

ARTIGO - FLUXO CONTÍNUO

PLANIFICACIÓN PÚBLICA: RELACIÓN ENTRE EL PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL Y LOS PLANES PRESUPUESTALES PARA LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL, CON BASE EN EL PNE 2014-2024

Midian Borges dos Reis Vieira¹ 

José Jackson Reis dos Santos² 

Sandra Márcia Campos Pereira³ 

DOI: 10.29327/2282886.9.1-19

Introducción

Para algunas personas, cuestionar el "cómo" del poder se limitaría a describir sus efectos, sin relacionarlos jamás con las causas ni con la naturaleza. Sería hacer de este poder una sustancia misteriosa que, sin duda, evita interrogarse, prefiriendo "no ponerlo en duda" (Foucault 1995, p. 239, énfasis añadido, traducción libre).

El término planificación pronunciado como global, estratégica, pública, gubernamental, sectorial, educativa, participativa y democrática tiene su connotación dependiendo de las concepciones teóricas que pueden verse influenciadas por el proceso histórico-político-social, las motivaciones y las intenciones de las agendas adoptadas en el país. Presente en todos los ámbitos e instituciones, en el ámbito gubernamental cubre todos los aspectos de un plan (objetivos, metas, medios, recursos, evaluación y control) guiado y regulado por legislación y directrices entre entidades federadas (Brasil, 2012c).

Al considerar la acción pública "un espacio sociopolítico construido tanto por técnicas e instrumentos como por propósitos, contenidos y proyectos de actores" (Lascoumes; Le Galès 2013, p. 21), la forma en que se lleva a cabo la planificación, sus fuentes de recursos, límites y la

¹ Mestre em Ensino, com pesquisa sobre Ensino e Políticas para a Educação Básica. Graduada em Licenciatura em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (2020) e em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2001). Especialista em Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos (2005) e em Atendimento Educacional Especializado (2024). Atualmente, é coordenadora de Transparência e Controle Social na Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4680731362424040>. E-mail: midian.vieira2021@gmail.com.

² Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com estágio doutoral na Universidade de Lisboa (Portugal), e pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Pleno da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), atua no Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGEN/Uesb – Mestrado e Doutorado Acadêmicos) e no Doutorado em Educação de Jovens e Adultos da Universidad Nacional de Chilecito (Argentina). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5204751662721268>. E-mail: jackson.santos@uesb.edu.br.

³ Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista (2007), mestre em Educação (2001) e graduada em Pedagogia (1997) pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Professora Plena da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), atua nos cursos de Licenciatura em Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGEN/Uesb – Mestrado e Doutorado). Coordena o Grupo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6650354639446786>. E-mail: sandra.campos@uesb.edu.br.

ejecución de los programas⁴ son motivos de estudio, preocupación, discusión y seguimiento por parte de investigadores, gobierno, múltiples actores y segmentos, requiriendo "un proceso continuo de reflexión, examen y análisis estratégico, involucrando un conjunto de opciones que combinan componentes técnicos y políticos" (Brasil, 2014b, p. 7).

Estas cuestiones repercuten en la planificación educativa en Brasil, su materialización, principalmente en lo que respecta al actual PNE y a los planes subnacionales aprobados tras la promulgación de la Ley nº 13.005/2014. En este contexto, luego de ocho años de vigencia del Plan Nacional de Educación (PNE-2014-2024), seis del Plan Estatal de Educación (PEE-2016-2026) de Bahía y siete en el caso del Plan Municipal de Educación (PME-2015-2025) de Vitória da Conquista, la expectativa era que, con el tiempo, los planes presupuestarios de las entidades federadas fueran elaborados respetando las metas de los planes de educación, en respuesta a la determinación prevista en los artículos (10º de la Ley nº 13.005/2014 y 9º de la Ley nº 2.042/2015) que se ocupan de la formulación de la planificación presupuestaria vinculada a los planes de educación para garantizar el cumplimiento de las metas y estrategias de los planes nacionales y subnacionales.

En el caso de Vitória da Conquista, Brasil, la vigencia del PME, aprobado por la Ley nº 2.042/2015, abarca tres administraciones de gobierno municipal, reflejadas en tres planes plurianuales⁵. Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo investigar la relación entre el plan educativo municipal y los planes presupuestarios de acción de gobierno, con base en el PNE 2014-2024, buscando responder: ¿cuál es la relación entre el plan educativo municipal y los planes presupuestarios de acción de gobierno, con base en el PNE 2014-2024? Discute la planificación pública, la sistematización de la planificación educativa, aborda los desafíos del PNE 2001-2010 y del PNE 2014-2024, contextualiza la planificación presupuestaria y relaciona los planes plurianuales nacionales (PPA 2016-2019, PPA 2020-2023) con las metas del PNE 2014-2024. Se finaliza con un análisis de la relación entre el PME 2015-2025 y los planes presupuestarios (PPA 2014-2017, 2018-2021, 2022-2025 y LDO 2017, 2021 y 2022) del municipio de Vitória da Conquista-Bahía.

1. Procedimientos metodológicos

Provocados por el deseo de descubrir, excavar cómo las directrices, objetivos y estrategias del PME 2015-2025 (Vitória da Conquista, 2015; 2016b) se materializaron en los instrumentos presupuestarios publicados, examinamos los 22 instrumentos presupuestarios aprobados en el período de 2014 a 2022 y seleccionamos tres planes para análisis documental plurianuales (Vitória da Conquista, 2013b; 2017; 2021b) y tres leyes de lineamientos presupuestales (Vitória da Conquista, 2016a; 2020; 2021a), dos documentos de cada administración (1º: PPA 2014-2017 y la LDO para el ejercicio 2017; 2º: PPA 2018-2021 y la LDO para el ejercicio 2021; 3º: PPA 2022-2025 y LDO para el año 2022), presentado en la Figura 1, a continuación:

⁴ Los programas son formas de materializar las políticas públicas. Son diferentes a las políticas (Alencar, 2021).

⁵ Planificación de mediano plazo (cuatro años), cuyo objetivo es garantizar el presupuesto dentro de cada año, siguiendo una lógica temporal (Brasil, 2012c).



Figura 1: Instrumentos presupuestarios aprobados (2014-2022)



Fuente: Elaboración propia (2023).

Tras seleccionar el corpus de análisis, entendimos también la necesidad de analizar dos planes plurianuales nacionales. El PPA 2016-2019 (Ley nº 13.249, del 13/01/2016) se ubica en el segundo año de vigencia del PNE 2014-2024, bajo el gobierno de Dilma Rousseff; y el PPA 2020-2023 (Ley nº 13.971, del 27/12/2019), aprobado en el 5º año de vigencia, entonces bajo el gobierno de Jair Bolsonaro.

El lugar de la investigación es el municipio de Vitória da Conquista-BA, perteneciente al Territorio de Identidad del Sudoeste Baiano (TISB). El estado de Bahía fue organizado en 27 territorios de identidad según el PPA-2008-2011, bajo la gestión de Jaques Wagner, con el objetivo de mejorar la planificación de acciones de gobierno, gestión de políticas públicas, desarrollo territorial en términos económicos, sociales y culturales. TISB tiene 24 municipios y Vitória da Conquista es el mayor de ellos, siendo considerado un polo dentro del territorio, el tercer municipio en términos de población (IBGE, 2022) y el sexto mayor Producto Interno Bruto (PIB) del estado (IBGE, 2021).

Como procedimientos metodológicos, adoptamos el análisis documental de material producido a nivel nacional y municipal, además del análisis bibliográfico. Para capturar las diversas perspectivas sobre los movimientos en el contexto histórico, político y económico en el escenario brasileño, hacemos referencia a investigaciones bibliográficas en los trabajos de Mendes (2000) y Dourado (2017), en diálogo con autores que también discuten planes educativos y planificación presupuestaria. Lascoumes y Le Galès (2013, p. 34) son referentes para discutir los planes presupuestarios como un tipo de instrumento de acción pública, ya que los planes "no son inertes, simplemente están disponibles para las movilizaciones sociopolíticas tienen su propia fuerza de acción. Su uso tiende a producir efectos originales y a veces inesperados".

