



**II CONEDU**  
CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

## **GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO: ENTRE POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E A CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

Mirian Folha de Araújo Oliveira; Elton Luiz Nardi

*Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)*

[mirian.uespi@outlook.com](mailto:mirian.uespi@outlook.com)

### **INTRODUÇÃO**

A história da educação pública no Brasil é marcada por períodos que carregam características diversas. Muitos historiadores têm buscado apontar avanços e recuos no campo educacional e, em relação a determinados momentos, também perspectivar possibilidades de rupturas ou transformações, especialmente quando os objetivos proclamados não são alcançados. Esta, aliás, tem sido uma questão recorrente em quase todos os períodos da história da educação no país.

Embora todas as legislações, em períodos distintos da história, possam representar avanços no campo das determinações legais, o dia a dia da educação pública brasileira parece não seguir o mesmo ritmo e curso, mostrando-nos um cenário preocupante e de largo comprometimento social. Sinalizando a possibilidade de outros rumos, o amplo movimento pela democratização do país, ocorrido nos anos de 1980, deu lugar à Constituição Federal de 1988 e com ela a organização de sistema educacional caracterizado pela divisão de responsabilidades e competências entre a União, os estados e municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino. Em atenção a esse contexto e mobilizados pelo interesse em aprofundar análises sobre contradições e possibilidades que, no campo da prática, atravessam a relação entre financiamento, qualidade e gestão da educação na esfera municipal, o presente trabalho tem por objetivo encetar análises preliminares sobre a influência de fatores político-



# II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

institucionais na gestão da educação operada por governos municipais, tendo em mira o campo do financiamento na sua relação com a geração de condições concretas para a construção da qualidade educacional.

## **METODOLOGIA, RESULTADOS E DISCUSSÃO.**

Como parte de uma investigação em curso, os procedimentos metodológicos que ancoraram o desenvolvimento da etapa da pesquisa e o presente trabalho compreenderam a revisão bibliográfica e o exame preliminar da legislação de base atinente à organização da educação e ao sistema de financiamento do setor.

As análises e reflexões resultantes desse processo consideram a repercussão da uma reforma do Estado e da educação ocorrida na década de 90 e que, calcada em moldes neoliberais, resultou na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, além de ter dado nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Também aponta que da Emenda nasceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e que, a partir desse Fundo, sucederam-se outras medidas que, por iniciativa do Estado ou impulsionadas pela sociedade civil organizada, em sua maioria têm sido justificadas por razões que tocam a necessidade e a urgência em se promover a melhoria da qualidade da educação.

São mostras mais recentes desse movimento em torno de medidas, a criação o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, em substituição Fundef, assim como a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) para 2014-2024, pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com destaque à meta 20 com sua projeção de alcance de 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Considerando o clima da aprovação de um novo PNE, como parte da composição do leque de medidas legais que compõe as políticas públicas em educação, o estudo realça a análise de Bordignon (2009) acerca das bases da organização da educação brasileira, por meio da qual o autor chama a atenção para o necessário desvelamento da lógica de mais uma medida, possível de ser discutida com base em questões como: por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, conforme já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco “pegam” entre nós? Por que o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda?

Nessa linha de pensamento, o trabalho também traz contribuições de Bittar e Bittar (2012), que referem a incorporação de princípios democráticos que não chegam a serem postos em prática como um traço recorrente das políticas educacionais brasileiras. Assim, vê-se reforçada a ideia de que, embora seja robusta a quantidade de dispositivos legais que visam a direcionar a educação pública no país, a qualidade do ensino não tem acompanhado as diretrizes emanadas desse vasto corpo legal, notadamente em razão das frágeis condições que efetivamente são garantidas para os fins almejados.

No caso mais específico dos municípios, o estudo sublinha que a responsabilidade por gerir seus sistemas de ensino de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), o que inclui o financiamento, leva-os a se deparar com dificuldades expressivas, dentre as quais se destaca a ausência de um regime de colaboração com os estados – também responsáveis pela oferta da educação básica –, prerrogativa também advinda da Carta Constitucional. Esta tem sido uma realidade vivida pela grande maioria dos municípios brasileiros, cuja realidade é agravada por disputas locais frequentemente, atreladas a interesses particularistas, e pela conhecida centralização do poder decisório por parte do governo federal (NARDI, 2006).

Ademais, se de um lado coube aos municípios a organização de seus sistemas próprios de ensino, elemento relacionado à autonomia da esfera municipal em assuntos educacionais, por outro essa medida não significou a superação imediata de fragilidades como as de ordem técnica, frequentemente motivadas por fatores como a falta de pessoal qualificado, sobretudo em municípios



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

das regiões mais pobres do país. Como se sabe, em razão das incumbências atribuídas constitucionalmente aos municípios, o que inclui a organização dos sistemas de ensino, houve importantes repercussões no campo da gestão educacional, seja em abrangência, seja em complexidade, o que se estende à dimensão do financiamento da educação.

A esse respeito, assinala a atualidade da observação de Melchior (1987), tecida durante a constituinte da década de 1980, sobre a necessidade de politização do debate acerca dos recursos da educação, pois esse debate nos desafia em torno de questões como a ampliação dos recursos, o pacto federativo brasileiro e o combate às desigualdades acentuadas do sistema educacional, questões que ganharam espaço na agenda da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, com tom propositivo e de prioridade.

Nesse sentido, considera que o que está em causa é o fato de o financiamento da educação implicar concretamente a qualidade da educação, relação que tem motivado, por exemplo, o debate sobre a necessidade de estabelecimento de um custo-aluno ano inicial (CAQi). Conforme assinalam Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Silva (2009), a compreensão da realidade dos sistemas e as condições objetivas do país deságua na definição de um patamar de base para as políticas de financiamento e na necessidade de garantias quanto ao acesso de qualidade.

### CONCLUSÕES

Conclui provisoriamente assinalando que, se por um lado, essa relação reforça a perspectiva de que políticas destinadas à melhoria da qualidade da educação dizem respeito ao financiamento e à gestão da educação, tanto em nível de sistema como em nível de escola pública de educação básica, por outro, ampliam o desafio na esfera municipal, haja vista a interveniência de fatores de peso, como os assinalados, e do contexto social e político em que se manifestam.

Assinala, por fim e com base em contribuições de Saviani (2008), que a raiz das dificuldades por que passa a política educacional no país situa-se mesmo na forma como são eleitas e implementadas as medidas de governo, o que inclui a gestão da educação no âmbito municipal, âmbito enfocado pela pesquisa em desenvolvimento e que, na sua segunda etapa enfocará, com base



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

em uma abordagem crítica (OZGA, 2000; SOUZA, 2014) e em perspectiva comparativa, as dinâmicas de gestão em dois municípios brasileiros situados em diferentes regiões do país, de modo a explorar e aprofundar a discussão sobre a influência de fatores político-institucionais, econômicos e culturais dessas dinâmicas, tendo por alvo o campo do financiamento e a produção de condições favoráveis à melhoria da qualidade da educação.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Marisa. BITTAR, Mariluce. História da Educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. *Acta Scientiarum. Education*, Maringá, v. 34 n. 2 p. 157-168, jul./dez. 2012.

BORDIGNON, Genuíno. **Sistema nacional articulado de educação**: o papel dos conselhos de educação. Brasília: CNE. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de setembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamenta o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996,



## II CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. Textos para discussão. **Série Documental**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

NARDI, Elton Luiz. Sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração entre Estado e Municípios: por onde vamos? In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2006. p. 57-81.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação**. Tradução Isabel Margarida Maia. Porto: Porto Editora, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SOUZA, José Vieira de. Apresentação: método materialista histórico-dialético e pesquisa em políticas educacionais. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 1-12.