

MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE:
UMA ANÁLISE
PRELIMINAR
QUANTO À PESQUISA
DE INFORMAÇÕES
BÁSICAS
EDUCACIONAIS
MUNICIPAIS - MUNIC
2014

*SMALL TOWNS: A PRELIMINARY ANALYSIS AND RESEARCH OF BASIC
MUNICIPAL EDUCATION INFORMATION-MUNIC 2014*

*MUNICIPIOS PEQUEÑOS: UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA
INVESTIGACIÓN DE INFORMACIONES BÁSICAS EDUCATIVAS DE LOS
MUNICIPIOS - MUNIC 2014*

Vitor Hugo Pissaia¹

Carlos da Fonseca Brandão²

¹Doutorando em Educação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Marília - SP – Brasil.

²Doutor em Educação pela UNESP. Docente no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Marília - SP – Brasil.

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar a condição estrutural de gestão educacional dos municípios de pequeno porte, a partir das informações publicadas em 2015 pelo IBGE, “Pesquisa de Informações Educacionais Básicas Municipais” – MUNIC, tendo referência o ano de 2014. Apesar de utilizar dados quantitativos acerca do objeto de pesquisa, trata-se de uma pesquisa qualitativa, com o intuito de verificar os principais aspectos de gestão educacional frente às suas atribuições e atendimento aos dispositivos legais (LDB n. 9.394/96, PNE 2001 e PNE 2014). A pesquisa considera que existe a necessidade de estudos mais aprofundados no contexto de gestão educacional sobre a condição desses municípios. Estes precisam atender aos dispositivos legais e às atribuições pertinentes (independentemente do seu porte) e também com relação à construção de uma agenda de implementação de políticas públicas educacionais que considerem essa situação peculiar.

Palavras-chave: Municípios de pequeno porte; Políticas educacionais públicas; Gestão educacional.

Abstract: This article analyzes the structural condition of educational management of small towns, based on information published in 2015 by the IBGE, “Research of Municipal Basic Educational Information” - MUNIC, with reference the year 2014. Despite using quantitative data about the object of research, it is a qualitative study, to investigate the main aspects of educational management in relation to duties and compliance with the legal provisions (LDB n. 9.394 / 96, PNE 2001 and PNE 2014). The research considers that there is a need for deeper studies in the context of educational

management, on the condition of these smaller towns. They need to meet the legal provisions and relevant assignments (regardless of their size) and also in relation to the construction of an agenda for the implementation of public politics for education that consider this peculiar situation.

Keywords: Small towns; Educational public politics; Educational management.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar la condición estructural de la gestión de la educación de los municipios pequeños con base en la información publicada en 2015 por el IBGE: "Investigación de Informaciones de la Educación Básica Municipal – MUNIC", con el año de referencia de 2014. A pesar de utilizar datos cuantitativos sobre el objeto de la investigación, se trata de una investigación cualitativa, cuyo fin es verificar los principales aspectos de la gestión de la educación de los pequeños municipios frente a sus funciones y el cumplimiento de las disposiciones legales (LDB n. 9.394/96, PNE 2001 y PNE 2014). La investigación considera que existe una necesidad de nuevos estudios más profundos en el contexto de la gestión educativa sobre la condición de esos municipios. Los mismos deben cumplir con las disposiciones legales y las asignaciones pertinentes (con independencia de su tamaño) y también con respecto a la construcción de un calendario de ejecución de las políticas públicas educativas que tomen en cuenta esta situación peculiar.

Palabras clave: Pequeños municipios; Políticas de educación pública; Gestión de la educación.

Os debates em torno da gestão dos Municípios de Pequeno Porte realizados por especialistas e pesquisadores do assunto levaram a ponderar e a pesquisar, dentro do complexo e amplo sistema social, sobre as necessidades inerentes de sua transformação e, conseqüentemente, sobre seus aspectos relativos à educação.

Fazendo um recorte em torno de prioridades e no sentido de investigar as mudanças que se fazem necessárias à educação na atualidade, procurou-se indagá-la a princípio por aproximações técnicas e práticas, contrapondo-se assim a uma visão fragmentária, relativa ao conhecimento de Municípios de Pequeno Porte.

Em investigação recente, selecionou-se para a pesquisa o estudo realizado pelo IBGE, pelo ESTADIC e MUNIC, pois esse estudo, além de trazer dados os mais recentes, traz para essa reflexão e pesquisa dados significativos para a educação em geral e para a educação municipal em particular.

Em sua 12ª edição, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) teve como referência o ano de 2014, com informações pertinentes a todos os municípios brasileiros (5.570 municípios). A referida pesquisa iniciou-se no ano de 1999 e teve continuidade nos anos 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Sob a Coordenação de População e Indicadores Sociais, a pesquisa em questão foi publicada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), juntamente com a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) com o título "Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros".

Nesse contexto, segundo o IBGE 2015, durante o ano de 2014, foram levantados "dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios e dos estados, a partir da coleta de informações sobre nove temas, contemplando questões relacionadas a recursos humanos, comunicação e informática, educação, saúde, direitos humanos, segurança pública, segurança alimentar, inclusão produtiva e vigilância sanitária" e os Questionários Básicos aplicados nas pesquisas mencionadas em suas Notas Técnicas.

Tanto a MUNIC quanto a ESTADIC 2014 tiveram abrangência geográfica ampla em nível nacional. Entretanto, utilizando-se da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), este artigo tem como objetivo analisar a condição estrutural de gestão educacional dos municípios de pequeno porte, a partir das

informações publicadas em 2015 pelo IBGE da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2014, à luz da LDB n. 9.394/96, PNE 2001 (Lei n. 10.172/2001) e PNE 2014 (Lei n. 13.005/2014).