También analizamos los lineamientos publicados por el Ministerio de Educación (MEC), a través de la Secretaría de Coordinación con los Sistemas Educativos (Sase), documentos técnicos



del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (Ipea), Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) y normativa. documentos identificados posteriormente, necesarios para la investigación.

2.La planificación pública y la sistematización de la planificación educativa

Son varias las cuestiones que surgen e involucran el control social y la participación de la sociedad civil en la formulación de la planificación, como las acciones presupuestarias previstas y vinculadas constitucionalmente, los instrumentos normativos instituidos, las responsabilidades de las entidades federadas y el proceso de elaboración por parte de los propios gobiernos. Para Cardoso Júnior (2015, p. 146), “la planificación es un proceso tecnopolítico –continuo, colectivo y acumulativo– a través del cual se concretan proyectos originados en la propia sociedad, canalizados por grupos que legítima y democráticamente disputan la conducción de las acciones del gobierno”.

Acciones pensadas sólo en despachos o por un selecto grupo de expertos, implican acciones desgobernadas, con riesgo de muerte, pues se equivocan y se alejan de los propósitos prioritarios para el ámbito social, educativo y económico, impidiendo o dificultando la materialización de los objetivos públicos: políticas para quienes más lo necesitan e históricamente han sido privados de sus derechos.

De esta manera, surgen interrogantes no sólo relacionados con su importancia, sus orígenes, sino principalmente cómo se constituyeron estas ideas para la elaboración de planes educativos, en tantas épocas diferentes. Mendes (2000, p. 17) destaca que “los orígenes institucionales están en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional – LDB, de 1961, y en los orígenes filosóficos, en una concepción liberal que, en cierta medida, parece contraria a la idea de planificación”.

Respecto a la sistematización de los planes educativos, Duarte y Santos (2017, p. 7) aclaran que el Manifiesto de los Pioneros de 1932 presentó “un diagnóstico de inexistencia del sistema Educativo nacional”, justificando la necesidad de una “educación sistémica, normativa y centralizada planificación” (Duarte; Santos, 2017, p. 8). Según los autores, para autoritarios y liberales, el destino del pueblo y de la nación estaría bajo la responsabilidad de intelectuales legítimos, vinculados al conocimiento científico relacionado, en particular, con las áreas de la psicología y la sociología.

La discusión sobre la sistematización de la planificación educativa considera que en Brasil las ideas y propuestas para la elaboración de planes nacionales de educación fueron gravemente atropelladas, perturbadas debido a conflictos de intereses políticos y económicos, a la discontinuidad de los gobiernos y también al silenciamiento o falta de conocimiento del contexto histórico y político. En palabras de los autores:



A partir de los años 1960 y, sobre todo, durante el período de la dictadura (1964-1984), el sometimiento de la planificación educativa a los lineamientos del desarrollo económico que se proyectaba quedó legitimado por el contraste entre la planificación experta versus la no sistemática o interesada acción de los políticos (De Souza; Duarte 2014, p. 175, traducción libre).

Cury (2018, p. 1237-1238) también contribuye a la discusión al contextualizar que en la dictadura “la planificación económica era de carácter tecnocrático, encaminada a acumulación, según lo establecido en la Ley núm. 4.320/64”, que consiste en las normas generales de Derecho Financiero con miras a la elaboración y control de los presupuestos y balances de las entidades federadas (Unión, Estados, Municipios y Distrito Federal). En este contexto, la nación “fue concebida como un territorio desprovisto de sujetos sociales necesarios para el desarrollo social y económico pretendido por los grupos golpistas” (Duarte; Santos, 2017, p. 11).

Pereira (2007, p. 14) destaca que en los años 1980 las manifestaciones en defensa de la educación pública cobraron evidencia debido al “[...] debilitamiento del régimen autoritario y la efervescencia de las demandas por una sociedad más democrática” y que luego de un período de muchas luchas vieron la promulgación de la séptima Constitución de la República Federativa de Brasil en 1988, resultado de un “amplio proceso constituyente [...] trae nuevas configuraciones al papel y la autonomía de las entidades federadas” (Dourado, 2017, p. 34).

El período de transición para la redemocratización del país fue entendido “como un espacio de lucha y conflicto conducido por actores colectivos, que pretendían convertir las deficiencias en derechos e institucionalizar nuevas formas de acción del Estado frente a estas deficiencias” (Duarte; Santos, 2017, p. 12). Con la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN-1996), “los educadores comenzaron a movilizarse nuevamente, ahora en torno a la elaboración del Plan Nacional de Educación, como un plan global, para toda la educación, y para el Estado, durante una década” (Bordignon; Queiroz; Gomes, 2011, p. 21).

Con relación a los gobiernos establecidos tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988, Bollmann (2010, p. 673) afirma que la “ausencia de compromiso político con la planificación educativa como política de Estado fue sintomática”, convirtiendo al Foro Nacional en Defensa de la Escuela es necesario que el público asuma la responsabilidad, a partir de la I Conferencia Nacional de Educación, en 1996, del cumplimiento de las disposiciones constitucionales. Se presentaron dos propuestas de Plan Nacional de Educación, una en 1997, representada por la Sociedad, y otra propuesta del Gobierno, en 1998 (Bollmann, 2010). Estas propuestas “expresaban diferentes concepciones y prioridades educativas, especialmente en lo que respecta al alcance de las políticas, el financiamiento y la gestión, así como el diagnóstico, las prioridades, los lineamientos y las metas” (Dourado, 2017, p. 36).

2.1 Desafíos del PNE 2001-2010 y PNE 2014-2024

En enero de 2001, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), se aprobó el PNE-2001-2010, mediante Ley nº 10.172. Dourado (2017) recuerda que hubo un conflicto entre la propuesta defendida por la sociedad brasileña y la que adelantó el Ejecutivo Federal, pues lo



aprobado no contemplaba los principios defendidos por la sociedad, en relación al Sistema Educativo Nacional, la Educación Nacional, al Foro, el Consejo Nacional de Educación y la ampliación del PBI al 10% en la educación pública.

Cury (2010), al referirse a la Ley del PNE 2001-2010, considera que hubo un esfuerzo con relación a la planificación y gestión, a pesar de que la redacción se produjo por determinación constitucional. Resalta también que, si bien este Plan presentó un diagnóstico realista (con objetivos y metas), debido al impedimento de financiamiento por parte del gobierno federal, nunca llegó a concretarse. Como resultado, se intensificó la presión para incluir un objetivo más claro y adecuado para la financiación de la educación en planes posteriores, evitando así que fuera vetado por el Ejecutivo, lo que estaba en línea con la modificación del art. 214 del Constitución Federal - CF de 1988, mediante reforma 59/2009 (FNE 2014).

Sobre este tema, Dourado (2017) destaca la importancia y el aporte de los movimientos que se sucedieron en 2008, 2010 y 2014 a través de conferencias nacionales, municipales, regionales, estatales y distritales en torno a la evaluación de las políticas públicas y el debate del Plan Nacional de Educación. Luego de la tramitación del Proyecto de Ley nº 8.035/2010 en la Cámara de Diputados y el Senado Federal, después de cuatro años de "intensos debates y negociaciones" (Dourado, 2017, p. 47), fue aprobado el PNE 2014-2024, mediante Ley nº 13.005, de 25 de junio de 2014, en el segundo gobierno de Dilma Rousseff.

