

A NOVA ONDA DE MUNICIPALIZAÇÃO EM DECORRÊNCIA DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO: OS RISCOS PARA AS GESTÕES MUNICIPAIS

O processo de municipalização da educação básica ocorrido na segunda metade da década de 1990, após a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 e da Lei 9.424/96, que criou e regulamentou, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEF, não pode ser ignorado em possíveis novos episódios de municipalização do ensino, sob pena de se repetir equívocos que desencadearam profundas restrições para as administrações municipais e que ainda comprometem a qualidade da educação no país.

1

A reforma do ensino médio promovida pela Medida Provisória 746, que deu origem à Lei 13.415, possui inúmeros riscos e contradições que precisam ser aprofundados para evitar prejuízos aos estudantes e à sociedade em geral, especialmente naquelas municipalidades que têm sido vítimas do assédio de Governos Estaduais que tentam “prefeiturizar” todas as matrículas do ensino fundamental para ficarem responsáveis apenas com a oferta do ensino médio.

A promessa de aumento da receita municipal por meio da municipalização de matrículas do ensino fundamental, outrora através do FUNDEF e agora por meio dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, esconde enormes armadilhas que os gestores públicos municipais precisam ter ciência, antes de assinarem quaisquer compromissos que possam gerar prejuízos às suas administrações.

Em primeiro lugar, é preciso ter clareza de que os recursos do FUNDEB (e do salário-educação) não são os únicos que financiam as matrículas escolares, **e nem são suficientes para tanto**. As receitas próprias dos entes públicos e os percentuais de impostos e transferências não inclusos na “cesta do FUNDEB”, além dos repasses dos royalties do petróleo, entre outras receitas são de fundamental importância para se garantir o padrão de qualidade educacional em cada ente federado.

A qualidade da educação advém de vários fatores, mas, principalmente, da capacidade de financiamento das matrículas escolares em cada uma das etapas e modalidades do ensino. E, infelizmente, como bem sabem os gestores municipais, os repasses *per capita* do FUNDEB para a creche, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental – para ficar no campo prioritário de atendimento dos municípios –, estão longe de atender as necessidades básicas para se ter escolas bem equipadas, com profissionais

em permanente formação e com planos de carreira que os valorizem, com transporte, merenda e atividades extracurriculares de qualidade aos estudantes, entre outras demandas educacionais.

Essa reflexão sobre o financiamento da educação é importante para se ter convicção de que matrículas escolares acima da capacidade orçamentária municipal gera retrocessos na qualidade da educação e sérias complicações para os gestores públicos, uma vez que não conseguirão honrar os inúmeros compromissos constitucionais e infraconstitucionais afetos ao Direito à Educação, em especial as metas e estratégias dos planos nacional e municipais de educação, prestes a estarem condicionadas à Lei de Responsabilidade Educacional em discussão no Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 7.420/06 e outros).

Exatamente para evitar a sobrecarga no financiamento educacional, a Constituição Federal (CF-1988) delimitou as áreas prioritárias de atuação dos diferentes entes da federação, dispondo o seguinte:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão **em regime de colaboração** seus sistemas de ensino.

...

§ 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.**

§ 3º **Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.**

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão **formas de colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. **(g.n)**

Percebe-se que o regime de colaboração constitui o cerne da política educacional, não podendo ser confundido com a desobrigação de demandas constitucionais por parte de determinados entes federados, a fim de sobrecarregar outro, pois isso fere o dispositivo da CF-1988 voltado para a garantia de acesso universal à educação de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) reforça o princípio da colaboração federativa – em contraposição à desobrigação de determinado(s) ente(s) em cumprir suas obrigações –, destacando o seguinte:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

...

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, **as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (g.n)**

E a LDB também lista os principais compromissos do Estado brasileiro para com a oferta do ensino público obrigatório, especialmente no art. 3º, que trata dos princípios básicos da educação e da oferta pública; art. 4º, com destaque para o inciso IX que define a necessidade de se estabelecer “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, art. 5º (controle estatal e social), art. 25 (relação de insumos por estudantes), art. 34 (jornada escolar em tempo integral e ensino noturno), art. 62 e 62-A (formação dos profissionais da educação), art. 69 (organização das redes de ensino e repasses financeiros para os órgãos da educação), art. 70 (investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino), entre outros.

Em relação à arrecadação tributária no Brasil – base do financiamento da educação – cabe registrar que estudo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, em 2012, apontou que a União detém 57,1% dos recursos arrecadados, sobrando 24,6% para os Estados e DF e 18,3% para os Municípios. Por outro lado, para cada R\$ 1,00 investido em políticas educacionais naquele ano, os Estados e DF despenderam R\$ 0,41, os Municípios investiram R\$ 0,39 e a União colaborou com só R\$ 0,20.

Informação também importante diz respeito à Receita Corrente Líquida de Impostos que financiam a maior parte das políticas educacionais. Segundo dados do IBGE (2014), os Estados detiveram 42% da RCLI e os Municípios 30%. Diante disso, como pode o ente de menor arrecadação contrair mais encargos que dependerão sobretudo de suas receitas próprias, haja vista que os recursos do FUNDEB não são suficientes para financiar as matrículas escolares?

Outro fator a ser considerado e que se relaciona com a capacidade de atendimento escolar pelos entes municipais refere-se as severas limitações para o financiamento de políticas sociais impostas pela EC nº 95, aliada às contenções da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). De modo que os municípios contarão com menos recursos federais para auxiliá-los em programas de manutenção de suas matrículas escolares e com menos margem orçamentária para gerir sozinhos suas redes de ensino. Sobre a EC 95, o empréstimo que a União está realizando com o Banco

Mundial para financiar a “Reforma do Ensino Médio” dá a dimensão das restrições já impostas por essa medida de ajuste fiscal que limitará os repasses do orçamento federal aos entes subnacionais.

As questões inerentes ao financiamento da educação, nos estados e municípios, perpassam efetivamente por três demandas cruciais: i) aumento da participação da União no financiamento da escola de nível básico (aportando mais recursos no FUNDEB); ii) melhoria na arrecadação tributária em todas as esferas administrativas, à luz da capacidade contributiva de cidadãos e empresas, revendo isenções e combatendo as elisões fiscais; e iii) revisão do regime de partilha no pacto federativo, priorizando novas fontes de recursos para as municipalidades poderem arcar com as crescentes demandas sociais.

4

Diante desses desafios colocados, o equilíbrio para as contas municipais não está em receber novas matrículas do ensino fundamental dos Estados, as quais são subfinanciadas pelo FUNDEB e pelo salário-educação. É preciso mais recursos para financiar as políticas e seus quantitativos já em execução! E o município precisa saber que, num futuro não tão distante, as novas contratações de profissionais, as negociações de greves, a construção e a compra de mobílias de novas escolas, o cumprimento do Custo Aluno Qualidade, as demandas específicas das comunidades quilombolas, indígenas e do campo, além de diversas outras demandas de custeio escolar ficarão todas sob a responsabilidade municipal.

O atual processo de municipalização, decorrente da antirreforma do ensino médio, já aponta a necessidade de construção de novas escolas de ensino fundamental em muitos municípios onde o programa Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) for aplicado. Isso porque o Programa exige que a escola de ensino médio atenda exclusivamente a clientela a ela destinada. E fica a pergunta: neste novo cenário, o ente municipal será capaz de suprir as demandas escolares, em especial a obrigatoriedade de atendimento de 100% das matrículas da pré-escola ao 9º ano do ensino fundamental e a demanda manifesta por creches? Isso requer estudo rigoroso da municipalidade para não incorrer em excesso de demanda sem financiamento correspondente.

Por fim, é importante exemplificar o tamanho real do impacto da municipalização nos diferentes Estados, e para tanto usaremos o exemplo do Rio Grande do Sul (RS), que está em pleno processo de negociação para “prefeiturizar” matrículas do ensino fundamental

Com base no Censo Escolar de 2016¹, as matrículas na educação básica pública no RS somaram 990.593 na rede estadual e 990.839 nas redes municipais. O número mostra um equilíbrio no atendimento, embora as receitas não sejam igualmente balanceadas, pois os entes municipais, como visto acima, detêm menos arrecadação tributária.

Com a proposta de municipalização das matrículas do ensino fundamental, que inclui tanto as regulares como as modalidades incidentes nesta etapa do ensino, a saber: a Educação de Jovens e Adultos – EJA e a Educação Especial (esta última com alto custo de financiamento *per capita*, a exemplo da creche), além das matrículas residuais de Educação Infantil, que também deverão ser municipalizadas, o Estado do RS passaria a ficar com 417.190 (apenas o ensino médio!) e os municípios com 1.564.242 (educação infantil e ensino fundamental com suas modalidades!). Trata-se, pois, de uma situação de enorme desequilíbrio no atendimento escolar e com grave ofensa ao *regime de colaboração*, previsto em inúmeros artigos da Constituição e em leis infraconstitucionais, e que deverá ser denunciada aos órgãos de controle do Estado.

Em resumo: embora não haja vedação legal para o processo de municipalização escolar, o mesmo, quando aprovado pelas casas legislativas, precisa atender aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que zelam pela qualidade da educação, através de políticas cooperativas e colaborativas entre os entes federados. O que se deve evitar é a sobrecarga de matrículas em determinada esfera pública – ainda mais se houver defasagem de recursos para o financiamento das escolas –, com a consequente desobrigação de outro ente federado, dado que essa desproporcionalidade é inconstitucional.

Março de 2018
Diretoria Executiva

¹ Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>