todos.

Como visto e percebido, não é só aumentar os recursos que teremos uma educação de qualidade, mas temos que nos assegurar que eles sejam aplicados para o fim a que se destinam e não vilipendiados e dilapidados pela corrupção.

Apesar de termos uma lei que cuida do assunto - Lei de Acesso à Informação, Lei no. 12.527, criada para obrigar as entidades públicas federais, estaduais e municipais a divulgar em tempo real (máximo de 24 horas) as informações de receitas e despesas em um *site* e/ou portal da transparência na *internet* - não é isso que verificamos no cotidiano. Os governos necessitam de uma maior transparência para os seus governados, para que a sociedade possa ter o conhecimento sobre a aplicação das verbas.

Com vigência de junho de 2007 a dezembro de 2020, o Fundeb foi sucedido pelo novo Fundeb por meio da Emenda Constitucional nº 108 e regulamentado pela Lei n 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020a; 2020b).

Atualmente, em termos de financiamento educacional, o Fundeb tem significativa relevância; garante um montante per capita conforme o Censo Escolar, com previsão de aumento escalonado até 2026, elevando o valor vinculado repassado pela União dos atuais 10% para 23%, partindo do presente ano. Já o salário-educação é uma contribuição social, destinada à União, Estados e municípios, além do Distrito Federal para investimento na Educação Básica.

As principais mudanças referentes ao novo Fundeb quando o comparamos com o anterior, de acordo com o Manual do Novo Fundeb, são:

é permanente, ou seja, não tem data marcada para acabar; ao menos 70% dos recursos recebidos devem ser gastos com remuneração de profissionais da educação na ativa, não podendo ser usado para custear os aposentados; valor da complementação por parte do governo federal maior, cerca de 23% dos fundos estaduais do país. Antes apenas os estados mais pobres recebiam essa complementação, que era de cerca de 10% da soma destes fundos. (BRASIL, 2021, p. 8).

No entanto, o aumento previsto não acontecerá de uma vez; será de forma gradativa, passando de 10% em 2021 a 23% em 2026.

No âmbito do financiamento educacional, é importante considerar o chamado “custo aluno qualidade”. Segundo a LDB,

a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1996).

A Emenda Constitucional n. 108, que trata do Fundeb, estabelece que

O padrão mínimo de qualidade [...] considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

O VAAF (valor anual por aluno) é a referência de valor mínimo a ser investido por aluno estabelecida em cada ano e quando esse valor mínimo não é atingido ele deverá ser complementado pela União pelo VAAT que é o valor total por aluno. Conhecido como sistema híbrido este complemento por parte da União sairá de 10%, em 2020, chegando a 23% em 2026. Tanto o VAAF como o VAAT terão a maneira de cálculo estabelecida em norma regulamentadora do Novo Fundeb. (TCE-SP, 2021, p. 2).

Conforme Cara (2014), com as desigualdades existentes no país decorrentes do desenvolvimento desigual da economia, nas diversas regiões, estados e municípios, onde a arrecadação e os custos são discrepantes, cabe a União, por arrecadar muito mais que os outros entes federados, tentar diminuir essas diferenças, garantindo aos cidadãos, independentemente de onde residam, o direito à educação pública de qualidade.

O CAQ foi concebido para tentar sanar essas discrepâncias e mensurar essa igualdade federativa. No entanto, segundo Pinto (2014, p. 643)

[...] se não houver uma mudança significativa no envolvimento do governo federal com o financiamento da educação básica, em especial quanto à viabilização do CAQi e do CAQ, inicialmente via Fundeb e posteriormente por meio de um mecanismo permanente que regule o regime de colaboração na oferta educacional, pouca coisa mudará e o PNE 2014-2024 correrá o risco de ser estigmatizado e ter o fim inglório do PNE 2001-2011.

Martins (2019, p. 373) afirma que “se o VAAT e o CAQ são instrumentos potentes para distribuir mais equitativamente a complementação da União, ao mesmo tempo constituem-se em indicadores reveladores da desigualdade intra estado”.

Apesar dos avanços apontados ainda há muito o que se avançar, pois conforme Amaral (2021), ainda existem muitos fatores que impedem a possibilidade do direito à educação de

qualidade para todos, pois o valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ), não é suficiente para tanto. Salienta ainda que sua implementação, é a muito longo prazo, até 2026, não permitindo o total cumprimento das metas do PNE (2014-2024). Afirma ainda que parte dos recursos foi vinculada a condições, por exemplo, de melhoria de gestão, melhoria de aprendizagem, evolução em indicadores a serem definidos etc. E afirma ainda que:

Esse tipo de vinculação contraria o que se pode considerar os princípios de uma política de fundos que foram estabelecidos por Anísio Teixeira em “Bases Preliminares para o Plano de Educação Referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário”, artigo publicado em 1962 (**TEIXEIRA, 1962**): amenizar a desigualdade econômica e cultural existentes entre os municípios brasileiros; e fixar um “custo-padrão” da educação que deveria ser financiada com recursos financeiros da União, estados, Distrito Federal e municípios. (AMARAL, 2021, p.6)

Segundo Pinto (2021), o novo Fundeb representou sim avanços no que diz respeito ao financiamento da educação pública brasileira, reduzindo as desigualdades, mas não as extinguindo definitivamente. O autor cita como exemplo o fato de que o Fundeb melhorou muito, mas que dentro do universo do total de gastos com educação no Brasil ele ainda representa muito pouco. Afirmando ainda que nessa nova versão ele sobrecarregou os municípios; permitiu a privatização pois não estabeleceu claramente dispositivos que impeçam isso de acontecer, citando o exemplo das creches e como já afirmado anteriormente por Amaral (2021), não garante um padrão mínimo de qualidade.

2.3 Ordenador de Despesas

A Lei Federal n. 4.320, sancionada em 17 de março de 1964, prevê a tomada de contas dos responsáveis por bens ou dinheiro públicos. Foi através dela que se instituiu o Estatuto de Direito Financeiro para criação e controle do orçamento e balanço da União, Estados e Municípios, bem como do Distrito Federal. Foi por meio de seu artigo 62, que surgiu a expressão “ordenação”: “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (BRASIL, 1964).

Na vigência da Constituição Federal de 1967, foi implantado o Sistema de Fiscalização Orçamentária, surgindo a figura do Ordenador de Despesas.

Na administração pública, conforme parágrafo 1º do artigo 80 do Decreto Lei n. 200, ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio (BRASIL, 1967). Também pode ser caracterizado como a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as

quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamento, conforme o Manual do Ordenador de Despesas do Conselho Nacional do Ministério Público³

De acordo com Moreira (2019, p. 11)

[...] legalmente, o ordenador de despesas é a autoridade administrativa de cujos atos resultam dar respaldo à realização de despesa pública, alicerçada na atividade administrativa de execução orçamentária da despesa, contribuindo ativamente na gestão responsável dos recursos públicos [...].

Conforme aduz ainda o Manual do Ordenador de Despesas do Conselho Nacional do Ministério Público⁴, para suprir a contento suas responsabilidades, esse agente público deve possuir

[...]conhecimentos em diversas áreas, reunindo para tomada de decisões, informações que transitam em finanças, contratos, licitação, obras, recursos humanos, transparência, bens patrimoniais, dentre outras. [...] Além de agente condutor, deve ser referência de comportamento e desempenho para todos. Para ter sucesso em suas atribuições é necessário desenvolver capacidade de relacionamento interpessoal, comunicação, automotivação e conhecimentos técnicos básicos de gestão. (BRASIL, 2014, p. 9)

Assim há a necessidade de se investir na formação desses profissionais com o objetivo de garantir a seriedade da própria entidade pública. Afinal, seus atos devem se basear sempre nos princípios fundamentais do controle das despesas públicas que são: legalidade, fidelidade funcional e cumprimento do programa de trabalho.

O ordenador de despesas é o agente público responsável pelo gerenciamento dos recursos financeiros recebidos, assim entendido como seu recebimento, gastos e aplicação do dinheiro público, respondendo inclusive pelos prejuízos que acarretarem à administração pública (FERNANDES, 2001). Ainda de acordo com o autor, o ordenador de despesas está subordinado à hierarquia superior, estando sujeito a receber ordem de legalidade duvidosa que só poderá ser recusada se for manifestamente ilegal.

No âmbito da educação municipal, o ordenador é formalmente designado pelo Prefeito, sendo necessariamente responsável pelo órgão educacional. Isso se dará através de um Decreto do Executivo que delega de maneira expressa a função de ordenador de despesas da Educação.

De acordo com Moreira (2019, p. 35):

Conclui-se que o papel do ordenador de despesas perpassa a complexa tarefa de contribuir para a redução do déficit público, a estabilização da economia e o controle dos gastos públicos, haja vista que o administrador público é responsável pela

³ Fonte de Informação: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf> Acesso em 20 de mai. 2021

⁴ Fonte de Informação: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf> Acesso em 20 de mai. 2021

regular aplicação do dinheiro público, devendo, pois, atuar, com retidão e eficiência, sem deixar de lado a lisura e a probidade.

2.4 Orçamento Público e Planejamento Educacional

A partir da década de 1990, houve a implantação de novos modelos da gestão pública sob um contexto de reformas neoliberais, que por convenção passou a denominar-se de Nova Gestão Pública (NGP). Segundo Parente (2020), as políticas públicas educacionais implementadas a partir da NGP objetivaram a redução de gastos públicos e da estrutura burocrática, estimulando a competitividade e a mercantilização dos serviços públicos.

Com a descentralização da educação que ocorreu a partir do início de 1990, surgiram inéditas e substanciais responsabilidades aos municípios. O legislador, ao realizar tal descentralização, concebeu que os agentes públicos passariam a discutir com a população dos respectivos municípios resoluções para os problemas enfrentados com a educação, ou seja, “[...] houve uma gradativa transferência de responsabilidade de gestão de educação das instâncias centrais para as instâncias locais – as municipalidades” (GENTILINI, 2010, p. 27).

É nesse contexto que o planejamento surge como um poderoso instrumento de intervenção do Estado, capaz de enfrentar os desafios sociais do crescimento econômico e os planejadores, como técnicos a serviço do Estado, imprimindo à ação governamental um caráter de enfrentamento planejado dos problemas sociais e econômicos. O planejamento normativo, irrompe como ferramenta para enfrentar os problemas sociais e econômicos que estavam surgindo a reboque da globalização da economia e da modernização capitalista instalada na América Latina. Esse modelo de planejamento, com aspecto racional-normativo, ou seja, com normas racionais, coerentes entre si, tanto na quantidade quanto no tempo, lançadas sempre ao tempo futuro e de maneira inflexível, não leva em consideração as relações sociais que permeiam a gestão pública, principalmente na educação.