Como resultado de la aprobación del PNE 2014-2024, las entidades federadas enfrentaron varios desafíos, debido al corto período de tiempo, apenas un año, para adaptar los planes subnacionales que ya existían en Brasil (alineados con el PNE 2001-2010) o para elaborar planes, alineados con los objetivos, directrices y estrategias contenidas en el PNE, según lo dispuesto en la Ley nº 13.005/2014:

Art. 8 Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán elaborar sus correspondientes planes educativos, o adaptar los planes ya aprobados por ley, de acuerdo con los lineamientos, metas y estrategias previstas en este PNE, dentro del plazo de 1(un) año contado a partir de la publicación de esta Ley (Brasil, 2014a, art. 8, traducción libre).

Los desafíos consistieron en recolectar datos e información para elaborar el diagnóstico, asegurar la discusión, crear mecanismos de participación de la sociedad, la comunidad escolar, las universidades, la representación estatal y otros actores interesados, en no restringir el plan a la gestión y la red educativa municipal y enfocarse en el territorio. Es evidente que tanto en el PNE 2001-2010 como en el PNE 2014-2024 algunos desafíos son similares por la necesidad de orientación técnica, de diagnóstico educativo, solo en la región, dentro de cada localidad, y de participación colectiva en el proceso de elaboración de planes subnacionales.

Este hecho se evidencia considerando que al finalizar la vigencia del PNE 2001-2010, la asistencia técnica y un mayor diálogo también fueron motivos de preocupación para los movimientos sociales, que incluso fueron presentados durante la Conferencia Nacional de Educación (Conae), celebrada en 2010, durante el gobierno de Lula, cuando se destacó la



necesidad de establecer un canal de diálogo (Pereira; Grossi Júnior, 2016). Como resultado, al año siguiente, bajo el gobierno de Dilma Rousseff, en respuesta a la demanda presentada por los movimientos sociales, se creó la estructura de la Secretaría de Articulación con los Sistemas Educativos (Sase), de acuerdo con el Decreto nº 7.480, de mayo de 16 de 2011, y el Decreto nº 7.690, de 2 de marzo de 2012, que cambió la unidad jurisdiccional (Brasil, 2012a).

La principal directriz de Sase/Mec fue institucionalizar el Sistema Educativo Nacional (Grossi Júnior; Alcántara; Cunha, 2018). Durante su trabajo y coordinación, con las entidades federadas, a través de la Dirección de Cooperación con Planes Educativos (Dicope), contribuyó a la creación de una red de asistencia técnica, en cumplimiento del art. 8º del PNE 2014-2024 (Pereira; Grossi Júnior, 2016). Antes de extinguirse en 2017 (Decreto nº 9.005 del 14 de marzo), con el cambio de gestión federal, este mismo año, se creó un conjunto de documentos denominado “Planificación de la Próxima Década” para apoyar el trabajo técnico de los Directores Municipales, equipos técnicos y comisiones creadas para preparar o adaptar planes subnacionales (Grossi Júnior; Alcantara; Cunha, 2018).

Destacamos que, en 2023, con el nuevo Gobierno Lula (2023-2026), la Secretaría de Articulación Intersectorial y con los Sistemas Educativos, aparece con dos direcciones (Articulación con los Sistemas Educativos; y Articulación Intersectorial), con la intención de “promover y mejorar el régimen de colaboración entre las entidades federativas, a fin de apoyar el desarrollo de acciones para la institución del Sistema Nacional de Educación y la elaboración, a cada diez años, del PNE” (Brasil, 2023, p.25).

Las directrices Sase/Mec (Brasil 2014b, 2014c, 2014d) prevén la articulación de los planes educativos con los planes presupuestarios y el Plan de Acción Articulado (PAR)⁶, considerando que esto también está presente en las estrategias 7.5 y 7.6 del PNE 2014-2024. En cuanto a la planificación presupuestaria, la Ley nº13.005/2014, que crea el PNE, determina que el proceso de formulación de planes presupuestarios (PPA, LDO y la Ley de Presupuesto Anual - LOA) asegura “asignaciones presupuestarias compatibles con los lineamientos, objetivos y estrategias de este PNE y con los respectivos planes de educación, a fin de permitir su plena ejecución” (Brasil, 2014a, art. 10), también prevé en el § 3 del artículo 5 que el objetivo de financiación, después del cuarto año de vigencia, podrá ampliarse para alcanzar otros objetivos.

2.2 Planificación presupuestaria y objetivos del PNE 2014-2024

El propósito de relacionar los planes educativos con la planificación presupuestaria implica entrar en el campo restringido y técnico de la información cuando se refiere a objetivos y lineamientos legales y fiscales. Vasconcellos (2002) explica los tres niveles de cobertura para realizar la planificación (educación, escuela y sistema curricular), siendo el Sistema Educativo un nivel superior, al estar vinculado a la planificación de las tres entidades federativas, involucrando

⁶ El PAR consiste en apoyo técnico y financiero complementario y voluntario de la Unión con el “objetivo de promover la mejora de la calidad de la educación básica pública, observando las metas, directrices y estrategias del Plan Nacional de Educación” (Brasil, 2012b, art. 1, párrafo único).



e implicando políticas públicas, instituciones educativas, además de enfrentamientos en materia de servicio, recursos y gestión, entre otros aspectos.

Las prácticas de gobierno o gestión gubernamental no se restringen sólo al Gobierno (Poder del Estado), sino también a los mecanismos, instrumentos, técnicas utilizadas, “a múltiples prácticas, en la medida en que muchas personas pueden gobernar” (Foucault, 2022, p. 411). Así, cuando se habla de planificación gubernamental de la acción pública o de la política educativa, es necesario discutir la planificación presupuestaria, considerando que esta funciona como uno de los tipos de instrumentos para estructurar los programas de acción pública (Lascoumes; Le Galès, 2013).

El PPA, la LDO y la LOA constituyen instrumentos del sistema de planificación y presupuestación de la administración pública, establecidos por la Constitución Federal de 1988 (Pares; Valle, 2006). Como dimensión estratégica, el PPA tiene la función de establecer lineamientos, objetivos y metas, la dimensión táctica representada por programas y la dimensión operativa por acciones (Alencar, 2021).

El PPA orienta las políticas públicas y las acciones requeridas por los cambios en la sociedad que pueden surgir más allá del presupuesto anual y también apoya la política fiscal (Pares; Valle, 2006). Cardoso Júnior (2015) defiende y reconoce la importancia de los planes plurianuales para el gobierno, destacando que deben ser considerados como un aliado y no solo un aspecto burocrático.

Con respecto a la elaboración de planes, Couto y Cardoso Júnior (2020) recuerdan que, a nivel nacional, fue recién después del PPA 2000-2003 que se reposicionó la relación entre plan y presupuestos. Los planes anteriores (elaborados después del CF de 1988) no abordaban esta cuestión y eran genéricos. Pares y Valle (2006, p. 236) explican que en 2000 “la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)⁷ trae una gestión fiscal austera al proceso de reforma de la gestión pública a través de la institución de mecanismos de control de las finanzas públicas para el gobierno federal, estatal y municipal”. Se puede decir que la LRF fue una estrategia para asegurar que la cuestión de los presupuestos se tuviera en cuenta a la hora de preparar los planes.

Respecto a los planes plurianuales elaborados, considerando la historia de planificación presentada por Candeas (2015), observamos que luego del FC de 1988 se instituyeron seis planes: 1. PPA 1991-1995 (Collor de Melo, Itamar Franco y FHC); 2. PPA 1996-1999 (FHC); 3. PPA 2000-2003 (FHC y Lula da Silva); 4. PPA 2004-2007 (Lula da Silva); 5. PPA 2008-2011 (Lula da Silva y Dilma Rousseff); 6. PPA 2012-2015 (Dilma Rousseff). En ese contexto, Collor de Melo e Itamar Franco estaban afiliados al Partido de Reconstrucción Nacional (PRN), Fernando Henrique Cardoso al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), Lula da Silva y Dilma Rousseff al Partido de los Trabajadores (PT).