ESTUDOS PRELIMINARES QUANTO À PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS

Sem a pretensão de desmerecer a importância das demais questões apresentadas nas Notas Técnicas e tampouco as informações relacionadas aos demais temas abordados pela pesquisa realizada, a educação será analisada especificamente com ênfase nos municípios de pequeno porte.

No início das análises das pesquisas MUNIC e ESTADIC 2014 referente ao tema Educação, já na sua parte introdutória, demonstram que essas “fornecem informações relevantes sobre a estrutura da organização administrativa educacional” para os estados e municípios e a suas respectivas responsabilidades/competências, independentemente de seu porte.

(...) fontes privilegiadas para a investigação de um dos princípios norteadores do sistema educacional brasileiro: a gestão democrática do ensino público, definido na Constituição Federal do Brasil, de 1988 (Art. 206, inciso VI).

Esse sistema está legalmente organizado em dois níveis: educação básica e superior. Trata-se de um sistema administrativamente descentralizado, no qual a oferta e a gestão da educação infantil e do ensino fundamental são de responsabilidade dos municípios enquanto o ensino médio é, prioritariamente, de responsabilidade dos estados. É competência do governo federal, dentre outras atribuições, atuar no ensino superior e prestar assistência técnica e financeira às esferas estaduais e municipais, buscando garantir a equidade dos gastos nas diferentes Unidades da Federação. (IBGE, p. 33, 2015).

Na dimensão da gestão democrática educacional, a pesquisa ainda reforça tais atribuições e responsabilidades com mais dois dispositivos legais: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 20.12.1996) e o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005, de 25.06.2014).

(...) “a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 20.12.1996), em seus Art. 14 e 15, estipulou que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática por meio da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, além de assegurar ao ensino público de educação básica “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público”. Tendo em vista esse quadro geral, o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005, de 25.06.2014), com vigência por 10 anos, pretende, por meio da Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a

critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014)". (IBGE, p. 34, 2015).

É salutar indagar que, mesmo com a intenção em assegurar ao ensino público no artigo 15 da LDB n. 9.394/96 "progressivos graus de autonomia", seja ela pedagógica, administrativa e financeira, essa autonomia, em tese, não considera o porte do município, quem dirá os de pequeno porte, bem como não delimita em que periodicidade isso ocorra.

(...) Mas na prática os tais "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira" carregam uma conotação de tutela e podem significar que a conquista dessa "autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira" só aconteça em 2 anos, em 20 anos, ou sabe-se lá em quanto anos, no caso de prevalecer o grau de disposição política dos sistemas de ensino que "assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica" tais prerrogativas. (BRANDÃO, p. 60, 2015).

No artigo 14 da LDB n. 9.394/96, que trata especificamente da definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, no qual consta "de acordo com as suas peculiaridades", implica uma condição de outras interpretações e que coloque em questão a gestão democrática.

(...) Essa frase, que aparentemente parece ser uma simples colocação, dá margem, na verdade, a inúmeras possibilidades de não se colocar em prática a idéia de 'gestão democrática do ensino público', sob o argumento de que algumas peculiaridades próprias dessa ou daquela escola, até mesmo desse ou daquele sistema de ensino (federal, estaduais ou municipais), não permitem a 'gestão democrática do ensino público'. (BRANDÃO, p. 58-59, 2015).

Nesse contexto, as pesquisas MUNIC e ESTADIC 2014, alegando a pertinência de tais dispositivos legais, utilizaram como base de análise do PNE 2014 o eixo condutor gestão democrática.

Assim, uma série de estratégias foram traçadas com o objetivo de aprofundar os mecanismos de gestão democrática, destacando-se medidas de implementação e fortalecimento dos Conselhos Escolares, instâncias de participação fundamentais que dão a dimensão da qualidade da educação democrática. (IBGE, p. 34, 2015).

A priori, no sentido de buscar compreender como a gestão democrática foi inserida no PNE 2014 (Lei n. 13.005, de 25.06.2014), fez-se necessário uma apreensão de como esse eixo condutor foi constituído como proposta já no PNE 2001 (Lei n. 10.172/2001), visto que a mesma teve vigência entre a LDB 9.394/96 e o PNE 2014.

Dos 4 (quatro) objetivos específicos do PNE (Lei n. 10.172/2001), a questão da gestão democrática ficou assim definida: "democratizar a gestão democrática do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político

pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Entretanto, no sentido de buscar atingir os objetivos específicos do PNE 2001, no que tange às 5 (cinco) prioridades estabelecidas, apenas um objetivo específico relacionado à gestão democrática é mencionado no corpo da lei, mesmo que de forma implícita: “desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino”.

Com relação às metas definidas no PNE 2001 para a gestão da educação, no âmbito de gestão educacional municipal e sua relação com o regime de colaboração, a meta 19 propõe “Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE”, o que por sua vez carece de outros dispositivos legais e/ou ações da União para que isso se concretize de fato.

Essa meta n. 19 se constitui em mais uma meta que deve ser permanentemente perseguida, porém como responsabilidade inerente à esfera federal (União), no sentido de que é essa esfera de governo que deve definir os princípios e as diretrizes do aperfeiçoamento constante proposto. (BRANDÃO, p. 209, 2006).

Além da condição de dependência da União e dos estados para que atinja a meta proposta, a esfera municipal e os seus respectivos sistemas de ensino ficam à mercê da mesma para atingir a meta 20, na qual propõe “Estimular a colaboração entre as redes e sistema de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários” e, além da questão de dependência, o termo estimular parece ser questionador.

(...) Por outro lado, a idéia expressa pelo verbo “estimular” torna a avaliação do alcance dessa meta muito complicada, por se tratar de uma idéia consideravelmente subjetiva. (BRANDÃO, p. 209-210, 2006).

A inserção no PNE 2014 (Lei n. 13.005, de 25.06.2014) de propostas relativas à gestão democrática se deu na meta 19 – Gestão Democrática da educação pública, na qual definiu que deva “Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”.

Assim, foram estipuladas 8 estratégias na meta 19, sendo que a primeira estratégia se ateuve na questão da condição de repasse financeiro aos demais entes

federados, desde “que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar”.

Portanto, logo na primeira estratégia, tais ações de gestão que poderiam promover, em tese, a implantação da gestão democrática tal qual intencionalizada pelo sistema federal da Educação, dependem da ação implementadora dos sistemas de ensino (estaduais e municipais), o que não garante, visto que os recursos em questão são voluntários e sem uma obrigação de sua execução.

(...) Como sabemos que só com “boa vontade” os governantes e os gestores dos sistemas de ensino (secretários estaduais e secretários municipais de educação) não se sentem na obrigação de executar essa proposta, a estratégia n. 1 dessa Meta 19 propõe priorizar o repasse de transferências voluntárias da União (portanto, não obrigatórias, não constitucionais) na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a questão da gestão democrática da escola pública, na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional. (BRANDÃO, p. 88, 2014).

Nesse contexto, considerando a condição peculiar dos municípios de pequeno porte, além dos apontamentos levantados anteriormente, para que tais implementações dependem da “vontade” dos gestores municipais sistemas de ensino, por exemplo, ainda se depara na própria condição de atuação exclusiva para esta pasta.

Segundo o IBGE (2015), nos anos de 2006, 2009, 2011 e 2014, a estrutura da secretaria municipal de educação da totalidade dos municípios como responsável exclusivamente pelas políticas educacionais locais apresentou percentuais de crescimento, entretanto, no contexto do porte dos municípios, os de menor porte, apresentaram menores percentuais.

Esse aumento reflete a intensificação da especialização nas administrações locais, provavelmente como estratégia para lidar com a crescente complexidade e diversidade das políticas educacionais a cargo dos municípios. Por outro lado, não se pode perder de vista que possuir, por exemplo, uma secretaria municipal que se responsabilize simultaneamente pelos temas de educação e de cultura não implica necessariamente em menor esforço de especialização por parte do município. (IBGE, p. 34, 2015).

Segundo informações do Gráfico 12 (Anexo I) do documento em questão –“Percentual de municípios com secretaria municipal exclusiva de educação, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2009/2014” contidas na pesquisa, os municípios de 5 mil habitantes

e os de 5.001 a 10 mil habitantes, que se enquadram como municípios de pequeno porte, mesmo apresentando crescimento nos anos analisados, tiveram os menores percentuais em todo esse período com relação aos municípios de maior porte, apresentando, assim, no ano de 2009, 28,6% e 34,1%, no ano de 2011, 38,3% e 43,7% e, no ano de 2014, 44,5% e 52,1%, respectivamente.

Tal situação de condição estrutural demonstra, em tese, gestão debilitada e incipiente. A responsabilidade dos dirigentes municipais de educação, pela gestão da oferta, qualidade e equidade da educação, é mencionada na pesquisa, bem como a sua inserção na Meta 19 do PNE, como deficitárias em estrutura e formação, o que afeta substancialmente a eficiência da gestão educacional.

Nesse sentido, a formação desses gestores, que muitas vezes carecem de uma estrutura organizada de apoio, especialmente nos municípios de menor porte, é fundamental para promover a eficiência da gestão educacional. O Plano Nacional de Educação contempla desse tema na estratégia 19.8 da Meta 19: “desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014). (IBGE, p. 34, 2015).

Com relação à formação dos gestores municipais, apenas a estratégia n. 2 trata da questão de ampliação dos programas de apoio aos conselhos municipais de educação (CME, CAE e CACs FUNDEB) e a estratégia n. 3 menciona “incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução do PNE e dos seus planos de educação”, sendo que as demais contemplam principalmente as gestões institucionais (escolas) e seus respectivos órgãos colegiados (conselhos escolares, grêmios estudantis).

Pode-se então se ater ao princípio da eficiência e citar que a Constituição da República com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade tiveram o acréscimo do princípio da eficiência aprovado pelo Congresso Nacional com a Emenda Constitucional nº 19.

Segundo Berwig & Jalil (2007):

A inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição da República, em seu artigo 37 faz com que o bom resultado nos serviços e um melhor aproveitamento do dinheiro, sejam condutas exigíveis do administrador pela sociedade. Poderíamos dizer que estabelecido como princípio constitucional, a eficiência passa a se constituir direito subjetivo público do cidadão. Esse princípio é uma poderosa arma da sociedade no combate a má administração. Ele dá legitimação para o controle do exercício da atividade do agente público, tanto pelo cidadão como pela própria Administração

Pública. E este controle, abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos. Isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público.

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988 teve por objetivo transformar o modelo de gestão pública vigente até então. Permitiu que a administração burocrática, e que atrelava o administrador público a procedimentos a serem empregados para atingir determinados fins, tivesse nova configuração mais moderna e adequada aos novos tempos e espaços. Essa nova configuração possibilitou que houvesse uma administração gerencial com adoção de métodos modernos de gestão, permitindo a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, menores custos e maior agilidade em sua prestação. Uma gestão mais aprimorada para a produção de resultados eficientes.

No sentido de avaliar a capacitação dos gestores municipais de educação para o exercício do cargo, a pesquisa verificou a conclusão dos mesmos de algum tipo de curso.

Do total dos gestores municipais de educação, 55,2% concluíram, nos últimos cinco anos, curso de capacitação em gestão educacional, sendo que 47,4%, daqueles que o fizeram cursaram o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime, oferecido pelo Ministério da Educação, e 32,5%, o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (IBGE, p. 36, 2015)

Com base nas informações contidas no Gráfico 13 (Anexo II), segundo o próprio IBGE (2015), os municípios mais populosos tiveram entre 2009 e 2014 a menor proporção de gestores em curso específico de apoio (PRADIME) devido a um possível "menor interesse em realizar cursos do tipo, seja em razão da estrutura administrativa mais desenvolvida nesses municípios, ou da qualificação prévia dos gestores em questão".

Os municípios de pequeno porte (grupo de até 5 mil habitantes e grupo de 5.0001 a 10 mil habitantes), por sua vez, foram os que apresentaram os menores percentuais depois dos mais populosos (mais de 500 mil habitantes), ocorrendo também nos percentuais dos que concluíram algum curso e outro curso.

Portanto, é salutar ressaltar que, mesmo sendo sancionada a lei do PNE (2014), que determina que todos os entes federativos (estaduais e municipais) deveriam elaborar e/ou reelaborar seus respectivos planos municipais de educação, em tese, implicou condições desfavoráveis na medida em que os grupos de municípios de menor porte foram os que apresentaram os

menores percentuais de gestores que concluíram algum curso, outro curso ou o PRADIME.

Ainda no contexto de gestão democrática educacional, a pesquisa indagou que, tanto “os Conselhos Municipais e Estaduais de Educação quanto os Planos Municipais e Estaduais de Educação são considerados instrumentos de democratização e participação dos atores envolvidos nas decisões e processos das políticas educacionais locais” (IBGE 2015) e novamente se utilizou dos dispositivos legais como instrumentos para efetivação de controle fiscalizador, sob a “pretensão” de mecanismos de participação.

Essa participação se dá, na forma da lei, por meio dos conselhos de educação, que fazem parte da estrutura administrativa. A atuação de conselhos representativos, legítimos e autônomos é o cerne do princípio de gestão democrática presente no Art. 206 da Constituição Federal de 1988 e nos Art. 14 e 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, conforme mencionado na introdução do capítulo. Nesse sentido, a meta 19 do Plano Nacional de Educação visa fomentar o efetivo envolvimento da comunidade escolar, familiares dos alunos, funcionários das escolas, estudantes e gestores nos conselhos. (IBGE, p. 37, 2015)

Com relação à Meta 19, estratégia 5, que busca “estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014)”, no contexto da paridade dos conselhos municipais de educação e do número de vezes em que os mesmos se reuniram nos últimos 12 meses, demonstra uma situação discrepante entre os municípios de maior e menor porte.

De acordo com o Cartograma 9 (Anexo III), do total de 414 Conselhos Municipais de Educação que se reuniram mais de 12 vezes ao longo do ano, 107 faziam parte dos municípios com mais de 100 000 habitantes. Isso significa que 43,3% desses municípios mais populosos possuíam Conselho ativo em relação a 7,4% dos municípios com até 100 000 habitantes.

Portanto, mesmo sob a alegação de que “a existência de Conselho Municipal de Educação e a frequência com a qual esse conselho se reuniu podem estar relacionados a avanços importantes na gestão democrática dos municípios” (IBGE 2015) e sendo o grupo dos municípios de 100 mil habitantes que se reuniram mais de 12 vezes ao longo do ano, vale ressaltar que os grupos de municípios abaixo de 10 mil habitantes foram os que em menor número se reuniram 12 vezes

no ano (43 municípios), representando um pouco mais de 10% em comparação com os demais grupos de municípios.

Portanto, tal situação, de um lado, pode demonstrar que, devido à condição peculiar dos municípios de pequeno porte em que suas respectivas redes de ensino são pequenas em números de escolas, de alunos matriculados, etc., sinaliza que pouquíssimos municípios informaram que seus conselhos se reúnem mais de 12 vezes ao ano. Se se considerar a proporção total dos municípios de pequeno porte no Brasil, esse percentual seria bem inferior do outro.

Além de relacionar a existência de conselhos municipais de educação e da frequência em reuniões como possibilidade de contribuição de gestão educacional democrática, coadunando a isso a pesquisa, citou como exemplo a forma de contratação do cargo dos diretores de escolas. Nesse aspecto, utilizou-se do termo clientelismo quando essa contratação ocorre através da livre indicação e que, assim, não mencionou a não garantia do “respaldo da comunidade escolar nem a qualificação técnica dos diretores”.

Por esses motivos, critérios que valorizem o mérito e a participação passaram a ser estimulados, conforme explicitado na Estratégia 19.1 do Plano Nacional de Educação: priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e das diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. (IBGE, p. 41, 2015)

Para tanto, mesmo indagando sobre as limitações de cada forma de nomeação, o documento cita alternativas “o concurso público, eleições diretas, diretor de carreira, indicação do poder público local por meio de listas tríplexes, sêxtuplas, processos mistos etc.”

Cada forma de nomeação tem vantagens e desvantagens. No caso do concurso público, a vantagem da transparência na forma de ingresso, se contrapõe à falta de rotatividade no cargo e à redução da dimensão participativa à dimensão meramente técnica. Por outro lado, a eleição direta, apesar de ser a forma mais democrática, está sujeita aos mesmos problemas dos processos eleitorais, como o “voto de cabresto” e as “trocas de favores”, dependendo do envolvimento da comunidade local. (IBGE, p. 41, 2015).

Portanto, posicionando-se desfavorável à livre escolha do diretor pelo poder público, a pesquisa reportou-se à estratégia 19.1 do PNE, na medida em que indicia que “o Conselho Municipal de Educação ativo pode contribuir para a democratização da escolha dos diretores de escola”.

Nesse contexto, verificou-se que os municípios mais ativos tiveram 12 ou mais reuniões ao longo de um ano e “apresentaram percentual 65,8% menor de indicação política dos diretores de escola se comparados ao mesmo percentual dos municípios onde esse tipo de Conselho não se reuniu” e que a imensa maioria dos municípios brasileiros (74,4%), independentemente do seu porte, utilizou somente a indicação política como forma de escolha de diretores de escola de suas respectivas redes de ensino.

(...) os municípios brasileiros vêm avançando em uma série de aspectos da política educacional: consolidação de um arcabouço legal, existência de estrutura administrativa especializada, qualificação dos gestores e efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público – ainda que restem deficiências significativas, como expressa a predominância do método da indicação política para nomeação de diretores. (IBGE, p. 45, 2015).

Entretanto, considerando o porte dos municípios, quanto menos populoso é o município, maior é o percentual de municípios que recorreram a essa forma de contratação. Os municípios de pequeno porte foram os que mais se enquadraram nesta postura, ou seja, os de população de até 5 mil habitantes representaram 81,7% desses municípios e os de 5.001 habitantes até 10 mil habitantes, 81,9%. Seria oportuno, compreensivo e adequado se aliado ao fator político na escolha dos dirigentes houvesse critérios transparentes e adequados quanto ao nível de formação e de envolvimento acadêmico.

Portanto, vale ressaltar que, além da situação de obter os mais elevados percentuais dos municípios de pequeno porte que utilizam a forma de contratação de diretores por indicação em comparação com dos de maior porte, o que preocupa é o fato de que critérios ocorreram e/ou ocorrem nessas contratações, seja em termos de experiência na área afim, seja na formação inicial e/ou continuada desses profissionais.

A existência do Plano de Carreira nos municípios, por sua vez, na circunstância equivalente à forma de contratação do cargo de direção, segundo o IBGE 2015, “pode estar relacionada à atividade do Conselho Municipal de Educação”, que, por sua vez, também está assegurado na Meta 18 do PNE, estando determinado no prazo de dois anos em todos os sistemas de ensino seus respectivos planos de carreiras dos profissionais da educação básica e superior pública.

No sentido de relacionar a existência dos Planos de Carreira com a questão da condição ativa dos Conselhos Municipais de Educação, segundo o IBGE 2015, alegou-se que apenas 10,4% dos municípios afirmaram não possuir esse

Plano, porém o percentual era maior nos municípios onde não havia Conselho Municipal de Educação e onde tais Conselhos eram menos ativos”, de um lado, e “o percentual de municípios sem Plano de Carreira para o Magistério era três vezes maior nos municípios onde o Conselho Municipal de Educação não se reuniu comparado ao mesmo percentual dos municípios cujos Conselhos se reuniram mais de 12 vezes ao longo de um ano”.

Com relação à implementação de Plano de Carreira para o Magistério, segundo o IBGE (2015), os municípios de pequeno porte foram os que apresentaram o maior percentual de municípios sem Plano de Carreira (Anexo V). Do total dos municípios de pequeno porte (até 10 mil habitantes), 13,1% informaram que não possuem Plano de Carreira do Magistério, sendo que os de até 5 mil habitantes e os municípios de 5.001 habitantes até 10 mil habitantes, 12,4%.

No contexto de analisar sobre a situação dos municípios brasileiros quanto à elaboração e/ou reestruturação do Plano Municipal de Educação (PME), de acordo com o período temporal da pesquisa realizada pelo IBGE (segundo semestre de 2014) e por ainda não dispor de fontes, principalmente as oficiais, é salutar apontar que, a MUNIC 2014 restringiu-se na temática do PNE no âmbito legal e de forma superficial, além de ensaiar alguns apontamentos preliminares na medida em que “as esferas federativas encontravam-se em pela renovação de seus Planos” e, em consequência, “o Brasil vivenciou uma lacuna de 3,5 anos sem diretrizes educacionais renovadas”, visto que o último PNE se encerrou no ano de 2010.

O Plano Nacional de Educação atualmente em vigor (Lei n. 13.005, de 25.06.2014), com vigência de 10 anos, foi aprovado após uma lenta tramitação, dificultada devido às polêmicas que envolveram a meta sobre financiamento da educação, especialmente em relação à exclusividade de financiamento à educação pública conforme aprovado inicialmente na Câmara dos Deputados. (IBGE, 2015, p. 44,).

Mesmo na situação de informações incipientes acerca do percentual de municípios brasileiros que informaram a existência de PME (Anexo V), os municípios de pequeno porte foram os que obtiveram os menores percentuais (40,2%), sendo que os de até 5 mil habitantes, 40,1% e os de 5001 a 10 mil habitantes, 40,2%. Assim, identificou-se que quanto maior o porte dos municípios brasileiros, maiores são os percentuais dos que têm seus respectivos planos municipais de educação.

Apesar do IBGE apontar no MUNIC que a educação dos municípios brasileiros vem avançando em diversos aspectos da política educacional, como a consolidação de um arcabouço legal, a existência de estruturas administrativas especializadas, qualificação dos gestores e a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, é salutar indagar se os mesmos, além de pertinentes, necessitam de ajustes.

Se se considerar que o avançar em educação ultrapassa o sentido de dados estatísticos que, por sua vez, são úteis, não restam dúvidas que as questões estruturais e legislativas que têm como ponto de referência promover a equidade através de uma gestão participativa e democrática, torna-se necessário entendê-la como processo eminentemente pedagógico.

Dessa maneira, a clareza e a reflexão acerca dos dados encontrados deverão proporcionar aos educadores, aos dirigentes e à comunidade em geral o muito a ser feito em termos educacionais.

Se de um lado, conforme a MUNIC 2014, apontam-se avanços na política educacional brasileira em comparação com as pesquisas anteriores, no que concerne ao porte dos municípios, as disparidades ainda apresentam um caráter perene e de continuísmos de ações de gestão municipal educacional, do outro.

Questões como autonomia dos municípios de implementação de políticas públicas para a educação municipal e os limites de gestão democrática como constam explicitamente e/ou implicitamente nos dispositivos legais se condicionam em suas entranhas fissuras, fragilidade e subjetividade em partes dos textos desses dispositivos legais, bem como definição de princípios norteadores e diretrizes de aperfeiçoamento.

Nesse contexto, essa situação se coaduna com a dependência da “boa vontade” de gestores municipais para tais implementações e que também se depara com situações incipientes de gestão democrática educacional dos municípios de pequeno porte, como apontou a MUNIC 2014.

Assim, conforme se verificou nessas análises, os municípios de pequeno porte em relação aos de maior porte se encontram em situações ainda mais peculiares e agravantes: primeiro, quanto à responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Educação, esses municípios foram os que obtiveram os menores percentuais,

o que, em tese, compromete sua eficiência de gestão na medida em que ampliam sua área de atuação (esporte, cultura, lazer, turismo, etc.); segundo, com relação à formação continuada dos gestores municipais de educação, esses municípios apresentaram os menores percentuais; terceiro, referente ao percentual de municípios que no ano de 2014 realizaram 12 reuniões do Conselho Municipal de Educação, os de pequeno porte foram os que obtiveram os menores percentuais; quarto, mesmo o que em tese, coloca em xeque a condição ativa dos Conselhos Municipais de Educação e a ratificação do fenômeno “prefeitorização do ensino¹”, justamente os municípios de pequeno porte apresentaram os maiores percentuais dos municípios que utilizaram como critério de contratação de diretores de escolas através de indicação e; por último, quanto aos Planos de Carreira da Educação e Municipal de Educação, os municípios apresentaram os maiores percentuais dos que não têm o primeiro e os menores percentuais do segundo (2014).

Portanto, se os municípios de pequeno porte apresentam situações estruturais de gestão educacional débeis e incipientes comparando com os municípios de maior porte e utilizando-se de práticas consideradas antidemocráticas de gestão (indicação de diretores, frequência de reuniões dos conselhos municipais de educação, qualificação dos gestores, plano de carreira, etc.), não se coloca em discussão os fatores determinantes dessa condição, tampouco políticas públicas de esferas superiores hierarquicamente que se atentem no porte desses municípios.

Diante de tais análises preliminares, algumas questões parecem ser pertinentes, considerando a condição estrutural de gestão dos municípios de pequeno porte, como:

As reuniões realizadas pelos conselhos municipais de educação implicam situação efetiva de gestão democrática?

Os dispositivos legais de instâncias superiores consideram a situação limítrofe até mesmo sob o número absoluto de membros dos conselhos municipais educacionais, por sua competência legal, como ente federativo, para obter recursos oriundos da união e do estado, de suma importância para atender à demanda educacional. O município de pequeno porte tem que atender ainda à composição mínima de membros (titulares e suplentes) dos conselhos (CAE – Conselho da Alimentação Escolar, CACs FUNDEB, CME – Conselho Municipal de Educação, Associação de Pais e Mestre e Conselhos Escolares em cada unidade escolar), colocando-o em condição limitada, de compor esse número enorme de conselheiros?

Em defasagem estrutural e operante, será que apenas um conselho municipal de educação teria condições de atender tal demanda?

Se, de um lado, corre-se o risco eminente de se ter como critério aspectos eleitoreiros e alheios à área da educação para a contratação de diretores, do outro, a questão antidemocrática de contratação de diretores por indicação ou mesmo correndo o risco de que a eleição para o mesmo cargo realmente demonstra um caráter de clientelismo, que valor democrático se atribui ao Poder Executivo, sendo que o mesmo foi democraticamente eleito?

Portanto, diversas questões ainda carecem de mais análises e discussões acerca da gestão democrática da educação, o que demonstra seu alto nível de complexidade em que a mesma se encontra, tal qual considerando a condição de pequeno porte dos municípios brasileiros, seja na condição estrutural de gestão, seja na condição de atender às demandas locais e aos dispositivos legais, seja na condição de serem apreendidos, considerados e apoiados na implementação de políticas públicas educacionais de macro a micro e seja na superação de entraves e dificuldades de gestar a educação que lhe compete como qualquer ente federativo.

REFERÊNCIAS

BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 48, dez 2007. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4536&revista_caderno=4>. Acesso em: mar 2016.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **LDB passo a passo**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei n. 9.939/96 comentada e interpretada, artigo por artigo. 5. ed. São Paulo: Avercamp, 2015.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **Os desafios do novo Plano Nacional de Educação PNE Lei n. 13.005/14**: comentários sobre suas metas e estratégias. 1. ed. São Paulo: Avercamp, 2014.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **PNE passo a passo**: Lei n. 10.172/2001: discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Avercamp, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20/12/1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez.1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9/1/2001. **Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. 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 [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não:** cartas a quem ousa ensinar. OLHO d'água 1997.

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros:** 2014 / Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Municipais; Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 126 p.

Artigo recebido em: 05/04/2016

Aprovado em: 05/07/2016

Contato para correspondência:

Vitor Hugo Pissaia. *E-mail:* vhpissaia@hotmail.com

ANEXO I

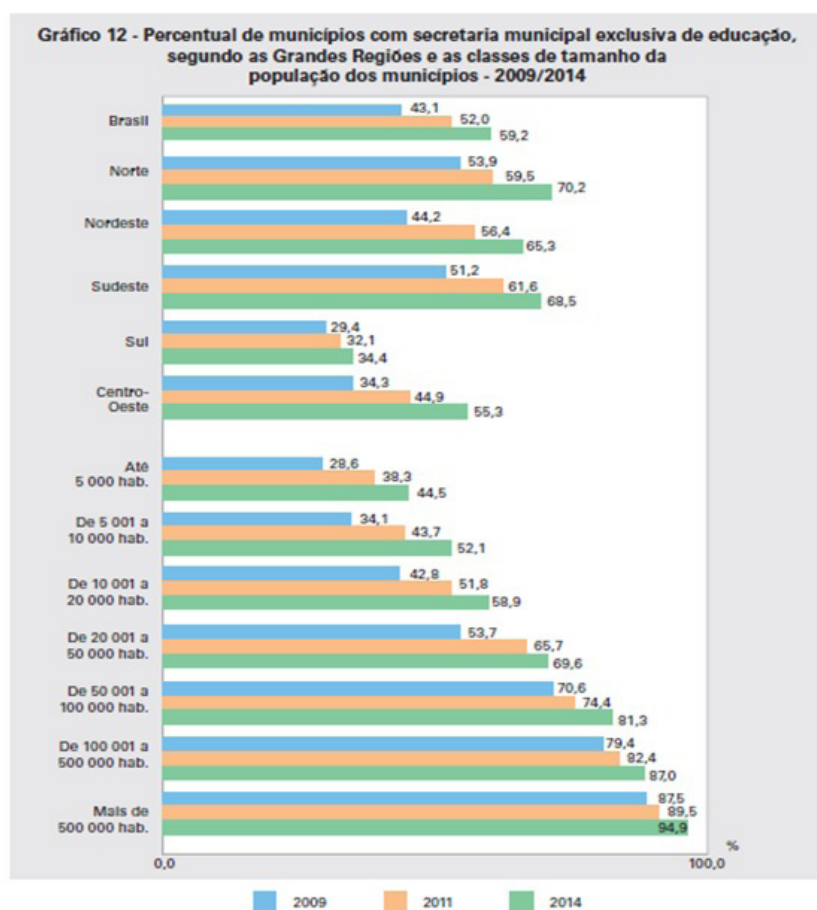
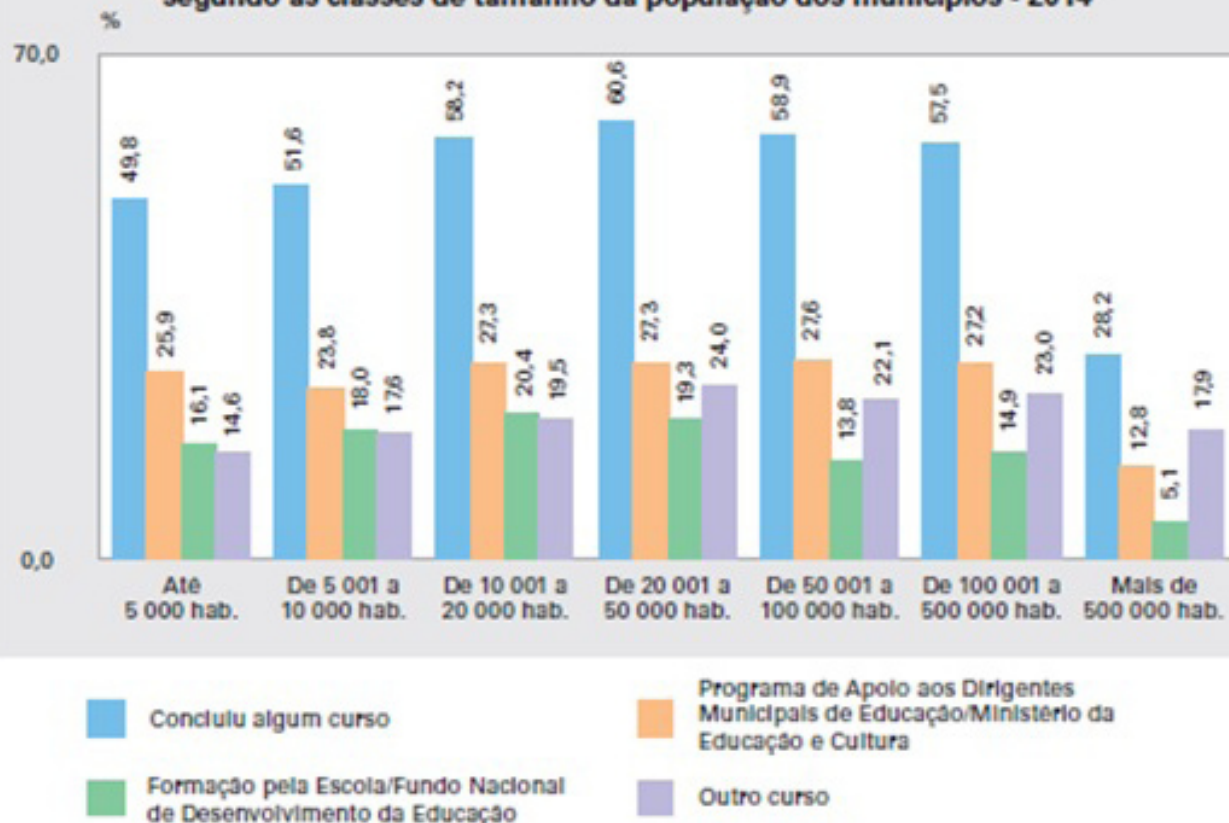
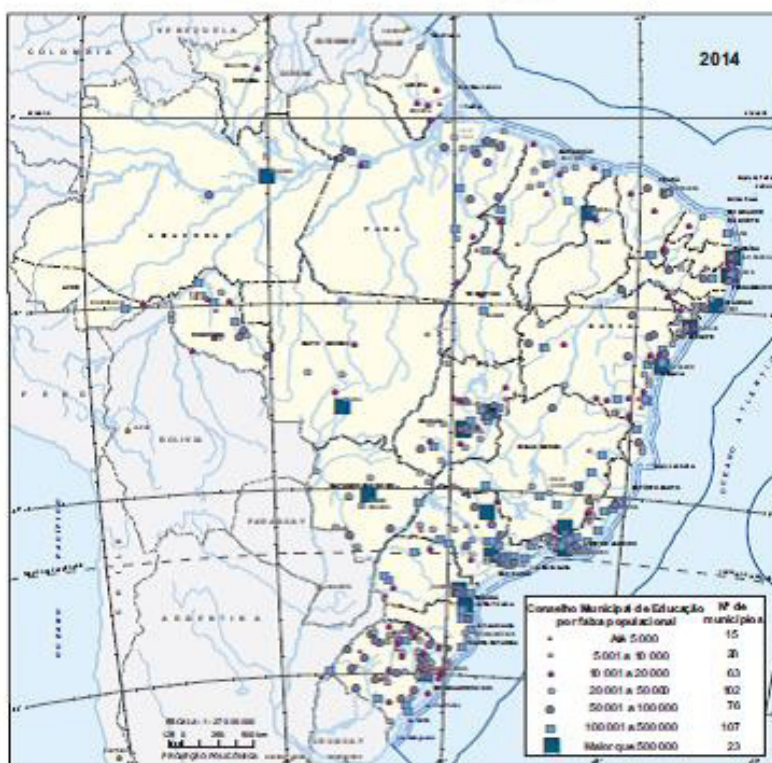


Gráfico 13 - Percentual de municípios onde o titular do órgão gestor da educação concluiu, nos últimos 5 anos, curso de capacitação em gestão educacional, por tipo de curso, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - 2014



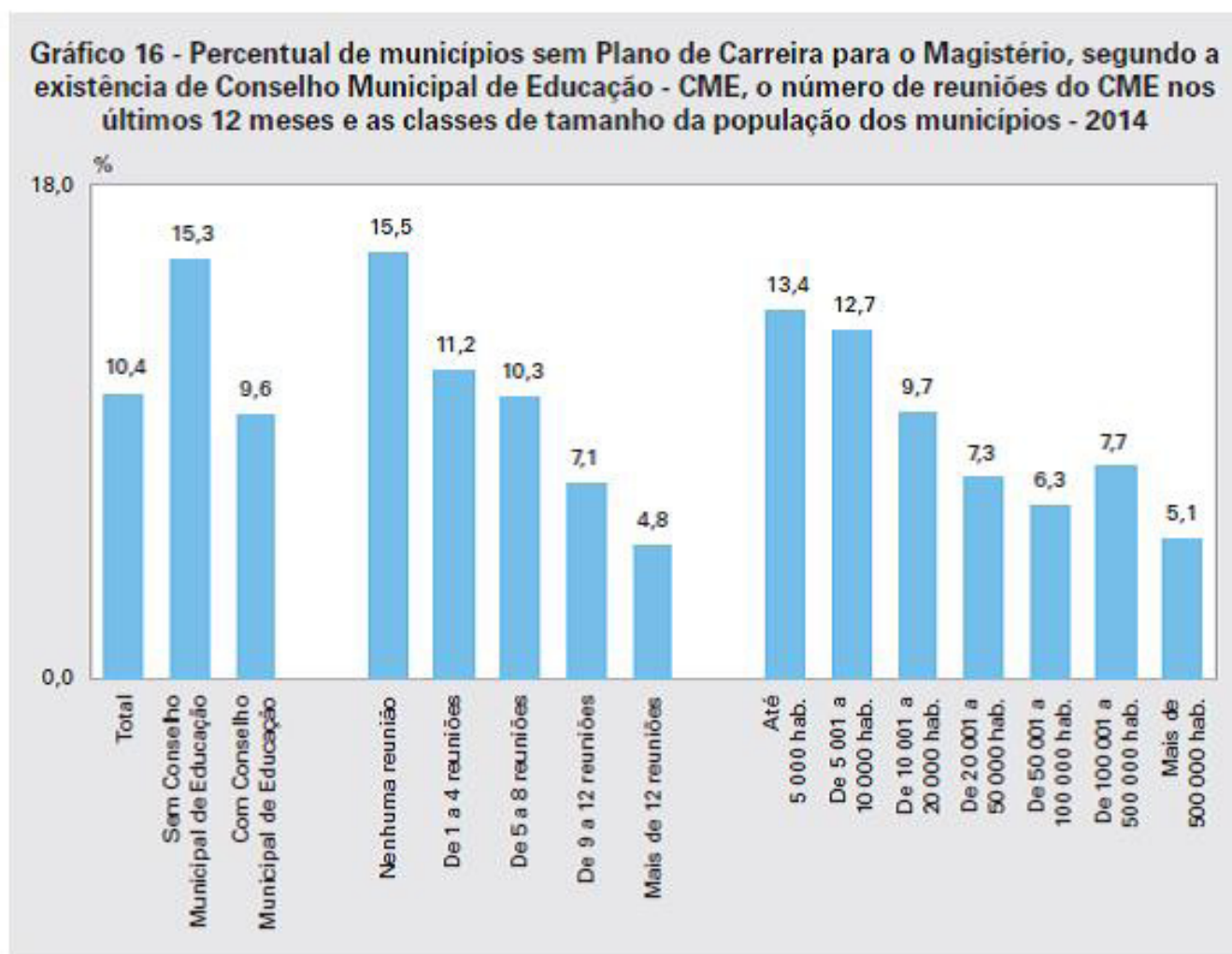
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014.

Cartograma 9 - Municípios onde o Conselho Municipal de Educação se reuniu mais de 12 vezes nos últimos 12 meses, por classes de tamanho da população dos municípios - 2014



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014 e Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.

ANEXO IV



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014.

ANEXO V

Tabela 61 - Municípios, total e com Plano Municipal de Educação e Plano de Carreira para o Magistério, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2014

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Total	Municípios Com Plano	
		Municipal de Educação	De Carreira para o Magistério
Brasil	5 570	2 429	4 991
Até 5 000	1 243	499	1 076
De 5 001 a 10 000	1 216	489	1 061
De 10 001 a 20 000	1 383	570	1 249
De 20 001 a 50 000	1 080	504	1 001
De 50 001 a 100 000	348	191	326
De 100 001 a 500 000	261	153	241
Mais de 500 000	39	23	37

¹ Dependência das decisões do Prefeito, restrita autonomia, carência de equipe multidisciplinar na Secretaria Municipal de Educação.