O planejamento normativo demonstrava limitada utilidade e eficácia, já que se fundamentava numa teoria e um método que não levavam em conta a presença de uma variedade de atores com diferentes espaços de poder político em relação do poder central e não possibilitava a necessária articulação entre o planejamento operativo ou a direção política e as instâncias de planejamento, evitando não só as decisões improvisadas dos dirigentes políticos, como a ausência de diretrizes e de análises de correlação de forças entre os atores nos diferentes espaços de gestão”, tal modelo adotado teve continuidade nos regimes autoritários com forte centralização política e administrativa, dando suporte às obras financiadas pelo Estado, ampliação do aparelho estatal e fortalecimento do segmento tecnocrático. (GENTILINI, 2010, p. 33)

Esse modelo de planejamento, realizado em cima de planos de desenvolvimento da economia, é também estendido ao planejamento da educação, limitando as reformas da educação a exigências de ordem econômica, com perfil centralizador e restrito nas decisões, tornando esse processo fechado e com aspecto quantitativo, com pouca participação dos atores educacionais e mais dos atores políticos e sociais, separando o planejamento da gestão e limitando a autonomia por parte de Estados e Municípios.

Atualmente, está em vigor o Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005, com 20 metas a serem cumpridas até 2024 (BRASIL, 2014)⁵. No estado de São Paulo, vigora o Plano Estadual de Educação, Lei n. 16.279, com 21 metas (BRASIL, 2016)⁶. E no âmbito municipal, os municípios fazem seus respectivos planos de educação.

Além disso, para ilustrar a articulação entre financiamento e planejamento educacional pode-se fazer referência ao Plano de Ações Articuladas (PAR) que se originou a partir da normatização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. Tal plano define ações a serem tomadas a fim de alcançar as metas definidas pelo PDE voltado principalmente aos municípios com piores índices de desempenho (índices esses que são determinados pelo IDEB) com o apoio do Ministério Público, ou seja, os municípios que aderissem ao Plano, deveriam se submeter aos critérios da União.

A estratégia foi adotada por mais de 5550 municípios e, segundo Parente (2013) apresentou aspectos positivos já que com os índices, tornou-se possível fazer uma comparação concreta dos resultados de aprendizagem de todo o país. Além de possibilitar a demonstração sistemática dos déficits de cada escola permitindo a visualização da necessidade ou não de investimentos em cada área.

Entretanto, apesar da construção de dados de melhor visualização dos pontos altos e baixos, Parente (2013) ressalta que as metas a serem atingidas e o orçamento financeiro da educação não convergem. Resta claro, de acordo com a autora, que ainda há muito a ser estudado e compreendido sobre tais instrumentos, suas aplicações e melhorias.

Para alcançar um determinado fim, o planejamento orçamentário se faz de suma importância uma vez que é impossível gerir o orçamento sem planejamento:

[...]os dirigentes devem estabelecer as condições referentes a seus aspectos técnico-operacionais, normativo legais e orçamentários o que implica, de certa forma, em garantir certa direcionalidade, sem a qual o processo se perde em intermináveis discussões ou em estabelecimento de metas e objetivos inalcançáveis e irrealistas. (GENTILINI, 2010, p. 217)

⁵ Fonte de informação: <https://pne.mec.gov.br/> Acesso em 20 de dez.2021

⁶ Fonte de informação:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Fica%20aprovado%20o,25%20de%20junho%20de%202014.> Acesso em 20 de dez.2021

Ainda de acordo com o autor, não basta a detecção dos problemas, mas sim o conhecimento em todas as suas nuances dentro do contexto em que surgem e também decidir como, onde, ou até mesmo em qual grau de profundidade e extensão o DME pretende combatê-los.

O planejamento é imprescindível porque nenhum sistema social pode ser modificado de modo instantâneo; toda transformação deve ser realizada de forma gradativa dependendo das situações, dos agentes nela envolvidos:

[...] isto é que está na base do planejamento que tem como objetivo mudanças incrementais no qual mudanças quantitativas gradativas e parciais, levam a mudanças mais qualitativas e gerais. (GENTILINI, 2010 p. 216)

Desta forma, para poder atender as necessidades da educação de seu município, o DME percorre um longo caminho. Antes de autorizar uma compra como de giz, por exemplo, existe a necessidade de cumprir pré-requisitos estabelecidos em lei; por trás dessa demanda há todo um procedimento administrativo que envolve planejamento e estratégia para que as unidades escolares sejam atendidas em suas necessidades de maneira adequada e a contento.

Assim, no que se refere ao planejamento do orçamento público, o primeiro passo é a elaboração do Plano Plurianual (PPA), um programa de médio prazo onde são estabelecidas as prioridades, diretrizes e necessidades mais prementes para o exercício de 04 anos. Esse planejamento inclui todo tipo de aquisição: compras de materiais, reformas, construções, formações, serviços de terceiros, folha de pagamento etc. Inclusive, no primeiro ano de administração municipal, o gestor deve seguir o PPA estabelecido no exercício anterior, ou seja, a depender de como o PPA foi elaborado, poderá haver um “engessamento” do orçamento nesse período. O PPA, após elaborado, deve ser apresentado à Câmara Municipal que poderá ou não propor emendas ao mesmo. Somente depois de aprovado pela Câmara e sanção do chefe do Poder Executivo é que o PPA passa a ter vigência⁷.

Após a aprovação do PPA, deve ser elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, inclusive, auxilia na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). É a LOA que garante as diretrizes estabelecidas pelo PPA e que vai estabelecer o que realmente será realizado dentro da amplitude de metas estabelecidas pelo PPA⁸.

Elaborada também em concordância com o PPA e a LDO, cabe à Lei Orçamentária Anual estabelecer estimativa quanto a receitas e também fixar as despesas realizadas pelo

⁷ informações disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em 14 de mai. 2022

⁸ informações disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em 14 de mai. 2022

governo durante um determinado exercício financeiro. Cabe a ela tornar concreto aquilo que foi estimado tanto no PPA quanto na LDO⁹.

No processo de planejamento e execução orçamentária, há ainda a necessidade de se alinhar à Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000 (BRASIL, 2000), responsável por estabelecer limites ao gasto público e ao tamanho da dívida pública. Essa lei evita o endividamento da máquina pública, criando critérios para que isso não aconteça. Além disso, busca estabelecer que a receita e os gastos sejam compatíveis, ou seja, que os gastos não sejam maiores que a receita do município.

Como podemos perceber, há cada vez mais a necessidade de qualificação e preparo dos Dirigentes Municipais de Educação para que se possa cumprir o papel de ordenador de despesas, haja vista a responsabilidade que isso denota. Afinal, a geração de despesa que não atender aos requisitos estabelecidos pela legislação em vigor devem ser consideradas lesivas ao patrimônio público.

⁹ Informações disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>>. Acesso em 14 de mai. 2022

3. Dirigente Municipal de Educação no contexto brasileiro

Esta seção tem como objetivo sistematizar as atribuições do Dirigente Municipal de Educação e o papel da Undime como entidade de apoio aos mesmos, além de analisar as produções acadêmicas sobre o tema e as pesquisas já realizadas sobre o DME.

3.1 Dirigente Municipal de Educação: atribuições e responsabilidades

No âmbito da gestão pública municipal, a pasta da educação é coordenada pelos Dirigentes Municipais de Educação (DME). O DME não é eleito pelo voto popular, é escolhido pelo chefe do executivo municipal, normalmente uma pessoa de sua confiança ou de confiança de sua base política, dirige uma das mais importantes e maiores secretarias municipais, que possui um dos maiores orçamentos do município. Cabe salientar que a secretaria municipal de educação não está isolada das demais, integra a administração municipal e deverá o DME reportar-se, sob o princípio da hierarquia ao prefeito municipal.

Conforme Gentilini (2010, p. 103-104), o termo “Dirigente Municipal de Educação”:

[...] tem uma forte conotação política e está diretamente relacionado com alguém que possui habilidades específicas para lidar com atores políticos e sociais – sendo ele próprio um dos atores em questão – na tarefa de implementar um projeto político e contribuir para o fortalecimento de um poder local.

O DME possui como atribuição a gestão da educação municipal e, entre as suas responsabilidades está a administração dos recursos públicos destinados à educação. O financiamento educacional - ao mesmo tempo política pública e meio para outras políticas públicas (MARTINS, 2010) - é aspecto essencial para garantir a aplicação dos recursos necessários à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com a descentralização da gestão na educação brasileira, os municípios passaram de coadjuvantes a protagonistas na elaboração de políticas e planejamentos educacionais. Desta forma surgiu no papel de ordenador de despesas, o DME que tem a responsabilidade de administrar o orçamento público que é a estimativa de receitas e a previsão de despesas que um governo terá num período determinado de tempo, ou seja, um processo que antecede a efetividade das ações e metas a serem alcançadas.

A Undime estabelece em seu Caderno de Orientações ao Dirigente Municipal de Educação, que cabe ao DME a incumbência de desenvolver políticas públicas ligadas à educação que atendam às necessidades da população em geral. Ademais, ressalta que a pandemia do coronavírus iniciada em 2020 trouxe ainda mais responsabilidades ao DME,

pois além dos deveres comuns, foi preciso lidar com diversos fatores sociais e econômicos que passaram a interferir no cotidiano escolar (UNDIME, 2021)¹⁰.

A partir da década de 1990, com o advento da Reforma do Estado Brasileiro, a gestão educacional, caracterizada pela ineficiência e burocracia excessiva, passou a sofrer influência da chamada Nova Gestão Pública (NGP), requerendo dos administradores públicos maior eficiência, transparência e prestação de contas à sociedade (PARENTE, 2020).

[...] Trata-se de uma nova cultura política que, a partir de novas relações sociais e políticas entre os dirigentes e a população local, no âmbito descentralização e da democratização do Estado, possibilita a inversão de prioridades na utilização dos recursos econômicos e financeiros do município, em função de um projeto alternativo de aproveitamento de suas potencialidades ou de sua “vocação” ou “identidade”, reelaboradas em uma perspectiva transformadora. (GENTILINI, 2010,p.221)

Nesse cenário, muitos DMEs precisam cumprir objetivos e metas mesmo que os recursos (humanos, materiais e financeiros) sejam poucos. Ao mesmo tempo, têm à frente dilemas e desafios para conciliar demandas legais, do próprio sistema e da sociedade.

O dirigente lida com esta dicotomia todo o tempo, colocando o aspecto técnico dentro das decisões políticas, que devem conviver e convergir:

[...] a tarefa dos planejadores é sempre tentar inserir elementos de racionalidade técnica nas decisões políticas mesmo sabendo que o menosprezo pela dinâmica política pode resultar em tecnocratismo”. (GENTILI, 2010, p.18)

Tal exigência traz aos dirigentes um novo perfil, agora não são político, mas também mais técnico, bem como cercar-se de um grupo de trabalho especializado em planejamento e também na gestão:

[...] No limite, ao dirigente, exige-se agora que seja, além de um ator político, também um gestor/planejador que é capaz de constituir uma equipe de assessores qualificados em planejamento e gestão. (GENTILINI, 2010, p. 21)

Além de lidar com os problemas do cotidiano, aos DMEs, são colocados enfrentamentos a vários desafios. De acordo com o autor, o primeiro desafio é o de compreender e interpretar as contradições nos processos de descentralização, o segundo é o de que quando possui autonomia, tem que saber orientar e adequar a sua realidade atendendo às necessidades da comunidade local, sem desrespeitar contudo, o poder hierárquico ao qual ele se submete; o terceiro fazer com que o sistema de educação que está sob sua tutela atenda às expectativas da sociedade de maneira eficiente, eficaz e efetiva, dentro dos parâmetros nacionais.