⁷ Ley de Responsabilidad Fiscal nº 101 del 4 de mayo de 2000, en su artículo 1º establece normas de finanzas públicas orientadas a la responsabilidad en la gestión fiscal, con base en el Capítulo II del Título VI de la Constitución” (Brasil, 2000, p.1).



De 2016 a 2022, Brasil experimentó la aprobación de dos planes más. El PPA 2016-2019 (Ley nº 13.249, de 13/01/2016, aprobada durante la gestión del PT y modificada en el Anexo II, por la Ley nº 13.397, de 21/12/2016 (Brasil, 2016b), bajo la gestión de Michel Temer - PMDB, que asumió el poder tras la destitución de la presidenta Dilma Rousseff). El PPA 2020-2023 fue aprobado por Ley nº 13.971, del 27/12/2019, bajo la administración de Jair Messias Bolsonaro, actualmente afiliado al Partido Liberal.

En la Ley nº 13.249/2016, que instituyó el PPA 2016-2019, durante el gobierno de Dilma Rousseff, se definieron como prioritarios los objetivos del Plan Nacional de Educación, en el artículo 3, inciso I. El Plan también presenta como directriz "Estímulo y la valorización de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación y la competitividad" (Brasil, 2016a, art. 4, inciso IV).

La Ley nº 13.971/2019, para el cuatrienio 2020-2023, aprobada por el Gobierno Bolsonaro, establece como directriz "la dedicación prioritaria a la calidad de la educación básica, especialmente la educación infantil, y la preparación para el mercado laboral" (Brasil, 2019, art. 3, inciso X), y hace referencia al PNE en el § 1, del artículo 22, de las Disposiciones Generales, cuando informa que "[...] para las políticas públicas incluidas en los programas de educación y apoyo a las mujeres, los instrumentos de referencia son, respectivamente, los Plan Nacional de Educación y Plan Nacional de Políticas para la Mujer".

En el PPA 2016-2019 (Ley nº 13.249/2016), el Programa 2080 – Educación de calidad para todos está vinculado al Programa Temático "organizado por secciones seleccionadas de las políticas públicas, expresa y orienta la acción gubernamental para la entrega de bienes y servicios a la sociedad" (Brasil 2016a, art. 5). El Programa Educación de Calidad para Todos se divide en cinco objetivos, relacionados con la asistencia escolar, la formación y desarrollo de los profesionales de la educación, el acceso a la educación profesional y tecnológica, el acceso a la educación superior y la mejora del proceso de gestión. Se mencionan 19 metas del PNE 2014-2024 (1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20), la meta 20 está relacionada con la implementación del Costo de Calidad Estudiantil (CAQi) y del Costo de Calidad Estudiantil (CAQ) iniciales. El Objetivo 7 no se menciona directamente con respecto a la promoción de la calidad de la educación básica, sin embargo está implícito en las otras metas e indicadores del Programa Educación de Calidad para Todos.

En el PPA 2020-2023 (Ley nº 13.971/2019) los seis programas (Educación Básica; Profesional y Tecnológica; Educación Superior - Licenciatura, Posgrado, Docencia, Investigación y Extensión; Estadísticas y Evaluaciones Educativas, Educación Infantil) se detallan en el Anexo I de la Ley Programas Finales (Brasil, 2022b). Los programas finales se constituyen como un "conjunto de acciones presupuestarias y no presupuestarias, suficientes para abordar los problemas de la sociedad, según el objetivo y la meta" (Brasil, 2019, art. 2, inciso XII).



El PPA 2020-2023 contiene cinco metas del PNE 2014-2024 (1, 4, 7, 11 y 12). En el caso de la meta 1 – Educación Infantil, solo se refiere a ampliar la oferta de guarderías para niños de hasta tres años (indicador 1B) y no preescolar (indicador 1A).

Observamos que, si bien hubo una determinación en la Ley nº 13.005/2014 (art. 10) de formular una planificación presupuestaria, con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas del PNE, el actual PPA no incluye todas las metas planificadas.

3. El plan educativo municipal y el objetivo de financiación

Como entidad federada dentro de sus competencias (artículos 23 y 24 del CF de 1988), en el área educativa, Vitória da Conquista establece su Sistema Educativo Municipal (Ley nº 1885/2013) en colaboración con la Unión y el Estado de Bahía, en cumplimiento de la CF de 1988 (artículo 211) y la LDBEN-1996 (artículo 8) y la Ley Orgánica Municipal (artículos 164 al 166), entre sus atribuciones, la elaboración del Plan Educativo Municipal, con una duración plurianual, articulado al Estado de Bahía, considerando el Plan Nacional y Estadual de Educación (Vitória da Conquista, 2013a). Es de destacar que cuando se creó el Departamento Municipal de Educación en 1973, a través de la Ley No. 010 y luego de su reestructuración en 1987, también dispuso la elaboración del plan educativo municipal.

Sin embargo, la elaboración y aprobación del Plan Educativo Municipal, con un plazo de diez años, se materializó en el contexto del actual Plan Nacional de Educación, que determina un plazo de un año para la elaboración o adecuación de los planes aprobados por las entidades subnacionales, luego de publicación de la Ley nº 13.005/2014. En este camino, la Ley nº 2.042/2015 aprueba el PME 2015-2025, siendo modificado en su anexo único por la Ley nº 2.108, de 11 de octubre de 2016, definiendo 20 metas, incluida la meta de financiamiento de la educación, que trata de la ampliación de recursos para lograr otros objetivos. Respecto a la formulación del PME, Dória y Pereira (2019) contextualizan que el proceso de elaboración contó con la influencia y asesoría técnica del Departamento de Educación del Estado de Bahía, a través del Programa Municipal de Apoyo a la Educación (Proam).

La Ley aprobada en 2015 contaba con 386 estrategias. En 2016, luego de cambios, se eliminaron 20 estrategias que estaban relacionadas con Educación Parvularia, Educación Especial, Política de Alfabetización, Calidad de la Educación Básica, Formación Continua – Posgrado. También según Dória y Pereira (2019), estos cambios, legitimados por el Ayuntamiento, no consideraron una participación amplia.

Cabe resaltar que la orientación, en lo que respecta a la aprobación de los planes subnacionales, también debe ser democrática, con amplia difusión y participación de la sociedad, con discusiones en “conferencias, reuniones, audiencias públicas o plenarias organizadas y coordinadas por los órganos gestores de la enseñanza, espacios colegiados de representación social o foros de educación” (Brasil, 2014b, p. 16).

En el cuerpo de la Ley se definen diez lineamientos (art. 2), siendo seis idénticos (I, II, III, IV, V y VIII) a los enunciados del PNE 2014-2024 y cuatro con solo la diferencia de Fortalecimiento de



plazos (IV, VII, IX y X). La Directriz VIII aborda el financiamiento en términos de “establecer un objetivo para la aplicación de recursos públicos en educación, que garantice que se satisfagan las necesidades de expansión, con estándares de calidad y equidad” (Vitória da Conquista 2015).

El PME tiene 20 metas y 43 indicadores. Entre estos dos se encuentra la meta 20 (20A, 20B), que se relaciona con el objetivo de la meta 20 del Plan Municipal, idéntico al del Plan Nacional:

Meta 20: incrementar la inversión pública en educación pública, a fin de alcanzar, al menos, el nivel del 7% (siete por ciento) del Producto Interno Bruto - PIB del País, en el 5to (quinto) año de vigencia de esta ley y, al menos, el equivalente al 10% (diez por ciento) del PIB, al final de la década (Vitória da Conquista, 2016 – meta 20).

Meta 20: incrementar la inversión pública en educación pública para alcanzar, al menos, el nivel del 7% (siete por ciento) del Producto Interno Bruto - PIB del País en el 5to (quinto) año de vigencia de esta Ley y, al menos, equivalente al 10% (diez por ciento) del PIB al final de la década (Brasil, 2014a, meta 20, traducción libre).

Debido a que el PME 2015-2025 ha repetido el objetivo de la meta 20 del PNE 2014-2024, se entiende que el indicador⁸ de esta meta es el mismo que el inicialmente previsto en la nota técnica del Informe del 1er Ciclo de Monitoreo de las Metas del PNE 2014-2016 para calcular la “inversión pública total en educación en relación con el PIB” (Brasil, 2016a, p. 585), aunque este Informe también utiliza la inversión pública directa como indicador complementario (Brasil, 2016a).

A partir del Informe 2º Ciclo de Monitoreo de Metas del PNE: Bienio 2016-2018, se actualizan y definen nuevos indicadores para medir las metas del actual PNE (Brasil, 2019). En la meta de financiamiento de la educación destaca el cambio del término inversión a gasto público con una nueva definición para el cálculo de indicadores⁹. La adición del indicador 20B con la justificación del §4 del art. 5 del PNE (Brasil, 2020)¹⁰.

De esta manera, se supone que el PME de Vitória da Conquista también presenta dos indicadores (20A y 20B) y un tercero (20C) al considerar el enunciado de la letra “a” de la meta 20 del PME 2015-2025, al predecir que el gobierno municipal invierta “progresivamente en la red educativa municipal, con porcentajes crecientes que alcancen el 30% (treinta por ciento) de los impuestos recaudados en el municipio de Vitória da Conquista” (Vitória da Conquista 2016, meta 20 – letra a, énfasis añadido).

Asociamos el indicador 20C al índice constitucional, previsto en el CF de 1988 (art. 212), que se refiere al porcentaje de al menos el 25% de aplicación de los ingresos tributarios y

⁸ 20: Relación entre inversión pública total en educación y producto interno bruto (PIB).

⁹ 20A: gasto público en educación pública en proporción al PIB; 20B: gasto público en educación en proporción al PIB.

¹⁰ La Ley del PNE 2014-2024 establece: La inversión pública en educación a que se refiere la fracción VI del art. 214 de la Constitución Federal y la meta 20 del Anexo de esta Ley comprende los recursos aplicados de conformidad con el art. 212 de la Constitución Federal y art. 60 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias, así como los recursos aplicados en programas de ampliación de la educación profesional y superior, incluso en forma de incentivos y exenciones fiscales, becas concedidas en Brasil y en el exterior, subsidios concedidos en programas de financiación de estudiantes y la financiación de guarderías, centros preescolares y educación especial de conformidad con el art. 213 de la Constitución Federal (Brasil, 2014a, art. 5º § 4º).



transferencias vinculadas a la educación en el Mantenimiento del Desarrollo Educativo, sin embargo, observamos que la redacción de la letra “a” de la meta 20 del PME no incluye el término transferencia.

En cuanto a lo expresado en la letra “b” también en la meta de financiamiento de la educación del PME, no lo consideramos como un cuarto indicador, ya que entendemos que es más una estrategia, para asegurar el cumplimiento de las metas:

Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales deben incrementar el porcentaje de fondos destinados a la educación, así como la ampliación gradual de la misma, asegurando la descentralización de la base financiera y el uso adecuado de los recursos que se destinan a la Educación Básica y Superior, cumpliendo con los plazos establecidos y observar la legislación constitucional sobre transferencias financieras e inversiones progresivas obligatorias en educación. El plazo para evaluar la aplicación de los recursos también está previsto en el nuevo PNE, en los términos del art. 5º (Vitória da Conquista, 2016, gol 20 – letra b, traducción libre).

Observamos que el artículo 3 de la Ley PME determina la obligación de cumplir las metas, condicionada al cumplimiento de “límites legales, presupuestarios y financieros” (Vitória da Conquista 2015, artículo 3), lo que prueba que “las políticas públicas están sujetas a imposiciones de medidas presupuestarias” (Lascombes; Le Galès, 2012, p. 178). El artículo 7 prevé que el municipio provocará al Estado y a la Unión, de manera colaborativa, con énfasis en la responsabilidad de los gestores municipales de adoptar medidas de gobierno. En este sentido, entendemos que está implícito que, además de la Unión, el municipio también debe provocar al Estado de Bahía.

3.1 El PME 2015-2025 en los planes presupuestarios

El PME 2015-2025, en alineación con el artículo 10 del PNE 2014-2024 y los lineamientos de Sase/Mec, también prevé la elaboración de planes presupuestarios:

El plan plurianual, las directrices presupuestarias y los presupuestos anuales del Municipio se formularán de manera que se asegure la asignación de asignaciones presupuestarias compatibles con las directrices, objetivos y estrategias de este PME, a fin de permitir su plena ejecución (Vitória da Conquista, 2015, artículo 9º, traducción libre).

En el análisis de los planes presupuestarios, observamos que el PPA 2014-2017 (Ley nº 1950, de 26/11/2013) y el LDO de 2017 (Ley nº 2.104, de 26/09/2016) fueron aprobados bajo la gestión del Partido de los Trabajadores, en el segundo mandato de Guilherme Menezes. Con la elección de Herzem Gusmão, miembro del partido MDB, el municipio continúa con los programas previstos en el PPA 2014-2017 y, en el mismo año, se aprueba el PPA 2018-2021 (Ley nº 2.211, de 12/27/2017). La LDO para el ejercicio 2021 es aprobada por Ley nº 2.441, de 20 de diciembre de 2020.

Al finalizar la vigencia del PPA 2018-2021, la propuesta de PPA para el cuatrienio 2022-2025 fue enviada por el Ejecutivo Municipal del gobierno de Sheila Lemos (União Brasil) al Poder Legislativo, siendo aprobado mediante Ley nº 2.582, del 31/12/2021. Ese mismo año se aprobó la LDO 2021 (Ley nº 2.508, del 23/07/2021).



Los tres planes plurianuales se basan en el CF de 1988, la Constitución del Estado de Bahía de 1989 y la Ley Orgánica del Municipio (LOM), nº 528/1990 (Vitória da Conquista, 1990). Asimismo, las tres leyes de presupuesto, además de la Constitución Federal y la LOM, también consideran la LRF nº 101/2000. Según la Constitución Federal:

§ 1 La ley que establece el plan plurianual establecerá, de manera regionalizada, las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para gastos de capital y otros gastos que se deriven de los mismos y para los relacionados con programas de duración continua.

§ 2 La ley de directrices presupuestarias comprenderá los objetivos y prioridades de la administración pública federal, establecerá las directrices de política fiscal y sus respectivas metas, en línea con la trayectoria sostenible de la deuda pública, orientará la preparación de la ley de presupuesto anual, preverá cambios en la legislación tributaria y se establecerá la política de aplicación de los organismos oficiales de desarrollo financiero (Brasil, 1988, art.165, § 1, § 2, cursiva agregada).

Las acciones educativas y docentes se integran en la estructura de los planes presupuestarios en sus lineamientos, objetivos, metas y programas. En general, la estructura de los planes presupuestarios tiene algunas diferencias: los planes plurianuales presentan metas y acciones presupuestarias, estableciendo programas y acciones; las leyes directivas, además de éstas, establecen metas fiscales, prioridades, disposiciones generales y específicas.

También observamos que las directrices básicas de los planes plurianuales (art. 5) y las leyes de directrices presupuestarias del municipio de Vitória da Conquista son idénticas (art. 8). Se ocupan del equilibrio de cuentas, la transparencia, la gestión presupuestaria, los principios presupuestarios, la austeridad y optimización de los recursos y los niveles de ingresos municipales. El artículo 7 de cada LDO se refiere a los objetivos estratégicos de sus respectivos planes plurianuales. Las tres leyes de directrices presupuestarias para los años 2017, 2021 y 2022, en el contexto de Vitória da Conquista, no mencionan el PME 2015-2025.

En cuanto a los objetivos de los planes plurianuales, la educación aparece en el PPA 2014-2017 (aprobado en la administración 2012-2016 - PT) como uno de los macroobjetivos de la acción gubernamental "Educación pública en educación infantil y educación primaria" (Vitória da Conquista 2013, art. 4, inciso VI). En el PPA 2018-2021 (aprobado en la administración 2017-2020 - MDB) aparece un objetivo estratégico "Garantizar una educación de calidad, mejorando el acceso y la permanencia" (Vitória da Conquista 2017, art. 4, inciso V - Red de Servicios Integrados). En el PPA 2022-2025 (aprobado en la administración 2021-2025 - União Brasil) el objetivo estratégico aparece sólo con la palabra "Educación" (Vitória da Conquista 2022, art. 4, inciso IV - Red de Servicios Integrados), sin embargo, en el anexo II - Lineamientos Rectores del PPA 2022-2025, aparece otro objetivo (el mismo que el del PPA 2018-2021).

Los objetivos definidos en los planes plurianuales no muestran relación con los objetivos de las metas del PME 2015-2025, ni presentan objetivos en cuanto a la articulación de los planes presupuestarios con el plan de educación. En cuanto a las metas de los programas educativos de los planes plurianuales, detalladas en cada anexo, tienen diferencias (metas, estructura, nombre y número del programa, inclusión de programa y proyecto/actividad o acción). Algunas fueron



positivas, con respecto a una mejor organización de la información, que requiere una mayor claridad en los datos y la información. Por ejemplo, el PPA 2014-2017 contiene información de cuatro anexos, pero no están debidamente expresados. En los planes (2018-2021 y 2022-2025) hay seis anexos que se diferencian en cuanto a redacción y disposición en el cuerpo del documento.

En el análisis de los programas de la Unidad Presupuestaria (Departamento Municipal de Educación) de los cinco programas planificados para el cuatrienio 2014-2017 (1. Deuda Interna; 2. Desarrollo de la Educación Básica; 3. Desarrollo de la Educación Infantil 4. Alimentación Escolar; 5. Programa de Jóvenes y Adultos), los cuatro primeros son iguales a los planes 2018-2021 y 2022-2025 y el quinto aparece con el nombre Desarrollo de la Educación de Jóvenes y Adultos en los años 2018-2021 y 2022-2025 PPA. Dos programas más están presentes en estos dos planes plurianuales: 1. Desarrollo de la Educación Especial y 2. Mejoramiento de la Educación en Vitoria da Conquista, que cambia en el PPA 2022-2025 a Mejoramiento en el Mantenimiento del Desarrollo Educativo.

En el PPA 2014-2017, los cinco programas se dividen en 14 proyectos/actividades (con propósito, público objetivo, producto y unidad de medida, meta y recurso), sin embargo, no se hace referencia a planes educativos. Consideramos que la no referencia al PME se justifica por ser el año (2013) de aprobación del PPA anterior al plan municipal, aunque tampoco menciona el PNE 2001-2010.

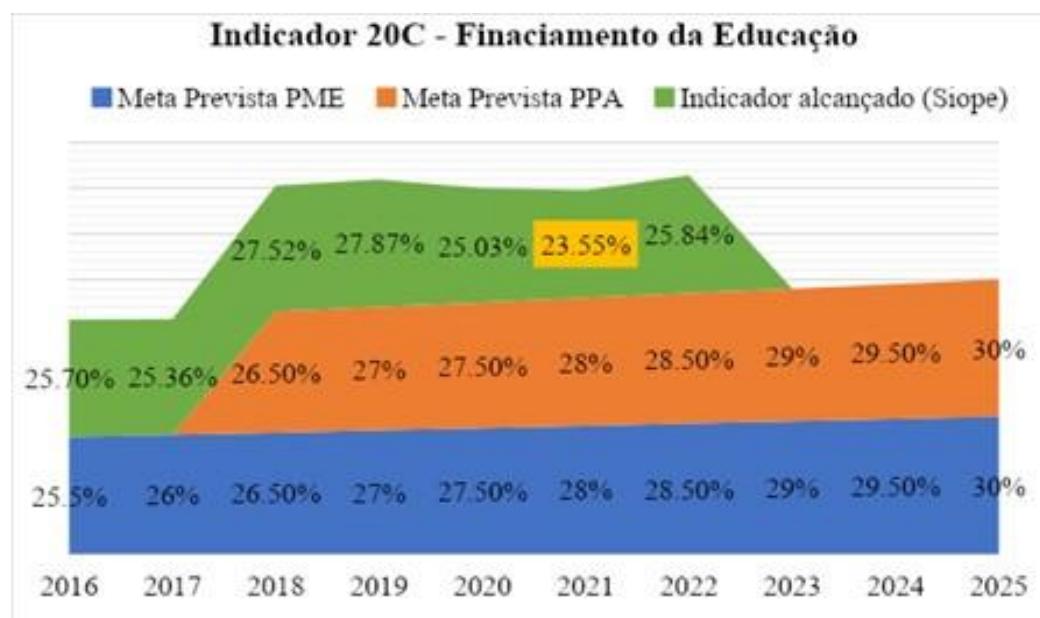
Los siete programas de los planes plurianuales 2018-2021 y 2022-2025 abarcan 19 proyectos/actividades (con propósito, objetivo, público objetivo, producto, unidad de medida, meta física y financiera) y tampoco mencionan las metas del PME, pero presentan en la meta física en el proyecto/actividad Mantenimiento y Desarrollo de Acciones Educativas, vinculado al Programa de Desarrollo de la Educación Básica, el cual se relaciona con el porcentaje de cumplimiento del indicador 20C previsto en el Plan Educativo Municipal. El mismo proyecto/actividad está presente en el PPA 2014-2017, con un objetivo en forma de número de escuelas atendidas. Pese al esfuerzo por definir una meta en los planes plurianuales (2018-2021 y 2022-2025) relacionada con la meta de financiamiento del PME, no está claro cómo se analizaría, si en base al indicador Siope o habría otra forma de medición y seguimiento, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas Municipal.

En la Figura 2, a continuación, consideramos las metas previstas para el indicador PME 20C, las metas de acción descritas en el PPA 2018-2021 y el indicador Siope (porcentaje de aplicación de impuestos y transferencias de ingresos). En el análisis del indicador PME 20C, observamos que solo en 2018 y 2019 se logró la meta. Si bien la acción programada en el PPA (Mantenimiento y Desarrollo de Acciones Educativas) se refiere al PME con la intención de un incremento progresivo del 0,5%, cada año, comenzando con el 25,5% en 2016 y terminando con el 30% en 2025, cuando finalice el PME; la Ley Orgánica Municipal (LOM) no fue modificada para asegurar una mayor inversión en la red educativa municipal. Otro aspecto es que el PME



2015-2025 incluye un incremento porcentual para los años 2016 y 2017, sin embargo, el PPA para el cuatrienio 2014-2017, aprobado en 2013, no presenta una meta de incremento de la inversión.

Figura 2: Meta PME x Meta PPA x Indicador Siope - 2016-2022



Fuente: Elaborado por los autores (2022) con base en información del PME, PPA y Siope.

En cuanto al mínimo del 25% (índice constitucional) previsto en el artículo 212 del CF de 1988, en el período de 2016 a 2022 el municipio alcanza el porcentaje mínimo previsto, excepto en 2021 cuando alcanza el 23,55%, con la justificación de la suspensión de clases en 2020 y 2021, durante el período de pandemia de Covid-19. La Reforma Constitucional¹¹ aprobada en 2022 exime de responsabilidad (administrativa, civil o penal) por estado de calamidad pública a los Estados, el Distrito Federal, Municipios y agentes públicos, por el cumplimiento del mínimo constitucional en 2020 y 2021, obligando a las entidades a compensar la diferencia hasta 2023.

Consideraciones finales

El estudio que investiga la relación entre el plan educativo municipal y los planes presupuestarios de acción de gobierno, con base en el PNE 2014-2024, demuestra que la planificación puede considerarse una estrategia de poder, revelándose en la forma en que se ejerce, a través de las relaciones que se establecen, tornándose más desafiante cuando se trata de planificación gubernamental, debido a los aspectos complejos y dinámicos de la acción pública, especialmente cuando consideramos que no son neutrales, están investidas de anhelos y elecciones, producen y reproducen efectos y consecuencias a corto, mediano y largo plazo, incluso impredecibles.

¹¹ La Enmienda Constitucional nº 119/2022, promulgado por el Congreso Nacional, informa que el municipio "debe complementar la menor diferencia entre el valor aplicado en la aplicación del mantenimiento y desarrollo de la educación, hasta el año 2023" (Brasil, 2022a, ADCT, art. 119, párrafo único).



Por lo tanto, ampliar la participación de actores individuales y colectivos, beneficiarios de la acción pública en el proceso, es también un mecanismo, una estrategia de lucha para evitar o minimizar la discontinuidad de los programas en detrimento de factores económicos, cambios de gestión o conflictos de intereses. Además, es necesario brindar una perspectiva técnica y política en todos los campos de disputa hacia la creación de un sistema integrado al interior de los gobiernos, superando cuestiones partidistas que obstaculizan la materialización y continuidad de las políticas educativas.

La materialización de lineamientos, metas y estrategias del PME en los planes presupuestales es aún incipiente y no constituye una práctica de gestión. Sin embargo, en los discursos producidos sobre la planificación, sus instrumentos cobran fuerza y se solidifican cada vez más. También constituyen mecanismos, instrumentos de poder que pueden inducir o conducir formas de gobierno que pueden integrar o fragmentar, fortalecer o debilitar, expandir o reducir, avanzar o retroceder derechos históricamente conquistados.

También consideramos que la planificación es parte de un conjunto de prácticas estandarizadas al darse cuenta de cómo la ampliación de los recursos de financiamiento objetivo está sujeta a planes, límites legales y presupuestarios, regulaciones y regulaciones que surgen de múltiples actores, escenarios, circunstancias y prácticas de gestión, que afectan a la educación, especialmente cuando se trata de inversión pública en educación pública. No es que no se reconozca a la Educación la importancia que ha tenido y tendrá siempre, independientemente del contexto histórico, político, económico y social. En algunos momentos es más evidente, en otros menos, pero siempre ha estado y seguirá estando latente, burbujeando, en los movimientos, en el enfrentamiento de la lucha y la resistencia, en cada momento de la vida del hombre, en la fuerza, en los sueños, en los proyectos, en planes, en revoluciones, en silencio, en lucha y resistencia, influyendo en la forma de pensar, planificar y actuar.

Nuestra expectativa es que, a partir de los resultados de esta investigación, otros actores se animen a investigar y ampliar el debate sobre la relación entre los planes educativos y la planificación presupuestaria de las entidades federadas, pues entendemos que, al ingresar a este campo podemos profundizar en el estudio del financiamiento objetivo de la educación, en el lugar (planes o instrumentos presupuestarios) que puede revelar cómo se está asegurando o descuidando la inversión pública para la educación pública.

Referências

- ALENCAR, Joana. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10781/1/NT_50_Diest_ElementosC_onceituais.pdf. Acesso em: 13 nov. 2022.



BOLLMANN, Maria. G. N. **Revendo o Plano Nacional de Educação:** proposta da Sociedade Brasileira. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, pp. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BORDIGNON, Genuino.; Queiroz, Arlindo; Gomes, Leda. Colaboradores. **O Planejamento Educacional no Brasil.** 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Anexo I – **Programas Finalísticos** – PPA 2020-2023. Ano-Base 2022. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/sem-logo-anexo-i-atualizado-2022.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Emenda Complementar nº 119, de 28 de abril de 2022. Brasília, **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados**, do Distrito Federal, dos Municípios [...] e dá outras providências. 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm#:~:text=Altera%20o%20Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%A7%C3%B5es,disposto%20no%20caput%20do%20art. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação..** Brasília. 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.691, de 05 de setembro de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação...** Brasília. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11691.htm. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014-2016. – Brasília, DF: Inep, 590p.: il. 2016a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-1o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-bienio-2014-2016>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020.** [recurso eletrônico].



- Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

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.** 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Brasília. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. **Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas;** [...] e dá outras providências. Brasília. 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Brasília. 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.249 de 13 de janeiro de 2016. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.** Brasília. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.397, de 21 de dezembro de 2016. **Altera a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.** Brasília. 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13397.htm Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.** Brasília. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Alinhando os Planos de Educação. MEC/SASE, Brasília, DF. 2014b. Disponível em: www.pne.mec.gov.br. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. **Planejando a Próxima década:** Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de



19 PEREIRA; SANTOS; VIEIRA

Educação. Brasília. 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. **O Plano Municipal de Educação:** Caderno de Orientações. Brasília. 2014d. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Planejamento governamental e gestão orçamentária e financeira.** 2. ed. Tribunal de Contas da União; conteudista: Leonardo Rodrigues Albernaz. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa. 16p. 2012c.

CANDEAS, Alessandro. Há um Pensamento Estratégico para O Brasil? In: José Celso Cardoso Jr (Org.). **Planejamento Brasil século XXI:** inovação institucional e refundação administrativa - livro 4. Brasília: IPEA. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

CARDOSO JUNIOR, José. C. **Política e Planejamento no Brasil:** Balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. In: José Celso Cardoso Jr (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - livro 4.** Brasília: IPEA. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

COUTO, Leandro. F.; CARDOSO JÚNIOR, José. C. **A Função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais:** Avaliação da Trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o Lugar do PPA 2020-2023. Brasília: IPEA. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9801/1/td_2549.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

CURY, Carlos. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco. pp. 149-168. 2010.

CURY, Carlos. R. J. **Financiamento da Educação Brasileira:** do subsídio literário ao FUNDEB. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684862>.

DE SOUZA, Donaldo. B; DUARTE, Marisa. R. T. **Planos de educação no Brasil:** projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. *Revista Educação Online*, n. 15, jan./abr., pp. 174-194. 2014.

DÓRIA, Arlete.; PEREIRA, Sandra. **Discursos do PME de Vitória da Conquista:** análise do contexto de influência e da produção de texto. *Com a Palavra, O Professor*, 4(9),pp. 124-143. 2019. <https://doi.org/10.23864/cpp.v4i9.461>

DOURADO, Luiz F. **Plano nacional de educação:** epicentro das políticas do estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ ANPAE, 2017. 216p.

DUARTE, Marisa. R. T; SANTOS. Maria. R. S. **Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil.** *Revista Brasileira de Educação*. v. 22, n. 71. e227160. 2017.



FNE. Fórum Nacional de Educação. **Documento final da CONAE 2014.** Brasília. 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FOUCAULT, Michel. [1984]. O sujeito e o poder. In: Dreyfus, H. L.; Rabinow, P. Michel Foucault, **uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica.** Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1995.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2022.

GROSSI JÚNIOR, Geraldo; ALCANTARA, Ronara. C.; CUNHA, Stela. S. F. **O Processo de Elaboração e adequação dos planos de educação e a rede de assistência técnica da SASE/MEC.** Revista Exitus, Santarém/PA, Vol. 8, N° 1, pp. 171-196, Jan./Abr. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vitoria-da-conquista/panorama>. 2022. Acesso em: 4 jan. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vitoria-da-conquista/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&ano=2021>. Acesso em: 4 jan. 2025.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública/Tradução e estudo introdutório:** George Sarmento. EDUFAL: 2012, 244 p.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, 18 Abr. 2013. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 4 jan 2025.

MENDES, Durmeval. T. **O planejamento educacional no Brasil.** Rio de Janeiro: EdUERJ. 200p. 2000.

PARES, Ariel.; VALLE, Beatrice. **A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios.** In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. (org.). Planejamento e Orçamento (coletânea volume 1). Brasília, ENAP. 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/808>. Acesso em: 8 jun. 2022.

PEREIRA; Jhonata M.; Grossi Júnior, Geraldo. **A Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou adequação dos Planos Municipais de Educação.** III Congresso Consad de Gestão Pública. 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-37-03.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.



PEREIRA, Sandra. M. C. (2007). **Projeto Nordeste de educação básica e o fundescola:** uma análise do discurso governamental e do banco mundial sobre a qualidade da educação. 2007. 170 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/101593>.

SIOPE. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. **Relatórios Municipais.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>. Acesso em: 8 jun. 2022.

VASCONCELLOS, Celso S. **Planejamento:** projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico - elementos metodológicos para elaboração e realização. 10. ed. São Paulo: Libertad. 2002. Disponível em: https://praxistecnologica.files.wordpress.com/2014/08/vasconcellos_planejamento_2.pdf.

VITORIA DA CONQUISTA. Lei nº 10, de 13 de setembro de 1973. **Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura de Vitória da Conquista.** Vitória da Conquista. 1973.

VITORIA DA CONQUISTA. Lei nº 528/90. Vitória da Conquista. 1990. Disponível em: <https://sapl.vitoriadaconquista.ba.leg.br/norma/210>. Acesso em: 07 jul. 2025.

VITORIA DA CONQUISTA. Lei nº 1.885, de 10 de abril de 2013. **Institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória da Conquista,** cria os seus órgãos constitutivos e dá outras providências. Vitória da Conquista. 2013a. Disponível em: https://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/lei_municipal_1885_2013.pdf. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 1.950, de 26 de novembro de 2013. **Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2014 a 2017,** e dá outras providências. Vitória da Conquista. 2013b. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.042, de 26 de junho de 2015. **Aprova o Plano Municipal de Educação – PME,** e dá outras providências, Vitória da Conquista. 2015.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.104, de 26 de setembro de 2016. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017 e dá outras providências.** Vitória da Conquista. 2016a. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=2>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.108, de 11 de outubro de 2016. **Altera o Anexo único da Lei Municipal nº 2.042,** de 26 de junho de 2015 e dá outras providências, Vitória da Conquista. 2016b.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.211, de 27 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2017 a 2021 e dá outras providências.** Vitória da Conquista. 2017. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.



22 PEREIRA; SANTOS; VIEIRA

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.441, de 28 de dezembro de 2020. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e dá outras providências.** Vitória da Conquista. 2020. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.508, de 23 de setembro de 2021. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022 e dá outras providências.** Vitória da Conquista. 2021a. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=2>. Acesso em: 3 ago. 2022.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei nº 2.582, de 21 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA, para o quadriênio 2022 a 2025 e dá outras providências.** Vitória da Conquista. 2021b. Disponível em: <http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=1>. Acesso em: 3 ago. 2022.



PLANIFICACIÓN PÚBLICA: RELACIÓN ENTRE EL PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL Y LOS PLANES PRESUPUESTALES PARA LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL, CON BASE EN EL PNE 2014-2024

Resumen: Con el objetivo de investigar la relación entre el plan educativo municipal y los planes presupuestarios de acción gubernamental, este artículo analiza la planificación pública, la sistematización de la planificación educativa y los desafíos de los dos últimos planes decenales. Contextualiza la planificación del presupuesto, relacionando los planes nacionales plurianuales con las metas del PNE (Ley 13.005/2014), y analiza la relación entre el PME 2015-2025 y los planes presupuestarios de Vitória da Conquista, Bahía, Brasil. Como procedimientos metodológicos adoptamos el análisis documental de material producido a nivel nacional y municipal, además del análisis bibliográfico. La investigación demuestra que la materialización del plan educativo municipal en instrumentos presupuestarios es aún incipiente, requiriendo una acción coordinada de múltiples actores para dar una mirada técnica y política a las conductas y prácticas que impiden o dificultan el proceso de formulación de planes presupuestarios.

Palabras claves: Plan Nacional de Educación; Planes presupuestarios municipales; Financiamiento de la educación.

PLANEJAMENTO PÚBLICO: RELAÇÃO ENTRE O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E OS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL, A PARTIR DO PNE 2014-2024

Resumo: Com o objetivo de averiguar a relação entre o plano municipal de educação e os planos orçamentários para ação governamental, este artigo discute o planejamento público, a sistematização do planejamento educacional e os desafios dos dois últimos planos decenais. Contextualiza o planejamento orçamentário, ao relacionar os planos plurianuais nacionais com as metas do PNE (Lei 13.005/2014), e analisa a relação do PME 2015-2025 com os planos orçamentários de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil. Como procedimentos metodológicos adotamos a análise documental de material produzido na esfera nacional e municipal, além de análise bibliográfica. A investigação demonstra que a materialização do plano municipal de educação nos instrumentos orçamentários é ainda incipiente, necessita de uma ação coordenada de múltiplos atores para um olhar técnico e político sobre as condutas e práticas que impedem ou dificultam o processo de formulação dos planos orçamentários.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Planos orçamentários municipais; Financiamento da educação.

PUBLIC PLANNING: THE RELATIONSHIP BETWEEN THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN AND THE BUDGETARY PLANS FOR GOVERNMENTAL ACTION, BASED ON PNE 2014-2024

Abstract: With the purpose of investigating the relationship between the municipal education plan and the budgetary plans for government action, this article discusses public planning, the systematization of educational planning and the challenges of the last two ten-year plans. It contextualizes budgetary planning, by relating the national multi-year plans with the PNE (National Education Plan) goals (according to national Law number 13.005/2014), and analyzes the relationship between the PME (Educational Plan for Municipality) 2015-2025 and the budgetary plans of Vitória da Conquista, Bahia, and Brazil. As methodological procedures, we adopted documentary analysis of material produced at national and municipal levels, in addition to bibliographic analysis. The investigation demonstrates that the materialization of the municipal education plan in budgetary instruments is still incipient, requiring coordinated action by multiple actors to take a technical and political look at the conduct and practices that impede or hinder the process of formulating budgetary plans.

Keywords: National Education Plan; Municipal budgetary plans; Education funding.



RECEBIDO EM: 4 de janeiro de 2025

APROVADO EM: 17 de julho de 2025

PUBLICADO EM: 22 de novembro de 2025

SUGESTÃO DE CITAÇÃO:

VIEIRA, Midian Borges dos Reis; PEREIRA, Sandra Márcia Campos; SANTOS, José Jackson Reis dos. Planificación Pública: Relación entre el Plan Educativo Municipal y los Planes Presupuestales para la acción gubernamental, con base en el PNE 2014-2024. **Revista Espirales**, Foz do Iguaçu, v. 9, 2025., e-location: e-22828869119, 2025. DOI: <https://doi.org/10.29327/2282886.9.1-19>.

EDITORIA-CHEFE: Tereza Spyer e João Barros II

EDITORIA ADJUNTA: Besna Yacovenco, Marina Magalhães Moreira e Orlando Bellei Neto

EDITORIA EXECUTIVA: Ana Paula Winck

REVISÃO E DIAGRAMAÇÃO: Alessandra Renata de Melo Teixeira e Haryel Alves Azevedo de Carvalho

A REVISTA ESPIRALES É APOIADA E FINANCIADA POR: