

- V -

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Giovanna Rodrigues

Cabral-Universidade Federal de Lavras
giovanna.cabral@ded.ufla.br

Renato Saldanha Bastos

Instituto Federal do Sul de Minas
renato.bastos@ifsuldeminas.edu.br

GEPEDUC-Grupo de estudo, pesquisa e extensão em
Gestão e Políticas Públicas para a Educação/UFLA

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 inovou ao organizar o Estado, elevando os municípios à condição de entes federativos e definiu que cada ente deve organizar seu sistema de ensino, em regime de colaboração. Nesse contexto, ações federais e estaduais se pretendem descentralizadas, e valorizam o espaço municipal. No entanto, essa descentralização ocorre em um contexto de progressiva fragilização do setor público municipal. Nesse artigo pretendemos discutir sobre a gestão da educação pública municipal nesses tempos de incertezas, que colocam em prova os direitos individuais e sociais da população.

Com a promulgação da CF/88, houve o aumento da autonomia dos governos estaduais e o estabelecimento de mecanismos de descentralização fiscal e política. Pela primeira vez, os municípios passaram a ser definidos como entes federados, tendo a possibilidade de criar seus próprios sistemas de ensino e a responsabilidade de atuar, prioritariamente, na oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, em regime de colaboração com os Estados e a União.

Para que os municípios realmente sejam autônomos é indispensável garantir que sejam dotados de autonomia política, administrativa, legislativa e econômico-financeira. Entretanto, a descentralização dos recursos aos municípios a partir da CF/88 não garante que a arrecadação se dará de forma homogênea entre todos eles, principalmente em função do número de habitantes e de suas características sócio econômicas. Colocar o

município numa condição de autonomia sem que haja, efetivamente, condições concretas para seu fortalecimento, sem que se propicie superação da condição de dependência financeira e de subordinação a outros entes federativos, em especial, à União, pode colocar em xeque a sua própria condição de ente autônomo.

Dentre os entes que compõem a Federação, é o município o de menor orçamento (cerca de 18% - Cartilha da Associação Mineira dos Municípios). A maior parte dos recursos arrecadados se destina à União. Inclusive, a distribuição nem sempre se dá de modo proporcional às demandas a serem assumidas por cada instância organizacional. Sabendo que aos 5.570 Municípios brasileiros (IBGE/2011) cabem apenas 18% de tudo o que é arrecadado pelo Estado brasileiro, enfatizamos que, em contrapartida, numa inversão injusta e desproporcional, se avolumam obrigações e encargos dos Municípios, os quais, atualmente, são responsáveis diretos pela execução de todas as políticas públicas federais, e de parte significativa daquelas concebidas pelo Estado do qual faz parte. Em decorrência, estes entes federativos perdem a capacidade financeira para a elaboração de suas próprias políticas públicas e para a resolução dos problemas locais. Essa situação acaba por deturpar o que fora idealizado pela CF/88: constituir os municípios como entes federativos autônomos. E, nesse quadro, os Municípios vão se transformando em meros executores de políticas pensadas em nível macro e sem o direito sequer de opinar sobre as mesmas.

Dentro deste contexto, considerando, com base na CF/88, que a responsabilidade com a educação básica é prioritariamente dos Estados e Municípios e que à União cabe exercer ação supletiva, o regime de colaboração caracteriza-se como a forma de articulação que os sistemas de ensino, dentro da sua autonomia normativa, possuem para harmonizar as legislações e normas a serem estabelecidas para organização da Educação.

Muitos municípios do Brasil, a maioria de pequeno e médio porte, não se constituem como sistema próprio de ensino, integrando o sistema estadual. Assim, os municípios, da mesma forma como estão sujeitos às políticas educacionais pensadas pelo Estado, estão sujeitos às políticas do Governo Federal via adesão aos programas federais. Diante de tantas iniciativas torna-se quase impossível construir propostas de atendimento local, levando se em conta as reais necessidades e demandas dos próprios municípios.

Dados do Censo Escolar¹ apontam que aproximadamente 65% dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental estão sob responsabilidade de redes municipais, bem

¹ Fonte Censo Escolar/INEP | QEdu.org.br

como 75% das crianças matriculadas em pré-escolas. Um problema da municipalização do ensino é que, embora os municípios tenham passado a ter relativa autonomia para gerir recursos, as fontes próprias são poucas para aqueles que não têm força econômica. Estima-se que, nos municípios com menos de vinte mil habitantes, menos de 7% dos recursos sejam originados localmente (PISSAIA, 2011). Como os recursos ficam concentrados na União, que faz a redistribuição por meio de ações como o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e o Fundeb e, sendo os cálculos dos repasses feitos per capita, quanto menor o município, menores também são os recursos, que devem ser utilizados não apenas para pagar os professores, mas também para manter toda a infraestrutura física das escolas.

Quanto menor o município, soma-se a esse quadro de problemas outro ainda mais sério que é a falta de pessoal tecnicamente qualificado para realizar a gestão educacional da rede de ensino. À falta de pessoal especializado, soma-se a ausência de especialistas para a prestação de contas, administração financeira, tributária, licitatória e outras especialidades de apoio necessárias para uma boa gestão educacional e escolar.

No entanto, o mesmo arcabouço legal que induziu a municipalização e atribuiu aos municípios a preferência na gestão da rede de Educação Infantil e Ensino Fundamental também prevê a existência de um regime de colaboração, princípio segundo o qual os entes federativos se articulariam em cooperação mútua para suprir deficiências e trabalhar em conjunto. A questão é que as formas pelas quais essa colaboração deveria ser estruturada nunca foram claramente definidas, nem na forma da lei, nem na prática.

Ainda que a proporção de alunos matriculados no Ensino Fundamental sob a responsabilidade dos municípios tenha aumentado, a municipalização está longe de se completar. E, preocupante é o fato de os recursos do Fundeb, principal impulsionador da adesão das cidades aos convênios de municipalização, ter o ano de 2020 como final de vigência, sem que se acene com outra proposta de partição de recursos.

Para completar o cenário educacional dos próximos anos, tivemos a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 que instituiu um novo regime fiscal no país. De acordo com o texto aprovado, os gastos federais ficarão congelados pelos próximos vinte anos, sendo atualizados apenas pela inflação do ano anterior, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Os impactos dessa Emenda vão além da simples mudança no regime fiscal da União. Mesmo que sua vinculação seja apenas para a esfera federal e que as transferências de recursos da União para estados e municípios e as verbas para o Fundeb estejam salvaguardadas de seu escopo, a partir

dessa Emenda mudanças nas leis nacionais, estaduais e municipais serão obrigatórias para enquadrar na nova regra os orçamentos de todas as instâncias de poder.

Essas são algumas questões que destacamos como impasses e desafios para a gestão da educação municipal. Não se pode pensar em regime de colaboração sem pensar nos mecanismos legais que garantam a sustentabilidade do processo de gestão colaborativa entre os entes federados. Nesse sentido e sobretudo, é necessário que os entes federados demonstrem vontade política, o que implica em deliberações compartilhadas e compromisso comum com a qualidade de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **Censo Escolar 2017**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: ago. 2016.

_____. **Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Ministério da Educação, 1996.

CARTILHA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS. **O pacto federativo brasileiro e seu reflexo nas administrações públicas municipais**. Disponível em: http://www.portalamm.org.br/files/Institucional/CartilhaAMM2013_web.pdf Acesso em: set. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfilwindow.php?nomemun=Itaguaí&codmun=330200&r=2>> Acesso em: set. 2014.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PISSAIA, V. H. **A Municipalização do ensino em municípios de pequeno porte: a Região de Taquaritinga – (1998-2009)**. Dissertação Mestrado. 134p. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 2011.