¹⁰ Fonte de informação: <https://undime.org.br/>. Acesso em 20 de nov.2021

Apesar do projeto político e o projeto político-educacional no âmbito do municípios serem correlatos e inter-relacionados, para o autor, vários obstáculos são enfrentados pelos DMEs, tais como: atender de maneira rápida os problemas deixados pelo seu antecessor, uma vez que pode encontrar a secretaria totalmente devastada pela outra gestão; o envolvimento das questões burocráticas que o acabam afastando do todo e planejar a educação do município; não conseguir dispor imediatamente de uma equipe competente e de confiança para o desenvolvimento do projeto político-educacional ao qual ele se propõe; lidar com as disputas internas com a própria equipe e também as orçamentárias para desenvolvimento de outros projetos. Ou seja, é preciso ter “a capacidade e a efetiva autonomia para planejar e gerir seus sistemas municipais de educação de forma democrática e participativa, mas sem menosprezar a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos”. (GENTILINI, 2010, p.181)

No que se refere ao financiamento educacional, aspecto essencial para garantir a aplicação dos recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, o Dirigente Municipal de Educação, para ter autonomia decisória, deveria atuar como ordenador de despesa, ou seja, ser o responsável por autorizar pagamentos. No entanto, nem sempre o Dirigente Municipal de Educação é o ordenador de despesa, ficando essa responsabilidade a cargo, por exemplo, do chefe do Executivo (Prefeito) ou de dirigentes de outras pastas. Apesar disso, ser ordenador de despesas apenas do ponto de vista legal e administrativo não confere total autonomia, já que ele está submetido a um jogo político que envolve os poderes Executivo e Legislativo.

Desta forma, o Dirigente Municipal de Educação deve ter ciência de que estará no centro das atenções, no cerne do que é técnico ou daquilo que político, e será observado tanto pela sociedade, pelos outros secretários do município, quanto pela classe política, devendo manter uma política educacional eficiente para que assim se torne politicamente forte tendo ao seu lado a sociedade bem como aqueles que estão subordinados à sua gestão.

3.2 O papel da Undime no contexto brasileiro

Azevedo (2001, p. 141-142), ao relatar a história da Undime, assim como questões relativas à municipalização, ao financiamento e ao regime de colaboração, apresenta os desafios da educação municipal brasileira.

Em defesa de uma educação de qualidade, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) vem se unindo àqueles que lutam pelo resgate da

dignidade da escola pública e atuam em favor da educação. Falar, pois, da UNDIME, [...], é descrever a ação de um dos agentes dessa luta e, ao mesmo tempo, repassar as principais questões que envolvem a educação pública nos municípios brasileiros, nos últimos anos.

O autor foi presidente da Undime na gestão 1999-2001. Para ele, a Undime vem “[...] desempenhando papel importante nos processos de discussão, formulação e implementação das políticas nacionais de educação”. Justamente em função de sua história, “a UNDIME tem um papel a cumprir: fazer com que os municípios participem do debate nacional sobre educação e, mais ainda, busquem cada vez mais, articulando parcerias, realizar uma educação de qualidade” (AZEVEDO, 2001, p. 143-151).

A IV Conferência Brasileira de Educação, em Goiânia, e o 1º Encontro Nacional dos Dirigentes Metropolitanos de Educação (Olinda/PE) ocorreram no ano de 1986 trazendo à baila assuntos ainda rotineiros nos dias atuais: financiamento e qualidade da educação, formação dos profissionais, legislação educacional, administração e gestão municipal. Também estavam em pauta, a Assembleia Constituinte, a municipalização da educação e a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime)¹¹.

A criação da Undime foi concretizada no dia 10 de outubro de 1986, no 1º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, em Brasília, DF. A escolha do termo “Dirigente” é para diferenciar de Secretária/o, termo não empregado em todos os municípios. Além disso, na visão da Undime, o responsável pela educação deve dirigir a pasta e não a secretariar (UNDIME, 2019). Atualmente existem seccionais da Undime em 27 Estados Brasileiros.

Juridicamente, a Undime é uma organização social sem fins lucrativos e tem como objetivo articular, mobilizar e integrar os Dirigentes Municipais de Educação para construção, e defesa de uma educação pública com qualidade social e a colaboração entre os entes federados (UNDIME, 2019); reúne os secretários de educação dos municípios brasileiros, junto à União.

A Undime é constituída por Dirigentes Municipais de Educação (DME) em exercício. Isto é, aqueles que exercem a função de secretário municipal de educação ou similar, mas não são associados à Undime. Esses são os membros natos. Os membros efetivos são aqueles inscritos na seccional da Undime em seu estado. Há, também, os membros solidários (ex-Dirigentes Municipais de Educação); e os membros honorários (pessoas que tenham, reconhecidamente, colaborado para o aprimoramento da educação pública municipal). Suas

¹¹ Fonte de informação: <https://www.undime-sp.org.br/>. Acesso em 20 de jul. 2021

deliberações são tomadas por meio das seguintes instâncias: Fórum Nacional; Conselho Nacional de Representantes; diretoria executiva e Conselho Fiscal (UNDIME, 2019).

A secretaria executiva nacional da Undime localiza-se em Brasília-DF; os Dirigentes Municipais de Educação se organizam em seccionais da Undime nas cinco regiões administrativas do território nacional, as quais podem se subdividir em microrregionais, para intensificar a comunicação e acelerar processos de mobilização. Além de promover as ações da Undime, as seccionais devem trabalhar de forma articulada com os princípios e as diretrizes da nacional (UNDIME, 2019).

A Undime possui como objetivos:

PROMOVER a ética, a cultura de paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;
 DEFENDER a educação básica de qualidade como direito público;
 PROPOR mecanismos para assegurar, prioritariamente, a educação básica numa perspectiva municipalista, buscando universalizar o atendimento, o ensino de qualidade e a escola pública;
 PARTICIPAR da formulação de políticas educacionais, fazendo-se representar em instâncias decisórias, acompanhando suas aplicações nos planos, programas e projetos correspondentes;
 INCENTIVAR a formação dos Dirigentes Municipais de Educação para que, no desempenho de suas funções, contribuam decisivamente para a melhoria da educação pública;
 LUTAR pela autonomia municipal ¹²

A diretoria executiva da Undime é composta por 12 membros titulares: Presidente, Vice-Presidente, Secretaria de Coordenação Técnica, Secretaria de Articulação, Secretaria de Finanças, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Comunicação, Presidência da Região Norte, Presidência da Região Nordeste, Presidência da Região Sul, Presidência da Região Sudeste, Presidência da Região Centro Oeste e 12 membros suplentes nas respectivas funções (UNDIME, 2019)¹³.

O Quadro 1 sistematiza uma série de documentos produzidos pela Undime para apoiar os Dirigentes Municipais da Educação.

Quadro 1 - Documentos e Publicações da Undime de auxílio aos DMEs.

Publicações da Undime
Cartas dos Fóruns
Revista Educação Municipal
Caderno de Educação Municipal
Pesquisa sobre o perfil dos Dirigentes municipais de Educação anos 2016, 2017 e 2021

¹² Fonte de informação: <https://www.undime-sp.org.br/> Acesso em 20 de jul. 2021

¹³ Fonte de informação: <https://www.undime-sp.org.br/> Acesso em 20 de jul. 2021

Pesquisas sobre a educação na pandemia
Livro Educação em movimento
Notas técnicas da Undime sobre a PLS 114/2015

Fonte: Elaborado pela autora¹⁴.

Como apoio aos DMEs e suas respectivas equipes, a Undime oferece cursos, capacitações, entre outros, por meio do Conviva, uma plataforma gratuita de gestão da educação que, quando alimentada com as informações do respectivo município, permite uma otimização na gestão não só administrativa como também pedagógica. O quadro 2 mostra alguns cursos que podem colaborar na formação dos Dirigentes Municipais de Educação.

Quadro 2 - Cursos disponíveis na Plataforma Conviva (Undime) destinados aos Dirigentes Municipais de Educação.

Cursos da Plataforma Conviva - Undime
Gestão do Transporte Escolar
Gestão da Alimentação Escolar
Gestão Orçamentária e Financeira
Sistematização e compartilhamento de boas práticas
Avaliação sistêmica
O Coordenador pedagógico como formador
Monitoramento de processos e avaliação de recursos educacionais
Dimensões do trabalho do diretor e a BNCC
A BNCC nas práticas da gestão escolar
Projeto institucional na gestão escolar

Fonte: Elaborado pela autora¹⁵.

Em síntese, a Undime atua como espaço de troca, apoio e qualificação entre aqueles que estão ou já estiveram à frente da educação de seus municípios. A Undime conta com o apoio de fundações sem fins lucrativos:

Nestes termos, a UNDIME tem promovido, em íntima parceria com os órgãos do Estado, contínuos processos formativos direcionados aos dirigentes e equipes técnicas das secretarias municipais de Educação, a fim de fomentar a socialização

¹⁴ Informações disponíveis em: <https://undime.org.br/#>. Acesso em: 12 maio 2022.

¹⁵ Informações disponíveis em: <https://undime.org.br/#>. Acesso em: 12 maio 2022.

das políticas de educação, em geral, já definidas em outras instâncias.
(MARCASSA; SANTA CRUZ, 2020, p.559)

De acordo com informações disponíveis no *site* da Undime e sistematizadas no Quadro 3, existem parcerias com: Unicef, Unesco, Sebrae, Fundação Telefônica/Vivo, Fundação Lemann, Itaú Social, Instituto Natura, Alana.

Quadro 3 - Instituições públicas e privadas, parceiras na Plataforma Conviva.

Instituições parceiras da Undime
Portal Trilhas
Escolas Conectadas
Programaê!
Comunidade de Aprendizagem
Enap (Escola Nacional de Aprendizagem Pública)
Contas TCU (Tribunal de Contas da União)
EVC (Escola Virtual de Cidadania)
ESAF
Saberes Senado
Escola Digital
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
Polo (Itaú Social)
BNCC para bebês
AVAMEC
MEC RED (Recursos Educacionais Digitais)
BUSCA ATIVA ESCOLAR (NA PRÁTICA)
CENPEC Educação
FNDE (Educação Corporativa conhecimento para todos)
Primeira Infância Primeiro no Município (PPA)
Planejamento pedagógico na perspectiva inclusiva (Instituto Rodrigo Mendes)
Instituto Federal do Acre
Instituto Federal do Amapá

Instituto Federal do Amazonas
Instituto Federal de Alagoas
Instituto Federal da Bahia
Instituto Federal do Ceará
Instituto Federal de Brasília
Instituto Federal do Espírito Santo
Instituto Federal de Goiás
Instituto Federal do Maranhão
Instituto Federal de Mato Grosso
Instituto Federal do Mato Grosso do Sul
Instituto Federal de Minas Gerais
Instituto Federal do Pará
Instituto Federal da Paraíba
Instituto Federal do Paraná
Instituto Federal de Pernambuco
Instituto Federal do Piauí

Fonte: Elaborado pela autora¹⁶.

Em que pese a contribuição da Undime para a formação e modernização na atuação dos Dirigentes Municipais, existem críticas à sua atividade. Marcassa; Santa Cruz (2020) nos trazem que esta Organização na busca pelos debates em diferentes questões educacionais, bem como a centralidade das demandas travadas por ela nas últimas décadas esteve mais vinculada à ação de descentralização, ao processo de municipalização da educação atrelada ao neoliberalismo

Com a descentralização, a privatização de empresas públicas, no redesenho do Estado baseado na Nova Gestão Pública e a consequente municipalização caracterizada pela maior participação da sociedade-civil nas ações político-sociais, traço do neoliberalismo, a Undime surge como a figura de articulação entre as Secretarias Municipais de Educação e as organizações internacionais e também nacionais em busca de implementar uma nova gestão. (MARCASSA; SANTA CRUZ, 2020).

¹⁶ Informações disponíveis em: <https://undime.org.br/#>. Acesso em: 12 maio 2022

No entanto, a busca pelos debates em diferentes questões educacionais, a centralidade das demandas travadas pela Undime nas últimas décadas esteve mais vinculada à ação de descentralização, ao processo de municipalização da educação atrelada ao neoliberalismo:

Uma necessidade produzida no contexto da expansão neoliberal pelo mundo e de suas respectivas estratégias voltadas à reestruturação do Estado, cuja caracterização pode ser descrita como um esgarçamento da sociedade civil, através do exponencial desenvolvimento de inúmeras organizações, sobretudo empresariais, que passaram a assumir o gerenciamento de direitos sociais a partir dos seus “projetos privados”. (MARCASSA; SANTA CRUZ, 2020 p. 608).

Desde sua criação ela tem sido muito atuante nas discussões que levam a implementação das políticas públicas educacionais em nosso país; seu surgimento está relacionado ao movimento de transição pela qual passava o Brasil, ou seja, da ditadura militar para o regime democrático do país e também à municipalização do ensino, que decorre da descentralização governamental, proposta pela nova Constituição Federal (MARCASSA; SANTA CRUZ, 2020). Ainda de acordo com os autores, a Undime participou efetivamente de debates no que tange às pautas relativas às políticas educacionais no Brasil, constituindo-se em importante conselheira nas decisões governamentais.

A Undime é uma importante organização voltada à educação e tem desenvolvido diversos projetos e processos voltados ao DME e as suas equipes de assessores/gestores.

3.3 Produções acadêmicas sobre Dirigentes Municipais de Educação

Para sistematizar o que já foi produzido sobre o Dirigente Municipal de Educação foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória no Banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), considerando o período a partir do ano de 1988. Priorizamos o descritor “Dirigente Municipal de Educação” vinculado aos descritores “Financiamento da Educação” e “Ordenador de Despesa”. Foram encontrados oito trabalhos acadêmicos, sendo uma tese e sete dissertações. Veremos que apesar de existirem trabalhos sobre o Dirigente Municipal de Educação, nenhum abordou a temática conforme está sendo proposta nesta Dissertação, fato que justifica este trabalho. Percebemos que os trabalhos a que tivemos acesso, apesar de versarem sobre a gestão pública municipal da educação, sobre o papel do Dirigente Municipal de Educação e sobre a Undime, não têm o mesmo foco desta pesquisa. Os trabalhos acadêmicos selecionados, de modo geral, referem-se a pesquisas bibliográficas e documentais, alguns dos quais com coleta de dados por meio de questionários. Em comum, as produções selecionadas abordam a gestão da educação pública municipal, o que também é objeto da dissertação aqui apresentada. O quadro 4 sistematiza o resultado da pesquisa.

Quadro 4: Produções acadêmicas sobre Dirigente Municipal de Educação – Brasil.

Ano	Autor	Título	Tipo	Área	Instituição
2006	MALHEIROS, Silvânia de Jesus Pina	A UNDIME-PE e a municipalização do ensino no estado de Pernambuco	Dissertação	Educação	UFPE
2011	PISSAIA, Vitor Hugo	A municipalização do Ensino em Municípios de Pequeno Porte: a Região de Taquaritinga (1998-2009)	Dissertação	Educação	Unicamp
2013	TREVISAN, Rosel Garcez	Relação entre o nível de maturidade em gerenciamento de projetos e o desempenho das políticas públicas municipais: um estudo de percepção dos secretários de educação e saúde dos municípios do Estado do Paraná	Dissertação	Planejamento e Governança Pública	UTFPR
2016	SANTO, Andréia Martins de Oliveira	O processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis Itaboraí e Teresópolis	Tese	Educação	PUC-RJ
2018	PEREIRA, Jéssica Mara Viana	Federalismo e financiamento da educação pública: uma análise da equidade fiscal na educação infantil ensino fundamental nos municípios brasileiros	Dissertação	Educação	UFMG
2018	SILVA, Leandro Vitoriano da	Gestão e Financiamento dos Planos Municipais de Educação em municípios paulistas: Novos/Velhos desafios aos dirigentes Municipais de Educação	Dissertação	Educação	UNOESTE
2018	VIANA, Camila Maria Silva	A relação entre a qualificação do secretário de educação municipal e o aprendizado	Dissertação	Educação	FGV/EESP
2019	SILVA, Emanuela Alves	Gestão educacional e qualidade social: atuação de dirigentes municipais de educação em dois municípios da microrregião de Cajazeiras/PB (2015/2017)	Dissertação	Educação	UFRN

Fonte: Elaborado pela autora com base na Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD.

Conforme o quadro 1, os trabalhos referem-se a pesquisas desenvolvidas em diferentes Estados e instituições de ensino e publicadas entre os anos de 1988 e 2020.

No trabalho de Malheiros (2006), a pesquisadora examinou o processo de descentralização que vem sendo praticado no Brasil mediante o repasse de atribuições para o poder local, induzindo à municipalização do ensino. A pesquisa qualitativa buscou entender como aconteceram as relações da Undime-PE com o governo estadual nesse processo, considerando o regime de colaboração estabelecido na LDB. Metodologicamente foi feita uma investigação qualitativa numa perspectiva histórico-estrutural e dialética, partindo da análise dos documentos elaborados pela Undime-PE e pela Secretaria Estadual de Educação; também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, sob a técnica da história oral. O resultado a que chegaram foi que

[...] a UNDIME-PE assumiu iniciativas voltadas para a transformação da cultura de hierarquia e de centralização, que colocavam os municípios na condição de entes subordinados às determinações da esfera estadual. Neste percurso, a UNDIME-PE, tem participação ativa no processo de formulação e implementação da política educacional de Pernambuco, contribuindo para a valorização do poder local, mediante a defesa da autonomia municipal, na perspectiva de melhoria da qualidade da educação pública (MALHEIROS, 2006, p. 15).

Na pesquisa intitulada “Municípios de pequeno porte do Estado de São Paulo: relações entre indicadores de desempenho e material curricular”, Pissaia (2011, p. 4), se ateve ao

processo de Municipalização do Ensino Fundamental, durante o período de vigência do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei 9.424/96) e os primeiros anos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Lei 11.494/07), sob a perspectiva de gestão educacional em Municípios de Pequenos Porte [...].

Teve como objetivo apreender quais são os principais problemas, obstáculos e entraves da gestão local em relação à política de financiamento da educação, bem como examinar as políticas públicas de financiamento da educação, ambos sob o prisma do município de pequeno porte. A metodologia utilizada foi a análise quantitativa de dados coletados através de estudo bibliográfico, documental e questionário. A conclusão é que a municipalização do ensino em município de qualquer porte, em conformidade com o regime de colaboração “[...] não promove condições plenas de gestão municipal e melhoria substancial na qualidade da educação nos municípios, em especial nos de pequeno porte” (PISSAIA, 2011, p.4).

Trevisan (2013, p.6), na pesquisa “Relação entre o nível de maturidade em gerenciamento de projetos e o desempenho das políticas públicas municipais: um estudo da percepção dos secretários de educação e saúde dos municípios do Estado do Paraná”, tem como foco estabelecer uma relação entre o nível de maturidade no gerenciamento de projetos e o desempenho das políticas públicas nas secretarias municipais de saúde e educação do

Paraná. O método utilizado foi o Modelo de Maturidade de Gerenciamento de Projetos (MMGP), bem como pesquisa de campo. Dessa maneira, chegou-se à conclusão que “[...] o gerenciamento eficiente e eficaz de projetos viabiliza um melhor desempenho organizacional” (TREVISAN, 2013, p.6).

No trabalho realizado por Santo (2016, p. 19), intitulado “O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis” o objetivo foi “[...] apresentar o panorama da municipalização no atendimento educacional no estado do Rio de Janeiro [...]”. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso dos três municípios citados, baseado em dados estatísticos do IBGE, bem como aplicação de questionário junto aos 92 dirigentes municipais de educação e entrevista com as equipes responsáveis pela educação em cada município estudado, além de coleta e análise de documentos oficiais de suas respectivas redes de ensino. Santo (2016, p. 5), chegou à conclusão que “[...] a política de fundos embora não tenha sido determinante para a transferência de matrículas da rede estadual [...] concluiu também que o processo de municipalização ocorreu em momentos e formatos diferenciados, dependendo das peculiaridades de cada município, apesar deste processo ser subordinado à política educacional nacional e estadual. Destaca ainda que há urgência em definir o papel de cada ente federado, levando-se em conta suas características individuais.

Pereira (2018, p.9), na pesquisa intitulada “Federalismo e financiamento da educação pública: uma análise da equidade fiscal na educação infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros”, analisou “[...]o atual formato de financiamento da educação básica no Brasil na perspectiva da equidade nas receitas e nas despesas municipais nos níveis de ensino infantil e fundamental, considerando dados fiscais para o ano de 2015”. Realizou pesquisa qualitativa e quantitativa, através de pesquisa documental de legislação e regulamentação, tentando compreender a política de educação básica após a Constituição Federal de 1988 e a maneira como se dá a composição e distribuição dos recursos financeiros destinados à política educacional. Já através de estatística descritiva buscou-se a análise das receitas bem como das despesas do FUNDEB. A conclusão da autora é que “[...] apesar do Fundeb ter avançado na perspectiva da equidade, persistem iniquidades expressivas no financiamento da educação básica nos municípios” (PEREIRA, 2018, p. 9).

Na pesquisa “Gestão e Financiamento dos planos municipais de educação em municípios paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação”, o objetivo de Silva (2018), foi “[...] analisar os desafios do Plano Municipal de Educação na gestão e no financiamento da Educação Municipal na perspectiva dos Dirigentes Municipais

de Ensino. [...]”. Metodologicamente foi utilizada pesquisa bibliográfica documental e entrevistas semiestruturadas gravadas que posteriormente foram transcritas, dentro de um estudo mesmo analítico. O autor concluiu

[...] que o atual delineamento do financiamento educacional brasileiro, a política de fundos, e o ínfimo aporte financeiro da união aos municípios não garantem nem sequer a manutenção do existente, e portanto, não garantirá muito menos os investimentos necessários para a educação almejada pelos planos (SILVA, 2018, p. 8)

Na pesquisa “A relação entre a qualificação do secretário de educação municipal e o aprendizado”, (VIANA, 2018, p.6), a autora teve como objetivo avaliar qual “[...] o impacto da formação do secretário municipal de educação sobre o aprendizado dos alunos de ensino fundamental das escolas das redes municipais brasileiras. [...]”. A estimação de modelos feitos por efeitos fixos foi a metodologia utilizada para se chegar ao resultado aqui obtido, que foi o de que “[...] A formação na área de educação do gestor apresentou impacto positivo e estatisticamente significativo para a proficiência em português e matemática dos alunos de 5º ano do ensino fundamental” (VIANA, 2018, p.11).

“Gestão educacional e qualidade social: atuação de dirigentes municipais de educação em dois municípios da microrregião de Cajazeiras/PB (2015/2017) ”, pesquisa realizada por Silva (2019, p.8), tem como objetivo “[...] analisar a atuação de Dirigentes Municipais de Educação em dois municípios da microrregião de Cajazeiras/PB, no período de 2015 a 2017, em relação à qualidade social”. O método dialético, entrevistas semiestruturadas e análise documental foram as metodologias utilizadas para obtenção do resultado que será colocado a seguir. Os dados colhidos durante todo o processo de investigação passaram por análise qualitativa. O resultado do presente estudo mostrou que “[...] as dirigentes de educação não têm um conceito circunstanciado de Qualidade Social e, por sua vez, apresentam uma perspectiva mais próxima à lógica de gestão pautada pela qualidade total” [...] (SILVA, 2019, p.8).

Após a leitura dos trabalhos acadêmicos citados, percebemos que nenhum deles aborda o objeto de estudo sob o mesmo prisma, ou seja, como foco no financiamento da educação, no papel do dirigente municipal de educação como ordenador de despesa, o que evidencia a necessidade de uma pesquisa como a aqui proposta.

3.4 Pesquisas sobre o perfil do Dirigente Municipal de Educação

A primeira pesquisa sobre os Dirigentes Municipais de Educação no Brasil foi realizada em 1999, uma parceria entre a Undime e a Organização das Nações Unidas para a

Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e contou com o apoio financeiro da Fundação Ford. A pesquisa foi coordenada por Julio Jacobo Waiselfisz e publicada em Waiselfisz e Silva (2000). À época, participaram da pesquisa 1973 municípios, um retorno de 35%. Conforme Waiselfisz e Silva (2000), no caso do Estado de São Paulo, houve um retorno de 38,8% dos municípios.

Conforme Cardoso (2014), as questões da pesquisa versavam sobre o perfil social dos Dirigentes Municipais de Educação. Nela o autor fez pela primeira vez levantamento sobre duas vertentes do papel dos DMEs: os efeitos dos resultados do SAEB na prática e também sobre como funcionavam as atividades baseadas nos Parâmetros Curriculares Nacionais

Em 2010, foi realizada a Segunda Pesquisa Nacional sobre o Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação do Brasil, desta vez envolvendo também o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Desta última pesquisa, participaram voluntariamente 3.410 dirigentes¹⁷.

Em 2017, a Undime realizou pesquisa sobre o perfil dos dirigentes municipais de educação, incluindo aqueles que estavam concluindo sua gestão em 2016 e os que estavam iniciando em 2017). Participaram da pesquisa 2.590 municípios¹⁸.

Em 2021, a Undime divulgou a realização de nova pesquisa com os DME brasileiros. Dessa vez, a pesquisa envolveu 2.806 secretários municipais (cerca de 50% do total de municípios)¹⁹.

Regionalmente, além das pesquisas realizadas pela Undime, podemos mencionar o trabalho de Castro e Souza (2004, p. 37-38) relativo à região Sul do Brasil. A pesquisa foi realizada em 1994 e envolveu 38,8% do total de municípios da região. Naquele cenário, as autoras, mostram que:

De uma forma geral, a administração da educação municipal se caracteriza por um tamanho pequeno semelhante ao de uma escola e por municípios criados recentemente que estão aos poucos estruturando todo o seu sistema administrativo, e, talvez, esse fenômeno explique o alto percentual de recursos empregados em educação e as dificuldades nas condições físicas e estruturais das redes. Com o alcance de uma maior estabilidade institucional e local, a educação, assim como outros serviços, tende a se tornar mais estável e próxima a níveis de qualidade.

¹⁷ Fonte de Informação: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/perfil_dos_dirigentes_municipais_de_educacao_2010.pdf. Acesso em 20 de abr. de 2022

¹⁸ Fonte de Informação: <https://undime.org.br/> Acesso em 20 de abr. de 2022

¹⁹ Fonte de Informação: <https://undime.org.br/> Acesso em 20 de abr. de 2022

4. Autonomia financeira dos Dirigentes Municipais de Educação

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os procedimentos metodológicos para coleta de dados e apresentar os resultados da pesquisa de levantamento (*survey*) junto aos Dirigentes Municipais de Educação do estado de São Paulo.

4.1 Cenário da pesquisa

A presente pesquisa terá como foco os Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo. Localizado na região Sudeste, o Estado de São Paulo, cuja capital é o município de São Paulo, é uma das 27 unidades federativas do Brasil e possui 645 municípios. Com uma população de 46.649.132 de habitantes, conta com 9.213.337 de matrículas na educação básica²⁰.

4.2 Instrumento de Coleta de Dados

Conforme mencionado na introdução, a presente pesquisa teve como objetivo analisar a autonomia dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em municípios paulistas.

Para alcançar este objetivo, além da pesquisa bibliográfica e documental, foi elaborado um questionário para ser aplicado aos Dirigentes Municipais de Educação, seguindo as diretrizes da pesquisa de levantamento, tipo *survey*, conforme mencionado na Introdução desta Dissertação.

O Questionário foi elaborado por meio do Google Formulários e consta no Apêndice deste trabalho (Apêndice 1). O questionário possui 20 questões, sendo 19 questões fechadas e de múltipla escolha e 1 questão aberta. As questões foram elaboradas considerando três focos: o primeiro aborda aspectos gerais para conhecer e caracterizar o perfil do município em que o DME atua e o próprio perfil dos dirigentes que irão participar da pesquisa; o segundo bloco de questões focaliza o conhecimento que ele possui sobre o financiamento da educação, o planejamento e a execução orçamentária no município; o terceiro bloco focaliza as impressões do DME sobre ser ou não ordenador de despesa no município e sua relação com a melhoria da qualidade da educação municipal.

²⁰ Informações disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso em: 12 mai. 2022.

4.3 Procedimentos de aplicação do questionário

Primeiramente foi realizada uma busca nos *sites* oficiais dos municípios para obtenção dos endereços eletrônicos dos DME. Obtivemos acesso a 482 *e-mails*, ou seja, 75% dos 645 municípios do Estado de São Paulo²¹.

O questionário eletrônico foi enviado várias vezes aos endereços eletrônicos obtidos entre os meses de dezembro e fevereiro de 2022. A pesquisa teve um retorno de 34 Dirigentes Municipais de Educação, ou seja, representando 5% do Estado de São Paulo.

4.4 Análise dos dados

A questão 1 trata do Termo de Consentimento em que o DME afirma ter entendido os objetivos e a importância de sua participação na pesquisa.

Num primeiro momento, a análise dos questionários permitiu caracterizar e conhecer o perfil do município em que os DME atuam. Assim, na segunda questão foram captadas informações sobre o município onde atua o DME. Para melhor apresentar os resultados a Tabela 1 sistematiza os municípios respondentes por meio das denominadas Regiões Administrativas. O Estado de São Paulo possui 16 Regiões Administrativas: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba, além da Região Metropolitana de São Paulo. A pesquisa teve adesão de DME que atuam em 12 Regiões Administrativas, ou seja, de 75% das regiões do Estado. As regiões de Bauru e de Campinas tiveram a maior adesão, ambas com 15%.

²¹ Houve contato com a Undime para auxílio na divulgação da pesquisa, porém isso não foi possível.

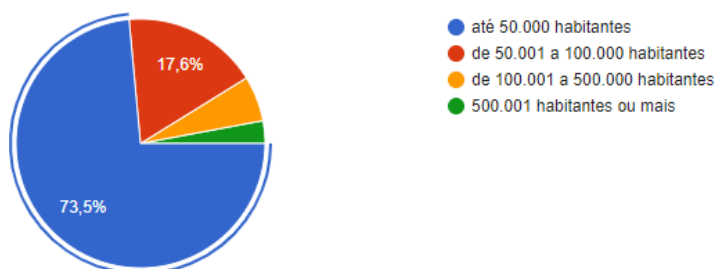
Tabela 1: Dirigentes Municipais de Educação participantes da pesquisa, por Região Administrativa.

Região Administrativa	N	%
Araçatuba	2	6
Barretos	1	3
Bauru	5	15
Campinas	5	15
Central	3	9
Franca	2	6
Itapeva	0	0
Marília	4	11
Presidente Prudente	4	11
Registro	1	3
Ribeirão Preto	0	0
Santos	2	6
São José do Rio Preto	2	6
São José dos Campos	3	9
São Paulo	0	0
Sorocaba	0	0
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa. Elaborado pela autora.

A questão 3 caracteriza o porte populacional do município no qual os DME participantes da pesquisa atuam. Conforme o Gráfico 1, dos 34 municípios, a maioria (73,5%) possui até 50 mil habitantes e 17,6% possuem entre 50.001 e 100 mil habitantes. Ou seja, os dados mostram que houve participação de Dirigentes Municipais de Educação provenientes de municípios de todos os portes populacionais, com predominância de municípios pequenos.

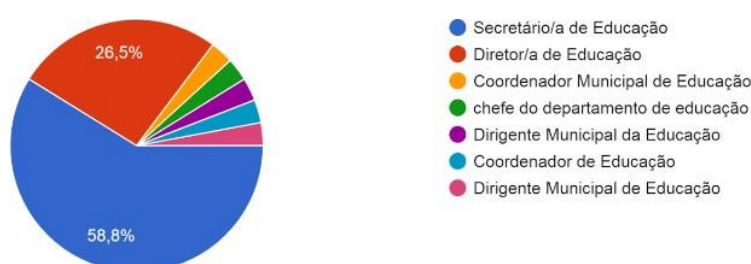
Gráfico 1: Porte populacional dos municípios nos quais os Dirigentes Municipais da Educação participantes da pesquisa atuam.



Fonte: Dados de pesquisa. Elaborado pela autora.

A questão 4 teve como finalidade captar a variação das denominações de quem atua como Dirigente Municipal de Educação nos municípios paulistas. Os resultados mostraram que, na maior parte dos municípios (58,8%), o termo Secretário/a de Educação é o mais utilizado, seguido de Diretor/a de Educação (26,5%). O Gráfico 2 mostra também a existência de outras expressões em menor número: Dirigente Municipal de/da Educação (6,2%), Coordenador de Educação (3,1%), Coordenador Municipal de Educação (3,1%) e Chefe do Departamento de Educação (3,1%).

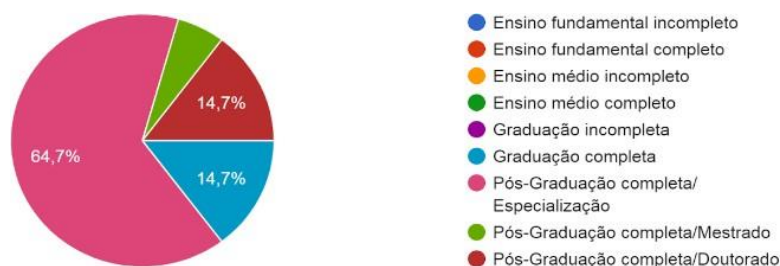
Gráfico 2: Denominações dos Dirigentes Municipais de Educação em municípios paulistas - 2022.



Fonte: Dados de Pesquisa. Elaborado pela autora.

A questão 5 captou o nível de formação dos Dirigentes Municipais de Educação participantes da pesquisa. A pesquisa identificou que a grande maioria dos DME dos municípios paulistas (64,7%) possui Pós-Graduação (Especialização), conforme mostra o Gráfico 3. Além disso, chama atenção o fato de que 14,7% dos DME possuem Doutorado. Esses resultados convergem com a pesquisa da Undime (2021), cujos dados mostram que 64% dos DME no país possuem Pós-Graduação (Especialização).

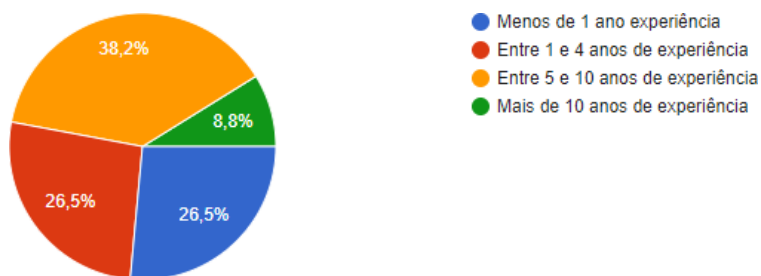
Gráfico 3: Nível de formação dos Dirigentes Municipais de Educação de São Paulo.



Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Em termos de profissão (questão 6), 47% dos Dirigentes Municipais de Educação que participaram da pesquisa são professores/as. Outras profissões elencadas pelos DME: servidor público municipal, coordenador pedagógico, diretor de escola, supervisor de ensino, engenheiro e psicóloga. Na pesquisa realizada pela Undime (2021), os resultados mostraram que há uma predominância de Dirigentes com experiência na área da educação, a maioria como professor/a da educação básica.

No que diz respeito ao tempo de experiência na função de Dirigentes Municipais de Educação (questão 7), de acordo com o Gráfico 4: 38,2% dos DME possuem entre 5 e 10 anos de atuação; 26,5% tem de 1 a 4 anos de experiência na função; 26,5% menos de um ano; e uma pequena porcentagem conta com mais de 10 anos de experiência (8,8%). Comparando esses resultados, com a pesquisa recente realizada pela Undime (2021), percebemos diferenças entre os resultados nacionais e o Estado de São Paulo: 23% dos DME que participaram da pesquisa nacional têm entre 5 e 8 anos de experiência. Assim, no Estado de São Paulo, considerando os DME participantes da pesquisa, a maioria já se encontra em sua segunda gestão à frente da pasta da Educação e uma pequena parcela (8,8%) está na terceira gestão.

Gráfico 4: Tempo de experiência dos Dirigentes Municipais da Educação na função.

Fonte: Dados de Pesquisa. Elaborado pela autora.

Um segundo bloco de questões teve como objetivo analisar o nível de conhecimento dos Dirigentes Municipais de Educação acerca do financiamento da educação, do planejamento e da execução orçamentária no município. A questão 8 fez menção ao grau de conhecimento do DME acerca do financiamento da educação. Conforme a Tabela 2, a grande maioria (70%) afirmou ter “bom conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação”. Apesar disso, os dados mostram que 21% dos DME têm pouco conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação, uma grande fragilidade frente à responsabilidade daqueles que estão à frente de uma Secretaria Municipal de Educação.

Esse resultado talvez justifique um dado importante mostrado na pesquisa da Undime (2021): o interesse dos DME em fazer curso sobre gestão orçamentária e financeira, 75% deles.

Tabela 2: Nível de conhecimento dos Dirigentes Municipais de Educação sobre financiamento da educação.

Nível de Conhecimento	N	%
Tenho profundo conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	5	9
Tenho bom conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	22	70
Tenho pouco conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	7	21
Não possuo conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação	0	0
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

As questões 9, 10 e 11 são bastante específicas e refletem a participação dos Dirigentes Municipais de Educação no planejamento e na execução orçamentária do município, ou seja, na elaboração do Plano Plurianual do município. Ficou evidenciado que o DME participa mais ativamente dos planos práticos, de metas a serem estabelecidas para um melhor funcionamento da pasta que dirige, haja vista que 56% deles afirmaram participar da elaboração do Plano Plurianual, conforme Tabela 3.

Tabela 3: Participação dos Dirigentes Municipais de Educação na elaboração do Plano Plurianual.

Nível de Participação	N	%
Tive grande participação na sua elaboração	17	56
Tive pouca participação na sua elaboração	10	29
Não tive participação na sua elaboração	5	15
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa. Elaborado pela autora.

Especificamente no que se refere ao orçamento e à gestão de recursos, conforme Tabela 4, apenas 35% dos DME responderam que tiveram grande participação na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No entanto, boa parte dos entrevistados informou (47%) que teve pouca participação na elaboração da LDO. Chama atenção o fato de que 18% dos DME não tiveram participação na elaboração da LDO.

Tabela 4: Participação dos Dirigentes Municipais de Educação na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Nível de Participação	N	%
Tive grande participação na sua elaboração	12	35
Tive pouca participação na sua elaboração	16	47
Não tive participação na sua elaboração	6	18
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

A Tabela 5 mostra que 32% dos Dirigentes Municipais de Educação tiveram grande participação na elaboração na Lei Orçamentária Anual de seus respectivos municípios. No entanto, 50% dos DME afirmaram ter pouca participação na elaboração da LOA. Deve-se destacar que 18% dos DME informaram que não tiveram participação nesse processo.

Tabela 5: Participação dos Dirigentes Municipais de Educação na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nível de Participação	N	%
Tive grande participação na sua elaboração	11	32
Tive pouca participação na sua elaboração	17	50
Não tive participação na sua elaboração	6	18
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

A questão 12 teve como objetivo verificar quem atua como ordenador de despesas no município. É importante mencionar que a função de ordenador de despesa pode ser assumida por uma única pessoa ou pode ser compartilhada entre duas pessoas ou mais. A pesquisa mostrou que, nos municípios paulistas, essa responsabilidade tem sido assumida por: Prefeito, Dirigente Municipal de Educação, Secretário/Diretor de Finanças, Secretário da Fazenda e Contador. De acordo com a Tabela 6, em 50% dos municípios, o ordenador de despesas é alguém fora da área da educação, ou seja, a tomada de decisão a respeito do uso dos recursos financeiros da educação ocorre sem a participação do Dirigente Municipal de Educação. Nesse caso, em 35% dos municípios, a função do ordenador de despesa é exercida apenas pelo Prefeito.

A pesquisa mostrou que em apenas 50% dos municípios, a função de ordenador é exercida pelos Dirigentes Municipais de Educação juntamente com outras pessoas no âmbito do Executivo. Ao compararmos esta informação com a pesquisa realizada pela Undime (2017) percebemos que os dados do estado de São Paulo são compatíveis com o cenário nacional: em 2016 e 2017, 49% e 52% dos DME, respectivamente, atuavam como ordenadores de despesa.

Ordenador de despesa	N	%
Prefeito e/ou Secretário/Diretor de Finanças e/ou Secretário da Fazenda e/ou Contador	12	50
Dirigente Municipal de Educação e outros (Prefeito e/ou Secretário/Diretor de Finanças e/ou Secretário da Fazenda e/ou Contador)	12	50
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Os Dirigentes Municipais de Educação foram questionados acerca do conhecimento das responsabilidades do ordenador de despesas (questão 13). Conforme a Tabela 7, o resultado indicou que 68% têm bom conhecimento sobre o assunto e 32% afirmaram ter profundo conhecimento sobre o assunto. No entanto, 20% afirmaram ter pouco conhecimento sobre o assunto, o que indica mais uma fragilidade em alguns municípios paulistas.

Tabela 7: Grau de conhecimento dos Dirigentes Municipais de Educação sobre as responsabilidades do ordenador de despesas no município.

Grau de conhecimento	N	%
Tenho profundo conhecimento sobre o assunto	7	32
Tenho bom conhecimento sobre o assunto	23	68
Tenho pouco conhecimento sobre o assunto	4	20
Não tenho conhecimento sobre o assunto	0	0
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Na questão 14, os Dirigentes Municipais de Educação foram questionados, caso não fossem ordenadores de despesa em seus respectivos municípios, se gostariam de sê-lo. Conforme a Tabela 8, daqueles que não atuam como ordenador, chama a atenção o fato de que 21% afirmaram que não desejariam assumir essa responsabilidade.

Tabela 8: Desejo dos Dirigentes Municipais de Educação de atuarem como ordenadores de despesas.

Desejo de atuar como ordenador de despesa	N	%
Sim	10	29

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Não	7	21
Sou ordenador de despesas no municípios	17	50
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

A questão 15 teve como objetivo saber se, para os Dirigentes Municipais de Educação, ser ordenador de despesa confere maior autonomia na gestão de sua pasta. De acordo com a Tabela 9, 85% afirmaram que ser ordenador de despesas confere maior autonomia ao Dirigente Municipal de Educação e 12% afirmaram que não. Na pesquisa realizada pela Undime (2021), os dados indicaram que: 38% tem alta autonomia para ordenar despesas; 36% tem média-alta autonomia; 11% tem média-baixa autonomia; 15% tem baixa autonomia.

Tabela 9: Grau de Autonomia do ordenador de despesa.

Autonomia do ordenador de despesa	N	%
Sim	29	85
Não	4	12
Não tenho conhecimento sobre o assunto	1	3
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

A questão 16 teve como objetivo identificar os principais desafios do ordenador de despesas no município. Nessa questão, os Dirigentes Municipais de Educação poderiam indicar mais de uma resposta, conforme mostra a Tabela 10: a maior parte dos DME (67,64%) mencionou questões administrativas; 47,05 questões financeiras e 44,11% questões políticas.

Tabela 10: Desafios do ordenador de despesas do município.

Desafios do ordenador de despesas	N	%
Questões administrativas	23	67,64
Questões financeiras	16	47,05
Questões políticas	15	44,11
Questões relacionadas à centralização	10	29,41
Não tenho conhecimento sobre o assunto	1	2,94

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Na questão 17, o questionamento foi se o fato de o Dirigente Municipal de Educação ser ordenador de despesas contribui para a qualidade da educação municipal: 82% dos DME apontaram que sim e apenas um DME (3%) informou que isso não contribui para a melhoria da qualidade da educação municipal (Tabela 11). A pesquisa sobre o perfil dos DMEs realizada pelo Inep em (2011, p. 32)²² menciona que “os Dirigentes Municipais de Educação

²² Informações disponíveis em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/perfil-dos-dirigentes-municipais-de-educacao-2013-2010>

têm um papel estratégico para que os municípios cumpram suas responsabilidades com a melhoria da qualidade da educação brasileira”.

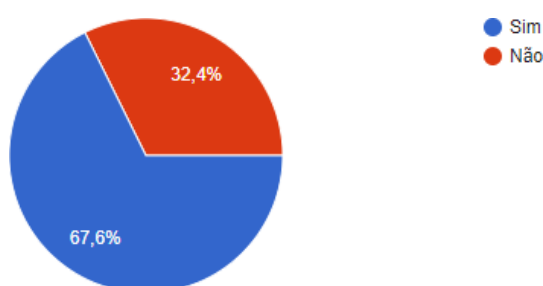
Tabela 11: Atuação do Dirigente Municipal de Educação como ordenador de despesa e melhoria da qualidade da educação.

Ordenador de despesas e melhoria da qualidade da educação	N	%
Contribui muito para a melhoria da qualidade da educação municipal	28	82
Contribui pouco para a melhoria da qualidade da educação municipal	4	12
Não contribui para a melhoria da qualidade da educação municipal	1	3
Não tenho conhecimento sobre o assunto	1	3
Total	34	100

Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

A questão 18 teve a intenção de verificar a participação dos Dirigentes Municipais de Educação em formações relacionadas a financiamento da educação, orçamento público e ordenador de despesas. De acordo com o Gráfico 5, os resultados mostraram que 67,6% dos DME afirmam já terem participado de formações a respeito dessas temáticas e 32,4% não. A pesquisa feita pela Undime (2021) mostrou ainda que 59% dos Dirigentes Municipais de Educação participam de cursos de formação para apoio na gestão.

Gráfico 5: Participação dos Dirigentes Municipais de Educação em formações sobre temáticas relacionadas a financiamento da educação.



Fonte: Dados de Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Conforme resultados obtidos em nossa pesquisa constatamos que a maioria dos DME enxerga a necessidade de estar melhor qualificado para desempenhar sua função, pois no seu cotidiano ele encontrará obstáculos em uma área sensível da gestão pública, que é o financiamento.

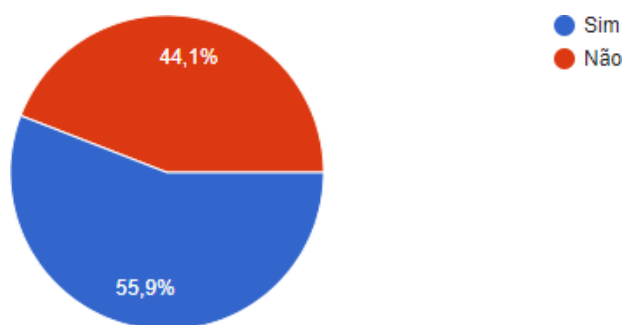
Conforme Castro e Souza (2004, p. 37) os DME percebem suas necessidades de desenvolvimento profissional na área de conhecimentos em administração educacional e na construção da proposta pedagógica.

Para Monlevade (2012, p. 7):

O educador precisa despir-se de uma irresponsabilidade construída historicamente: se é ele que é tido como culpado pela pouca aprendizagem dos estudantes, a ele compete assumir as rédeas da gestão da educação, inclusive dos recursos financeiros.

A questão 19 buscou evidenciar se os DMEs fazem uso da Plataformas Digitais de gestão pública oferecidas pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) por meio do Conviva Educação. Conforme o Gráfico 6, dos 34 participantes da pesquisa, 55,9% informaram que fazem uso das plataformas digitais do Conviva e 44,1% não utilizam. Essa resposta diverge do resultado da pesquisa feita pela Undime (2021), em que apenas 19% dos entrevistados afirmam usar a plataforma com frequência para dar suporte à sua gestão.

Gráfico 6: Dirigentes Municipais de Educação que utilizam as Plataformas digitais disponibilizadas pela Undime



Fonte: Dados de pesquisa. Elaborado pela autora.

A questão 20 era aberta, facultativa e teve como objetivo oferecer um espaço para considerações adicionais, caso o DME quisesse fazer algum comentário além das questões propostas pelo questionário. Os temas abordados por eles foram: centralização no que diz respeito à disponibilização dos recursos, ficando os mesmos nas mãos do Chefe do Executivo e do secretário da fazenda; falta de transparência na aplicação dos recursos da educação por parte do Poder Executivo; aplicação dos recursos destinados à educação com a sugestão de

que apenas o DME seja o ordenador de despesas e figure como único responsável pela destinação dos recursos da pasta; múltiplos papéis que o DME tem que cumprir, inclusive o político, o que acaba por atrapalhar as demandas que realmente importam, ou seja, as que tratam realmente de dar eficiência e estabelecimento de boas práticas à educação do município sob sua responsabilidade.

5. Considerações Finais

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar o papel dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos financeiros a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em municípios paulistas. Foram objetivos específicos deste trabalho sistematizar aspectos legais sobre o financiamento educacional, a fim de contextualizar a atuação do Dirigente Municipal de Educação na gestão dos recursos financeiros; descrever as principais atribuições do Dirigente Municipal da Educação do ponto de vista legal e administrativo, com ênfase em seu papel na gestão dos recursos financeiros; analisar os principais desafios, limites e possibilidades dos Dirigentes Municipais de Educação paulistas em termos de gestão financeira e suas percepções em relação ao papel que desempenham na melhoria da educação pública.

Para isso, como procedimentos metodológicos, fizemos uso da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da pesquisa de levantamento de opinião (tipo *survey*).

O levantamento bibliográfico evidenciou o pouco interesse dos artífices da educação em relação aos desafios encontrados na gestão dos recursos financeiros, foco principal do nosso estudo. Na pesquisa documental observamos que há um ordenamento jurídico específico sobre o tema, tendo como base a Constituição Federal de 1988 e legislações subsidiárias, tais como a LDB, Fundef, Fundeb entre outros que norteiam o financiamento da educação pública brasileira.

Cabe ressaltar que a pesquisa ocorreu num período atípico mundialmente, qual seja a pandemia da COVID-19, o que dificultou a coleta de dados. Existe uma enorme dificuldade em encontrar canais de comunicação com os municípios, bem como com suas respectivas Secretarias de Educação, uma vez que nas páginas oficiais de alguns municípios há uma inexatidão de informações ou estão desatualizadas, o que dificultou sobremaneira o contato com os mesmos. Entretanto, por meio da pesquisa de levantamento articulada à pesquisa bibliográfica e documental, foi possível realizar análises e comparações importantes. Acreditamos que, embora a pesquisa de levantamento tenha alcançado apenas uma pequena parcela dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo, os resultados aqui apresentados trazem reflexões relevantes acerca do papel dos Dirigentes Municipais de Educação dos municípios paulistas no que diz respeito à gestão financeira.

O questionário apresentado foi dividido em 3 eixos, abordando num primeiro momento características do município e do DME; um segundo aspecto foi evidenciar o

conhecimento que ele possui sobre financiamento da educação, planejamento e execução orçamentária; em terceiro, as percepções que ele possui acerca do ordenador de despesas do município e sua relação com a melhoria da qualidade da educação.

Participaram da pesquisa DME de 12 das 16 regiões administrativas do estado, com predominância de DME provenientes das regiões de Bauru e Campinas e municípios de pequeno porte. No que diz respeito às nomenclaturas utilizadas para denominar quem atua como Dirigente Municipal de Educação, o termo secretário/a de educação mostrou-se predominante nos municípios que responderam aos questionários. A maioria dos respondentes possui pós-graduação, tem experiência na área educacional e entre 5 e 10 anos de vivência à frente do cargo, aspectos positivos considerando um tema tão sensível como a educação.

No segundo bloco de questões, ao serem perguntados sobre seu grau de conhecimento acerca do financiamento da educação, a maioria afirmou ter bom conhecimento sobre o tema. Da mesma forma, ao responderem sobre o seu nível de envolvimento no planejamento e na execução orçamentária do município, a maioria teve pouca ou nenhuma participação. Fica evidente que cabe ao DME, geralmente, decisões acerca de ações práticas sejam elas administrativas e/ou pedagógicas; esse resultado chama a atenção pela vulnerabilidade das tomadas de decisão sobre as questões educacionais.

Quanto a quem é o ordenador de despesa do município em que atua, questão que abre o terceiro e último bloco da pesquisa, cabe destacar que metade dos questionados afirmou que o prefeito e/ou o secretário da fazenda/finanças cumpre esse papel e apenas 50% afirmaram que assume essa responsabilidade de forma concomitante com outra figura da gestão municipal, seja o prefeito e/ou outro secretário. Boa parte dos DME afirma ter bom conhecimento sobre as responsabilidades concernentes a quem desempenha o papel de ordenador de despesa do município, mas surpreende o número dos que afirmaram ter pouco conhecimento sobre o assunto, ressaltando mais uma vez a vulnerabilidade desta temática nos municípios paulistas. A grande maioria afirmou acreditar que ser ordenador de despesas confere maior autonomia ao DME na gestão da educação do município.

No que diz respeito à participação em formações sobre financiamento, boa parte afirmou já ter participado das mesmas, dado que converge com resultado de pesquisa da Undime. Fica evidente nos resultados apresentados que há por parte dos DME uma preocupação em estar cada vez mais preparado para cumprir de maneira satisfatória sua função. Destacam-se ainda algumas queixas de alguns DME em relação à centralização do

chefe do Executivo no que diz respeito ao uso da verba destinada à educação e à falta de transparência na aplicação da mesma.

Concordamos com Monlevade (2012, p. 8) quando afirma sobre

[...] a necessidade de todos os atores da educação pública – inclusive os legisladores e burocratas do planejamento e fazenda – dominarem o percurso histórico do financiamento das políticas públicas de sorte a tornar suficientes e seguras as fontes de verbas necessárias para atender, com qualidade crescente, as demandas por escolarização universal das crianças, adolescentes, jovens e adultos brasileiros, inclusive no nível universitário, que hoje se transformou na mola propulsora da vontade de ser feliz na sociedade do conhecimento.

Por fim, ressaltamos que o presente trabalho confirma que há muito a ser trabalhado sobre a temática aqui apresentada, ficando evidente sua debilidade além da falta de pesquisa e interesse por parte daqueles que fazem parte do cotidiano da educação pública do nosso país.

6. REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso et al. O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educação e Sociedade**, v. 42, 2021.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 141-152, 2001.

BABBIE, Earl R. **Métodos de Pesquisa Survey**. Belo Horizonte, UFMG, 1999.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.67htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer nº 30**, de 12 de setembro de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n.º 1/1997**. Brasília: Ministério da Educação, 13 set. 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb001_97.pdf. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. **Lei 9.766**, de 18 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9766.htm Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9766.htm

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, v. 4, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB[...]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 11 out. 2021.

CARDOSO, Mauricio Estevam. **Dirigentes municipais de educação**: modos de regulação dos sistemas educacionais e subjetividades. 2016. Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, 2016.

CASTRO, Marta Luz Sisson de; SOUZA, Magda Vianna de. Perfil do Secretário Municipal de Educação da Região Sul. **Educação Unisinos**, v. 8, n. 15, p. 11-38, 2004.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação. **Pedagógica**, v. 16, n. 33, p. 249-265, 2014.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios. **Revista Educação On-line PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, v. 34, p. 761-785, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **A Lei de responsabilidade fiscal e os novos desafios do ordenador de despesas**. Fórum, 2001.

FREITAS, Henrique et al. O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 35, n. 3, 2000.

GENTILINI, J. A. **Planejamento da Educação, Projeto Político e Autonomia**: desafios para o Poder Local. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2010. Brasília: O Instituto, 2011.

MALHEIROS, Silvânia de Jesus Pina. **A UNDIME-PE e a municipalização do ensino no estado de Pernambuco**. 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

MARCASSA, Luciana Pedrosa. O papel da UNDIME no processo de afirmação da lógica da governança em redes no campo educacional brasileiro. **Práxis Educacional**, v. 16, n. 43, p. 596-617, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, Paulo de Sena. Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em 12 de maio 2022.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MONLEVADE, João. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, 2012.

MOREIRA Jessiane Carla Siqueira. O ordenador de despesa e a governança pública frente à lei de responsabilidade fiscal. Jus.com.br/artigos, São Paulo, fev. 2019.

NAHMIAS, Pablo da Silva. A importância do planejamento para a gestão pública. **Revista Científica DR**, v. 5, n. 5, 2014.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós; SOUZA, Maria da Conceição Ferreira de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de gestão: estudo de caso do município de Itabaiana (Sergipe). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 3, 2013.

PARENTE, J. M; VILLAR, L. B. E. Os sistemas educacionais no contexto da transição da Nova Gestão Pública para a Pós-Nova Gestão Pública: estudo comparado entre Brasil e Espanha. **Educar em Revista**, v. 36, 2020.

PEREIRA, Jéssica Mára Viana. **Federalismo e financiamento da educação pública**: uma análise da equidade fiscal na educação infantil e ensino fundamental nos municípios

brasileiros. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2018.

PINTO, José Marcelino Rezende. As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, p. 624-644, 2014.

PISSAIA, Vitor Hugo. **A Municipalização do Ensino em municípios de Pequeno Porte: a região de Taquaritinga (1998-2009)**. 2011. 275 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2001.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª Edição. Editora Feevale, 2013.

SANTO, Andréia Martins de Oliveira. **Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis**. Tese (Educação). Puc-Rio - Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro 2016.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1998.

SILVA, Emanuela Alves da. **Gestão educacional e qualidade social: atuação de dirigentes municipais de educação em dois municípios da microrregião de Cajazeiras/PB (2015-2017)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019.

SILVA, Leandro Vitoriano da. **Gestão e financiamento dos Planos Municipais de Educação em municípios paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação**. 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 12, p. 925-944, 2004.

TCESP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). **Manual Básico-Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <

<https://www.tce.sp.gov.br/6524-manual-tcesp-tira-duvidas-sobre-novo-fundeb>> Acesso em 20 jul. 2021.

TREVISAN, Rosel Garcez. **Relação entre o nível de maturidade em gerenciamento de projetos e o desempenho das políticas públicas municipais:** um estudo da percepção dos Secretários de Educação e Saúde dos Municípios do Estado do Paraná. 2013. 161 f.

Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

UNDIME. **Orientações ao Dirigente Municipal de Educação Fundamentos, Políticas e Práticas.** Disponível em:

http://undime.org.br/uploads/documentos/phpXS7pwS_5703f651a3666.pdf Acesso em: 15 maio 2022.

UNDIME. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2016-2017.** Disponível em:

<https://undime.org.br/noticia/pesquisas>. Acesso em: 07 fev. 2022.

UNDIME. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2021.** Disponível em:

https://undime.org.br/uploads/documentos/phpLa0fSg_615254e019f48.pdf. Acesso em: 07 fev. 2022.

VIANA, Camila Maria Silva. **A Relação entre a Qualificação e o Secretário de Educação Municipal e o aprendizado.** Dissertação (Mestrado em Economia) - Escola de Economia de São Paulo. 2018.

APÊNDICE - Questionário da Pesquisa

Autonomia Financeira dos Dirigentes Municipais de Educação no Estado de São Paulo

Prezados/as Dirigentes Municipais da Educação,

Sou aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília) e minha pesquisa de Mestrado tem como objetivo analisar a autonomia dos Dirigentes Municipais de Educação na gestão dos recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em municípios paulistas.

Estamos enviando este questionário aos 645 Dirigentes Municipais de Educação que atuam no Estado de São Paulo. Sua participação nesta pesquisa é voluntária, porém de extrema importância para a captação de informações sobre a atuação do Dirigente Municipal de Educação na gestão dos recursos públicos destinados à educação municipal. Esperamos que a pesquisa sistematize informações e análises e contribua para a política e a gestão educacional.

Salientamos que os resultados da pesquisa serão divulgados apenas para fins acadêmicos, sendo preservada a identidade dos participantes.

Agradecemos imensamente sua participação e estamos à disposição para qualquer tipo de esclarecimento.

Seguem nossos contatos, caso seja necessário.

Pesquisadora (Mestranda em Educação): Elaine
V. do Nascimento
Unesp/Marília
Email: elaine.nascimento@unesp.br Telefone:

Orientadora:
Profa. Dra. Cláudia da Mota Darós Parente
Unesp/Marília

***Obrigatório**

1. E-mail *

2. 1) TERMO DE CONSENTIMENTO. Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar dela. *

Marcar apenas uma oval.

☐ Sim

☐ Não

3. 2) Em qual município você atua como Dirigente Municipal de Educação? *

Será preservada a identidade dos participantes.

4. 3) Em termos populacionais, seu município possui: *

Marcar apenas uma oval.

☐ até 50.000 habitantes

☐ de 50.001 a 100.000 habitantes

☐ de 100.001 a 500.000 habitantes

☐ 500.001 habitantes ou mais

5. 4) No seu município, a/o Dirigente Municipal de Educação é denominado/a: *

Marcar apenas uma oval.

☐ Secretário/a de Educação

☐ Diretor/a de Educação Outro:

☐ _____

6. 5) Qual o seu grau de formação acadêmica? *

Selecionar apenas o mais elevado.

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Ensino fundamental incompleto
- ☐ Ensino fundamental completo
- ☐ Ensino médio incompleto Ensino
- ☐ médio completo Graduação
- ☐ incompleta Graduação completa
- ☐ Pós-Graduação completa/Especialização Pós-
- ☐ Graduação completa/Mestrado
- ☐ Pós-Graduação completa/Doutorado

7. 6) Qual é sua profissão? *

8. 7) Em termos de atuação como Dirigente Municipal de Educação, você possui: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Menos de 1 ano experiência Entre 1
- ☐ e 4 anos de experiência Entre 5 e 10
- ☐ anos de experiência Mais de 10 anos
- ☐ de experiência

9. 8) Qual seu grau de conhecimento sobre o financiamento da educação? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Tenho profundo conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação
- ☐ Tenho bom conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação
- ☐ Tenho pouco conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação
- ☐ Não possuo conhecimento acerca da legislação e da utilização dos recursos destinados à educação

10. 9) No que se refere ao Plano Plurianual (PPA), como Dirigente Municipal de Educação: *

O Plano Plurianual (PPA) apresenta objetivos, diretrizes e metas para administração pública municipal.

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Tive grande participação na sua elaboração
- ☐ Tive pouca participação na sua elaboração
- ☐ Não tive participação na sua elaboração

11. 10) No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como Dirigente Municipal de Educação: *

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e aponta as prioridades do governo para o próximo ano.

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Tive grande participação na sua elaboração
- ☐ Tive pouca participação na sua elaboração
- ☐ Não tive participação na sua elaboração

12. 11) No que se refere à Lei Orçamentária Anual (LOA), como Dirigente Municipal de Educação: *

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada com base no Plano Plurianual (PPA).

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Tive grande participação na sua elaboraçãoTive
- ☐ pouca participação na sua elaboração Não tive
- ☐ participação na sua elaboração

13. 12) Em seu município, quem é o ordenador de despesas na área da educação? *

O ordenador de despesas é um servidor público investido de autoridade cujos atos resultam na emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos. O ordenador de despesas está expresso na legislação municipal. Marque mais de uma alternativa, se for o caso.

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Prefeito/a
- ☐ Dirigente Municipal de Educação (Secretário/a e/ou Diretor/a da pasta da Educação)
- ☐ Secretário/a de Finanças
- ☐ Secretário/a da Fazenda
- ☐ Não tenho conhecimento dessa informaçãoOutro:
- ☐ _____

14. 13) Qual seu grau de conhecimento sobre a atuação e as responsabilidades do ordenador de despesas no município? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Tenho profundo conhecimento sobre o assuntoTenho
- ☐ bom conhecimento sobre o assunto Tenho pouco
- ☐ conhecimento sobre o assunto Não tenho
- ☐ conhecimento sobre o assunto

15. 14) Caso você não seja ordenador de despesas na área da educação, você gostaria de ter essa responsabilidade? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Sou ordenador de despesas no município

16. 15) Na sua opinião, ser ordenador de despesas confere maior autonomia ao Dirigente Municipal de Educação? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não tenho conhecimento sobre o assunto

17. 16) Na sua opinião, quais os principais desafios do ordenador de despesas no município? *

Marque mais de uma alternativa, se necessário.

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Questões administrativas
- ☐ Questões políticas
- ☐ Questões relacionadas à centralizaçãoQuestões
- ☐ financeiras
- ☐ Não tenho conhecimento sobre o assunto
- ☐ Outro: _____

18. 17) Na sua opinião, a atuação do Dirigente Municipal de Educação como ordenador de despesas na área da educação: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Contribui muito para a melhoria da qualidade da educação municipal
- ☐ Contribui pouco para a melhoria da qualidade da educação municipal
- ☐ Não contribui para a melhoria da qualidade da educação municipal
- ☐ Não tenho conhecimento sobre o assunto.

19. 18) Como Dirigente Municipal de Educação, você já participou de formações sobre temáticas relacionadas a financiamento da educação, orçamento público e ordenador de despesas? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim
- ☐ Não

20. 19) Como Dirigente Municipal de Educação, você faz uso das Plataformas Digitais de gestão pública oferecidas pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) por meio do Conviva Educação? *

O Conviva Educação é uma iniciativa da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) em parceria com outros dez institutos e fundações e conta com o apoio do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação).

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim
- ☐ Não

21. 20) Registre aqui considerações adicionais (se houver) sobre a atuação do Dirigente Municipal de Educação, o financiamento da educação pública municipal e o processo de execução orçamentária.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários