

OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: DESAFIOS DO FEDERALISMO

BRAZILIAN MUNICIPALITIES: CHALLENGES OF FEDERALISM

Mirian Folha de Araújo Oliveira¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo abordar a questão do federalismo e os seus desdobramentos em termos conceituais permitindo apontar alguns reveses históricos que contribuíram para a construção do modelo vigente no país. O foco é no município enquanto ente federado, resultado da promulgação da Constituição de 1988 e suas consequências enfatizando o município enquanto ente federado e suas atuais incumbências constitucionais. Nesta reflexão pretendo apontar e tecer reflexões sobre fragilidades, desafios e conquistas derivadas da atuação desse ente federativo, com destaque ao setor educacional, momento em que apresento elementos colhidos de um levantamento de estudos com a finalidade de identificar fatores político-institucionais, econômicos e culturais que implicam sua atuação.

Palavras chaves: Construção, fragilidades, desafios.

Abstract: This article aims to address the issue of federalism and its consequences in conceptual terms allowing some historical setbacks that contributed to the construction of the current model in the country. The focus is on the municipality as a federated entity, the result of the promulgation of the 1988 Constitution and its consequences emphasizing the municipality as a federated entity and its current constitutional incumbers. In this reflection I intend to point and make reflections on weaknesses, challenges and achievements derived from the performance of this federative entity, with emphasis on the educational sector, when I present elements gathered from a survey of studies with the

¹ Doutora em Educação. Professora Adjunta da Universidade Estadual do Piauí – UESPI.



purpose of identifying political-institutional, economic and cultural factors that imply its performance.

Keywords: construction, weaknesses, challenges.

INTRODUÇÃO:

Seguindo análises de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), na cultura política a expressão Federalismo tem servido para designar dois objetos diferentes: a teoria do Estado federal; e uma visão global da sociedade. Embora a discussão a respeito do tema nem sempre leve em consideração essas duas facetas distintas, parece-me importante pontuar minimamente esses dois aspectos de modo a favorecer a compreensão sobre o modelo de federalismo que experimentamos no Brasil.

No que se refere ao primeiro objeto – a teoria do Estado Federal –, sobre ele praticamente não há controvérsias, haja vista que na teoria, tal modelo constitucional tem sido alvo de muitos estudos que enfocam a sua estrutura e funcionamento em seus aspectos fundamentais. Contudo, trata-se de um significado redutivo, pois

de um lado o conhecimento de um Estado federal não é completo se não se tomam em consideração as características da sociedade, que permitam manter e fazer funcionar as instituições políticas. Portanto, se o Estado federal é um Estado dotado de características próprias, que o distinguem de outros tipos de Estado, devemos conjecturar que tenham algum caráter federal os comportamentos daqueles que vivem nesse Estado. De outro lado, devemos revelar a presença de comportamentos federalistas também fora de Estados federais [...] (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 475).

Nestes termos, segundo os autores, parece haver uma superioridade do segundo modo de conceber o Estado federal, qual seja, “como uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante.” (BOBBIO; MAT-

TEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 475).

Assim sendo, pensar o caso brasileiro requer que consideremos uma tal trajetória histórica, cuja organização política foi sendo marcada por diferentes regimes, embora determinados traços aproximavam-se do modelo federativo como o que conhecemos desde o final do século XIX.

Desde a colonização do Brasil, entre os anos de 1532 e 1534, Portugal optou por dividir o território em quatorze capitanias hereditárias, imensos lotes de terra em que a Coroa atribuía responsabilidade de ocupação e colonização a algum membro de sua confiança que, a partir de então, constituía-se em capitão donatário (PEIXOTO, 2010).

Dessa divisão para fins administrativos, as capitanias foram transformadas em províncias no ano de 1821. Apesar de a Constituição Imperial de 1824 prever que os governos das províncias seriam presididos por pessoas nomeadas pelo Imperador, admitia que todo cidadão detinha o direito de intervir nos negócios da sua localidade, nas Câmaras dos Distritos e no Conselho Geral da Província. Por outro lado, os Conselhos Gerais das Províncias tinham competência para aprovar normas específicas para gerir os negócios. Talvez porque fossem levadas em consideração as desigualdades, a heterogeneidade e a diversidade então existentes entre as diversas regiões e províncias, criava-se a necessidade de uma política de integração nacional que pudesse ser compatibilizada com a autonomia que as elites e a sociedade da época pleiteavam (CARVALHO, 1993).

De algum modo, embora traços como esses possam sugerir tratar-se de uma progressiva evolução do processo político e administrativo no país, é fato que se trata de uma visão distorcida da realidade, percebida por alguns como uma obra de inversão, como escreveu Alceu Amoroso Lima:

Foi-se vendo que pouco a pouco – e até hoje o vemos ainda com surpresa, por vezes – que o Brasil se formara às avessas começando pelo fim. Tivera Coroa antes de ter povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escolas superiores antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economias. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna. Fizera empréstimo antes de ter riqueza consolidada. Aspirara a potência mundial antes de ter a paz e a força exterior. Começara em quase tudo pelo fim [...] (ARAÚJO, 2005, p.306).

Admitindo a tese de Amoroso Lima, é possível dizer que essa inversão pode ser verificada em muitos aspectos da estrutura administrativa brasileira delineada em diferentes momentos históricos. Retomemos, pois, alguns desses momentos.

Após a abdicação de D. Pedro I ao trono, diante da movimentação das elites agrárias contra o excessivo centralismo do monarca, foi aprovada em 1834, como decorrência do Ato Adicional, a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que emendou a Constituição do Império para criar uma Monarquia representativa. Adaptando princípios federalistas, os Conselhos Gerais das províncias foram substituídos por Assembleias Legislativas. Com essa mudança aumentou a descentralização do Estado brasileiro, que garantia às províncias funções executivas e legislativas. Na visão de alguns historiadores, em face da evidente descentralização após 1834, surgiu o que poderia ser considerado um “Império Federado.”

Depois, com a Constituição de 1891, veio o estabelecimento da República Federativa como forma de governo e a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados membros. Como comenta Bercovici (2004, p. 31):

Proclamada a República, o federalismo foi instituído pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. As antigas Províncias foram transformadas em Estados. O federalismo da Constituição, moldado no federalismo dualista clássico, praticamente ignorou a cooperação entre União e entes federados.

Com base em Cruz (2012, p. 66), o “federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais”.² Uma assertiva que cor-

2 Peruzzo (2012), com base em Ataliba (1980) registra que, para ser considerado um Estado Federal, são necessárias sete características: a existência de uma Constituição, na qual estejam estabelecidas as competências dos Estados-membros e da União; o poder constituinte, próprio de cada Estado, que disciplina toda a matéria de sua esfera de competência; a existência de um território próprio para cada Estado, onde estarão assentados os cidadãos; a existência de povo próprio; o poder de cada Estado fixado e compatível com as atribuições da

robora o entendimento de que o federalismo brasileiro instituído em 1891 não permitia aos governos subnacionais maior autonomia em decidir assuntos de interesse regional.

Por essa razão podemos dizer que a Carta de 1891 manteve a obrigação dos Estados membros de formarem a federação brasileira, independentemente da vontade das populações locais, prevista no art. 6º dessa Constituição, a possibilidade de intervenção da União nos entes federados para garantir a manutenção da federação.

É certo que fatores como esses contribuíram para que nos anos de 1930, durante o período Vargas, fosse acentuada a centralização pelo governo federal, com a restrição da autonomia administrativa e política dos Estados membros. Lembremos que o Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, dissolveu o Congresso Nacional e cassou os mandatos de todos os Governadores e Prefeitos, sendo nomeados interventores em cada Estado-membro. O Decreto também previu a competência dos Interventores Estaduais para nomear os tais mandatários. Dos atos dos Interventores Estaduais só cabia recurso ao Presidente da República. Interessante observar que apesar de todo o centralismo, o Decreto n.º 19.398 manteve em vigor as Constituições e as Leis estaduais de reforçar a autonomia financeira dos Estados-membros e de garantir que a nova Constituição a ser elaborada mantivesse o sistema federativo.

Já a Constituição de 1937 – outorgada por Getúlio Vargas –, embora tenha mantido a competência remanescente dos Estados-membros, ampliou as hipóteses de intervenção da União nos entes federados (art. 21). Se acaso o Estado-membro não fosse capaz de arrecadar impostos suficientes para a manutenção dos seus serviços, poderia ser transformado em território da União.

A Constituição de 1946 devolveu formalmente a autonomia administrativa e política aos estados membros. Isso, no entanto, foi novamente afetado pelo golpe militar de 1964. A Constituição de 1967 construiu um federalismo meramente nominal, pois a competência da União ainda era muito forte restando aos Estados federados pouca opção de ir de encontro a determinações emanadas do

Constituição Federal; a existência, no órgão legislativo da União, da representação proporcional do povo de cada Estado-membro; e a existência de uma Corte Constitucional, que garanta a aplicação da Constituição Federal, pois esta é a “expressão da vontade de todos os Estados”.

poder central.

Do que se viu até aqui, já é possível depreender, ainda que provisoriamente, que a experiência brasileira em matéria de organização política sempre foi marcada por uma forte atuação do poder central, o que em muito contribuiu para o sentimento de dependência nutrido pelos cidadãos dos estados membros, uma dependência quase natural em relação aos poderes emanados da União.

A essa altura, importa dizer que o desenvolvimento de uma organização política é sempre uma tarefa complexa, até porque em todas as nações existem particularidades que precisam ser levadas em consideração quando se analisa a forma de governo ali presente. A esse respeito, tomamos a posição de Cruz (2012, p. 68), quando afirma:

Existem condições bem diferenciadas de organização do federalismo entre os países, assim como condições socioeconômicas, culturais e políticas condicionadas por inúmeros elementos, como natureza, número de habitantes, extensão dos estados-membros, diferenças estruturais no desenvolvimento econômico, relação entre territorialidade e identidade nacional, incluindo estruturas étnico-culturais, linguísticas e confessionais.

Situado assim o federalismo brasileiro, antes de trazer à tona as muitas alterações introduzidas pela Constituição de 1988, designada pelo Deputado Constituinte Ulysses Guimarães como a “Constituição Cidadã”, trago um excerto de um discurso de Rui Barbosa proferido no Senado Federal em 1890, intitulado “Organização das Finanças Republicanas”, quando já se vislumbrava a instalação do federalismo. Não houvesse a data e o autor desse discurso devidamente situados, o leitor brasileiro atento à sua história poderia, em princípio, imaginar tratar-se de um discurso atual. Dizia Rui Barbosa:

Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem pra hoje. Pelo contrário, é da união que partimos. Na união nascemos. Na união se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na união ainda não cessamos de estar. Para que a união seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A união é talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis

argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a união pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele. Quando, sob as últimas trevas do regime extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantinho agitado pela realeza contra ela era a desintegração da pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à forma federativa. Esse receio foi o grande embaraço, que obstou por longo tempo o bom êxito das esperanças republicanas; e, se hoje o rumo de nossos primeiros passos não desvanecer essas apreensões; se as primeiras medidas adotadas pelo Congresso não demonstrarem que o mais firme dos nossos propósitos é manter inteira, incólume, indivisível, sob um forte governo nacional, a grande pátria brasileira, então a república terá sido a mais dolorosa de todas as decepções para os amigos do país. (SOUZA, 2010, p. 3).

Passados quase 100 anos desse discurso, o país chegou a sua sétima Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, situação que pode ser indicativa de uma instabilidade institucional da nação, também refletida na falta de compromisso dos representantes eleitos para o Congresso Nacional, cujos discursos, em sua grande maioria, perderam a seriedade e coerência que demarcaram a posição de Rui Barbosa.

A nova Carta trouxe aos cidadãos brasileiros a certeza de um novo tempo. Resgatou os princípios federalistas procurando refazer o equilíbrio necessário entre o poder central e os poderes dos estados e municípios, na perspectiva do Estado democrático de direito. No entanto, na visão de Nardi (2008, p. 112), “históricas condições políticas mantêm presentes traços patrimonialistas, capazes de importantes desfavores à expansão local da lógica democrática.”

Apesar das prerrogativas constitucionais inauguradas pela nova Constituição, tendo em vista uma melhor qualidade de vida do brasileiro, a maioria da sociedade brasileira continua, infelizmente, convivendo com as desigualdades sociais há muito presentes na realidade do país. Essas acentuadas desigualdades são, a meu ver, peças constituintes dos desfavores referidos por Nardi (2008). E o são por várias razões, como a mencionada por Araújo (2012, p. 51), reportando-se aos indicadores educacionais no país. Segundo este autor, tais indicadores reforçam a comprovação de que “mais de um

século de federalismo não foi eficiente para uma consistente redução das desigualdades territoriais”, desigualdades estas que, no entendimento de Bercovici (2004, p. 71) tem passado ao largo das prioridades do país:

No Brasil, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente ligada à questão histórica das desigualdades regionais, que nunca foram encaradas como prioridade nacional máxima. Desta forma, sem uma real preocupação com as desigualdades regionais, os efeitos da própria descentralização se tornam limitados. E na questão das disparidades regionais, o papel da União é fundamental: os entes federados não podem suprir o planejamento e decisões que exigem visões supra-regionais, nem têm como obter, isoladamente, grandes recursos.

A esse respeito, também Conciani e Santos (2009) refletem sobre a necessidade e alcance da descentralização que caracteriza o nosso modelo de federalismo, assinalando que, em vista da sua formação histórica e o curso das políticas econômicas ditado pelo mundo globalizado, somos chamados a repensar esse modelo na atualidade, em razão de seu caráter centralizador.

Pensar em descentralização, desigualdades e disparidades regionais tendo em vista elementos como os aqui referidos permite-nos, a meu ver, trazer à tona aspectos da história de um federalismo construído entre avanços e recuos. No entanto, permite-nos também perceber a afirmação progressiva do município como ente federado chamado à execução de políticas sociais nas mais diferentes áreas de abrangência, haja vista o curso e a complexidade que vai assumindo a sociedade brasileira. Por essa razão e na continuidade desse debate passo a focar mais especificamente as responsabilidades e incumbências dos municípios, advindas da nova Carta Constitucional do final do século XX.

O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO E SUAS ATUAIS INCUMBÊNCIAS

De acordo com Tomio (2002), a Constituição Federal de 1988, ao instituir novo modelo de estrutura federativa, proporcionou aos entes municipais um grau de emancipação raramente encon-

trado em outros países. A esse respeito, Abrucio (2010, p. 46) é ainda mais enfático ao afirmar que “nessa linha o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações no mundo a dar status de ente federativo aos municípios”, posto terem sido reconhecidos como membros da federação, agora “em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo” (REZENDE, 2001, p. 335). Posicionamentos reforçados por Resendes (2010, p. 247) quando afirma:

[...] o município, no sistema federativo brasileiro, é contemplado como peça sui generis pelo texto constitucional de 1988 que, ao efetuar a repartição de competências, estabeleceu três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal, inovando o modelo federativo adotado pelos demais Estados na ordem internacional.

Certamente, essa foi a marca de maior destaque na Constituição de 1988. Embora em todas as Constituições Federais, com exceção à de 1937, o município era mencionado como organização política e autônoma; somente com a Carta de 1988 ele é elevado à categoria de ente federado³ dotado de autonomia e com uma série de incumbências, inclusive no que diz respeito à proteção dos municípios por meio da promoção do seu bem estar. Para isso, cabe-lhe implantar programas voltados para o desenvolvimento do ser humano, tendo por alvo os diversos setores sociais, sobretudo os da saúde, educação e assistência social.

Desse modo, o setor público foi redefinido, resultando na transferência de novas funções para as instâncias municipais e estaduais (GOMES; SILVA; SILVA, 2005). A esse respeito, cabe mencionar o que dispõe o Art. 30 da Constituição Federal, acerca das competências dos municípios:

Art. 30. Compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar ba-

3 Cabe assinalar que as posições a respeito da doutrina do município como ente federativo ainda são dissonantes. Silva (2006), por exemplo, defende que o município não se enquadra na Federação. Segundo o autor: “Não existe Federação de Municípios. Existe Federação de Estados.” (p. 302). Por outro lado, como se sabe, prepondera tese de que o município tem natureza de ente federativo, como se pode verificar em Bastos (1996).

lancetes nos prazos fixados em lei;
IV – criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;⁴
VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Os dispositivos legais contidos nesse artigo dão a dimensão da responsabilidade dos municípios, embora o peso de algumas circunstâncias como, por exemplo, as diferenças regionais e as disparidades populacionais tornem, muitas vezes, a concretização do teor dessas incumbências uma tarefa difícil ou mesmo incompleta.

No que tange à estrutura fiscal, é importante destacar que após a Constituição de 1988 a descentralização fiscal passou a ocorrer de forma gradual, de modo que estados e municípios passassem a contar com maiores percentuais da receita. Cabe observar, no entanto, que muitos estudos têm demonstrado que a longa tradição de fisiologismo e clientelismo que acompanha o poder público torna os governos subnacionais altamente permeáveis à influência das elites locais, implicando no mau uso do dinheiro público (ABRUCIO, 1999).

Diante da nova realidade federativa, coube às Câmaras Municipais a responsabilidade de elaborar as respectivas Leis Orgânicas a fim de dar cumprimento às novas atribuições dos municípios. Na elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fez-se necessário observar com responsabilidade e rigor os preceitos da Constituição Federal consoante às atribuições de cada ente federado. A LDO representa, justamente, o marco mais significativo para os municípios, pois é ela que estabe-

4 Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

lece as bases para a organização política local, além de possibilitar mudanças significativas no plano institucional. A partir daí o município passou a ter que dar conta de dois grandes desafios: assumir a política social que até então estava concentrada na esfera federal; e promover o desenvolvimento local (GOMES; SILVA; SILVA, 2005).

Podemos dizer que a dinâmica dessa nova organização político-administrativa não constituiu tarefa fácil aos municípios, uma vez que passaram a lidar com circunstâncias novas, muitas das quais pouco experimentadas noutros tempos, além de terem de conciliar os interesses locais com os gerais da federação e de coordenar diversos esforços, muitas vezes sem condições concretas para empreendê-los. Até porque, conforme assinala Nardi (2008), o colonialismo do passado brasileiro influenciou a organização do Estado nacional, que herdou daquele as estruturas sociais e também o conservadorismo.

Cabe destacar, na linha de análise de Abrucio (2010), cinco grandes pilares presentes na Constituição de 1988: o primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais; o segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público; o terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Estes dois últimos pilares interligam-se e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se de uma descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais.

O conteúdo expresso no primeiro pilar – a universalização das políticas – contribuiu de maneira significativa para que o município ganhasse o status de ente federativo. Convivendo ao longo da sua história com as marcantes desigualdades regionais, o país tinha a consciência de que se não houvesse uma redistribuição de atribuições, seria difícil o enfrentamento dessas desigualdades. Mas, pensar apenas na redistribuição sem oferecer aos entes federados as reais condições de atendimento

não seria o bastante, sendo esta uma questão ainda muito presente nos debates sobre o alcance das políticas públicas em nível municipal, especialmente naqueles com menor força orçamentária.

Um fato sobremodo agravante na questão do cumprimento e alcance das incumbências atribuídas ao município parece ter sido um aumento exagerado do quadro de emancipações ocorridas nos últimos tempos. Pequenas localidades com uma população diminuta foram, segundo essa tese, ascendidas à categoria de município sem apresentar um mínimo de condições favoráveis ao atendimento das necessidades básicas da população.⁵ Esse movimento só foi interrompido com a promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que alterou a redação do § 4º do art. 18, determinando a necessidade de uma lei federal para que isso pudesse acontecer.

Uma observação pertinente é que o número de municípios criados variava bastante por estado, sem que houvesse uma evidente correlação entre essa quantidade e o porte populacional. Um exemplo claro foi a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro 1967,⁶ que exigia o mínimo de cem eleitores locais, mas que depois, em muitos estados, passou a depender apenas da iniciativa de um parlamentar estadual. A tabela a seguir mostra a evolução do número de municípios, por regiões do país, da década de 1940 a 2000.

Tabela 1 – Número de emancipações político-administrativas de municípios, por região do país – Anos de 1940 a 2000⁷

5 Acerca dessa questão existem opiniões divergentes. Há os que defendem a criação de novos municípios entendendo que a descentralização político-administrativa traz benefícios para a população, enquanto a corrente contrária argumenta que a criação de novos municípios gera um aumento de despesas com os serviços das administrações municipais, tanto no poder executivo quanto no legislativo, desproporcional à capacidade de arrecadação que possuem (FÁVERO, 2004).

6 Essa Lei Complementar foi alterada pela Lei Complementar nº 46, de 21 de agosto de 1984, que passava, na vigência da Constituição Federal de 1967, a estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências.

7 Importa considerar que, em período seguinte ao apontado na Tabela 1, ou seja, entre 2000 a 2015, foram emancipados somente dez outros municípios.

REGIÃO	DÉCADAS						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1791
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1189
Centro Oeste	80	112	244	306	317	379	463
TOTAL	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Perceber esses dados em seu conjunto pode contribuir para a compreensão das dificuldades que passaram a enfrentar muitos dos recém criados municípios para atender as necessidades de suas comunidades, como as de educação, saúde, saneamento, habitação, segurança, esporte, lazer, cultura entre outras. Um leque demasiado que pode resultar em grandes limitações para um número expressivo de municípios que não reúnem condições suficientes para fazer face às demandas, como a capacidade de arrecadação dos impostos, embora possam fazer grande diferença na promoção de melhores condições de vida da população, como demonstrou Peruzzo (2012). A esse respeito, Pinto (2012, p.161) analisa:

[...] de cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o Governo Federal arrecada R\$ 70; os estados, R\$ 25; e os municípios, apenas R\$ 5. Portanto, boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação, o que acontece porque os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza – ISS) só têm um potencial significativo de arrecadação nos de maior porte, os quais [...] são a minoria. Em resumo, que prefeito de cidade pequena buscará ampliar a receita de IPTU, sabendo que sofrerá uma forte pressão contrária da classe média e rica local (à qual ele pertence), com baixo retorno econômico?

Na esteira do pensamento de Pinto (2012), a sinalização de que pesam aos municípios os

efeitos de uma partilha descompassada de recursos e que esta é agravada pelas grandes diferenças na capacidade de recolha de impostos entre eles, importa dizer que essa repercussão frequentemente é agravada pela gestão dos recursos, como temos conhecido, por exemplo, no âmbito da educação. Para adentrarmos um pouco mais nesse debate, na próxima subsecção procuro explorar fragilidades, desafios e conquistas no plano da oferta e gestão da educação pública pelo município.

Município e educação pública: fragilidades, desafios e conquistas

Para responder aos desafios impostos aos municípios em sua fase de ente federativo autônomo, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, é necessário, de imediato, assinalar a diversidade de condições socioeconômicas que marca o país, com a consciência de que essa realidade tem sido, ao longo da história do Brasil, um entrave ao alcance de muitos objetivos, sobretudo na área educacional.

Entendo que um fator determinante para esse entrave é a falta de uma coordenação federativa das ações, o que inclui, obviamente, as que estão sob a responsabilidade da esfera municipal; afinal para inúmeros municípios brasileiros tudo foi muito novo em termos de atribuições.

Araújo (2005) destaca duas razões que explicitam a necessidade dessa coordenação na ação estatal. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados na capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais. A segunda diz respeito à ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre os entes, por meio de seus gestores, seja contraposta pelo exercício programático da cooperação com efeito nos e entre os sistemas de ensino.

É importante destacar que, por um longo período da história do Brasil, a educação básica ficou praticamente sob a responsabilidade dos estados⁸, com as estatísticas demonstrando, por exem-

8 O processo de descentralização do ensino no Brasil foi iniciado com o Ato Adicional de 1834, quando o poder central delegou às Assembleias Provinciais, dentre outras competências, a de legislar sobre o ensino público. (PAIVA, 1997).

plo, uma enorme superioridade no número de alunos matriculados no ensino fundamental das redes estaduais quando em comparação com as redes municipais.⁹

Mais recentemente, diante dos desafios impostos pela autonomia concedida pela Constituição Federal de 1988, os municípios empenham-se no desenvolvimento de mecanismos voltados à oferta de educação de qualidade às suas crianças e adolescentes, um desafio imenso diante de estatísticas que estampam uma realidade nada animadora. Conforme dados compilados a partir de resultados de 2011 do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil, apenas 10,3% dos alunos brasileiros terminam o ensino médio dominando realmente os conteúdos em matemática - ou seja, quase 90% dos alunos não aprendem o esperado. Estudos também revelam que mais de 60% dos alunos do 5º ano não conseguem interpretar textos simples e que cerca de 60% dos alunos do 9º ano não interpretam textos dissertativos. Fortalece essa imagem dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo os quais, no ranking da educação de 36 países, o Brasil ocupa a penúltima posição, à frente apenas do México (OCDE, 2011).

Diante do desafio que sugere dados como esses, importa assinalar a recente análise de Pinto (2012) de que, mesmo com a municipalização da educação, praticamente metade dos municípios ainda não se organizou enquanto sistema de ensino (dependendo, portanto, da normatização estadual para gerir suas escolas) e que, mais de um quinto sequer possui um Conselho Municipal de Educação (CME). O autor também aponta como fator preocupante o fato de quase metade dos municípios, incluindo os grandes, declararem não possuir Plano Municipal de Educação (PME), condição essencial para o planejamento adequado das condições de oferta e atendimento, embora a recente aprovação do novo PNE tenha impulsionado tal providência.

Para entender melhor essa ampliação do papel do município no setor educacional e a própria transformação do cenário em que passa a se situar esse ente federativo, importa revisitarmos ele-

9 Dados de 1997 dão conta da grandeza dessas diferenças, tendo em vista o percentual de matrículas do ensino fundamental nas redes estaduais. Alguns exemplos: Acre, 67,3%; Amazonas, 62,6%; Amapá, 84,4%; Pará, 58,6%; Rondônia, 66,2%; Tocantins, 65,6%; Goiás, 67,1%; Espírito Santo, 69,8%; Minas Gerais, 73,7%; São Paulo, 81,2%; e Santa Catarina, 62,3% (BRASIL, 1999).

mentos de quatro documentos legais vigentes após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a saber: a) a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96; b) o Fundef e, na sequência dele, o Fundeb; e c) os PNE 2001-2010 e 2014-2024. Vale dizer, conforme escreve Dourado (2007, p. 923), que os princípios emanados desses documentos precisam se concretizar no âmbito dos sistemas de ensino “de modo a propiciar elementos para a compreensão dos processos de regulação e financiamento, bem como os arranjos institucionais que contribuem para a materialidade das políticas de gestão e organização educacionais no Brasil.”

Com a promulgação da Nova Carta Constitucional ficou implícita a necessidade de adequação da legislação educacional à nova realidade constitucional, motivo pelo qual (ainda que não exclusivo), após oito anos de tramitação no Congresso Nacional fora aprovada, em 20 de dezembro de 1996, a nova LDB.

Durante o processo de tramitação e discussão da LDB, o regime de colaboração figurou como um dos principais temas de debate. Todavia, o texto final resultou em uma lei com a concepção de Estado mínimo (SAVIANI, 1997), quando se limitou a definir um capítulo denominado “Organização da Educação Nacional”, tendo sido deixado de fora do texto normas mais específicas de como se daria, de fato, o regime de colaboração e até mesmo sanções no caso da não efetivação do mesmo.

O sonho de muitos educadores envolvidos na discussão acerca de um Estado-educador compreendia, em linhas gerais, a garantia, pelo Estado, do acesso e permanência da população à escola, uma aposta que há muito tem mobilizado lutas em defesa da educação pública no país. Nunca é demais lembrar que, no ano de 1932, os “Pioneiros da Educação Nova” lançavam o manifesto em defesa da escola pública, laica, gratuita e de qualidade para todos. Também que, em 1950, Florestan Fernandes assinara documento com o mesmo objetivo, ou seja, a defesa da escola pública. Neste caso, estamos falando de um intelectual, militante e parlamentar que desenvolveu estudos sobre as classes na formação social brasileira assinalando que a tarefa republicana exigira o protagonismo dos trabalhadores expropriados. Nesse sentido, seu engajamento a favor de um projeto de nação se deu a partir da ótica dos que historicamente foram desprovidos do acesso à educação pública (LEHER, 2006).

Como referi, a busca pela escola pública de qualidade tem atravessado muitos momentos da história da educação brasileira e neles há muitas evidências de que os objetivos traçados foram frequentemente atropelados por circunstâncias que os desfavorecem. O lançamento do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), ocorrido em Brasília no ano de 1987, foi essencial para reacender os objetivos que desde a década de 1930 haviam sido expressos por aqueles que lutaram por uma escola pública laica e de qualidade no país. Foi a partir dos debates no FNDEP, abertos à participação da sociedade civil, que nasceu a atual LDB, embora tenham sido dois os projetos que fizeram parte do embrião da lei.

Durante os oito anos de tramitação no legislativo nacional, o projeto de LDB originado do movimento dos educadores recebeu uma quantidade razoável de emendas, sendo aprovado o segundo que, lamentavelmente, acolheu menor conjunto de propostas nascidas da sociedade civil. A aprovação do segundo projeto foi uma demonstração clara do projeto neoliberal de educação, vinculado às políticas do Banco Mundial para a educação na América Latina e, em especial, para o Brasil. Conforme registram Mota Junior e Maués (2014, p. 1138), com base em diversos estudos da área da educação, é na década de 1990 “que se aprofundam as relações entre este organismo internacional e o governo brasileiro, o que impactou profundamente os rumos das políticas educacionais adotadas no país desde então.”

O país possuía agora uma nova legislação referente às diretrizes educacionais. A nova lei define, em seu artigo 4º, inciso IX, em consonância com o primeiro parágrafo do Art. 211 da Constituição Federal de 1988, que o dever do Estado para com a educação escolar pública será efetivada mediante a garantia, entre outros, de “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” o que implica o atendimento ao direito à educação em sua expressão máxima, efetivado em todo o território nacional (FLACH, 2009).

Diante dessa referência, recorro ao pensamento de Oliveira (2005, p.6), segundo o qual:

nunca houve, de fato, um debate público consistente sobre a melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública brasileira. Os nossos políticos primaram pela construção de escolas para toda a população, sem que fosse dada a ênfase necessária na questão da qualidade do ensino a ser oferecido por essas escolas.

Acerca desse quadro normativo também é importante assinalar que a nova LDB pormenorizou a atuação do município no campo educacional enquanto sistema de ensino, ainda que tal condição tenha sido referida na Constituição Federal. Observe-se, por exemplo, o disposto no artigo 11 da citada lei, que versa sobre as incumbências desse ente federativo no campo da educação, afora uma série de outros dispositivos sobre, por exemplo, a oferta, a gestão e o financiamento da educação pública.

Na esteira da constituição de novas bases legais para a educação brasileira, também foi implantado o Fundef. Decorridos oito anos da promulgação da Constituição Federal, fora promulgada, em 12 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passou a vigorar com o seguinte conteúdo:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Assim, a Emenda Constitucional deu origem à Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundef, fundo implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar uma nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

O Fundef foi inspirado na orientação de organismos internacionais e conferia priorização ao ensino fundamental. Apesar da promessa de desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, o fundo praticamente não apresentou recursos novos para o sistema educacional brasileiro como

um todo, pois apenas promovia uma redistribuição de recursos em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municípios, considerada uma parte dos recursos vindos de impostos que já era vinculada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tendo por base o número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipal.

Na certeza de que a história da educação nos oferece elementos com os quais se pode compreender melhor os acontecimentos mais recentes, lembro que na década de 1960 o educador Anísio Teixeira havia apresentado uma proposta de fundo. Árduo defensor da escola pública e preocupado com o financiamento da educação, o educador apresentou uma proposta de aplicação de recursos de forma permanente para o ensino primário. Em sua proposta, o educador definia o volume de recursos a partir do estabelecimento do salário dos professores. (AMARAL, 2001).

À época, vigorava a Constituição Federal de 1946, que estabelecia a educação como direito dos brasileiros, o ensino primário obrigatório, sendo o oficial gratuito para todos, inclusive o ensino ulterior ao primário àqueles que provassem a falta ou insuficiência de recursos.

Qual seria, então, a diferença entre essas duas propostas? Enquanto o Fundef propõe uma redistribuição de recursos entre municípios dentro de um mesmo estado, recursos esses já existentes e, a partir daí, fixar um custo médio anual nacional por aluno, as ideias de Anísio iam além. Havia na sua proposta uma preocupação com a qualidade do trabalho do professor, daí sua defesa pela ligação do fundo com o salário do docente. Ademais, na proposta de Anísio Teixeira os recursos não seriam redistribuídos apenas dentro dos municípios de um mesmo estado, mas em uma permanente articulação entre União, estados e municípios.

Assim como o Fundef, que prevê a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CAC), com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos, bem como o Censo Escolar anual, Anísio Teixeira também propunha a criação de conselhos de educação dos quais fizesse parte pessoas com um alto grau de autonomia administrativa.

Convém destacar que a Lei nº 5.692/71 também estabelecia a vinculação de recursos financeiros da União para os estados e municípios, visando corrigir diferenças regionais de desenvolvi-

mento econômico dos entes federados, determinando, inclusive, a criação de um estatuto em cada sistema de ensino que estruturasse a carreira do magistério de 1º e 2º graus, conforme fixava o art. 36.

O parágrafo 1º do art. 54 da Lei estabelecia:

§ 1º A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento socioeconômico, tendo em vista renda “per capita” e população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior.

Esses elementos nos possibilitam constatar que a engenharia institucional característica do Fundef não foi totalmente inédita.

Mas, qual a razão de estabelecer aqui esses paralelos? Em boa medida, para ilustrar o que apontei na introdução deste trabalho recorrendo a Bittar e Bittar (2012, p. 160), para quem a incorporação de princípios democráticos sem que sejam realmente postos em prática constitui traço recorrente das políticas educacionais no Brasil.

No caso em tela, temos que o fundo proposto por Anísio Teixeira sequer foi transformado em lei, mas após 36 anos do lançamento da proposta vemos o governo brasileiro propor um fundo justamente nos moldes daquele almejado pelo educador, embora com uma estrutura distante daquela, inclusive quanto ao alcance na valorização do profissional da educação. Vejamos, pois, sobre a constituição do fundo do final da década de 1990.

Na época, o governo federal anunciava amplamente que a implantação do Fundef seria a “salvação da pátria”, embora as evidências ao longo da década de vigência do fundo tenham dado conta de que não foi isso que aconteceu. Dados oficiais comprovam que o Governo Federal (seja de FHC, seja de Lula) não cumpriu o dispositivo da Lei que estabelecia o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal.

Essa irregularidade, reconhecida no relatório do Grupo de Trabalho criado pelo MEC em 2003 (BRASIL, 2003), resultou na não participação do Governo Federal na ordem de mais R\$ 12,7

bilhões de 1998 a 2002. Como tal irregularidade continuou entre 2003 a 2006, a dívida do Governo Federal com o Fundef, alcançou um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, posto que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), em relatório sobre as contas da União em 2004 (BRASIL, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, valor muito distante dos R\$ 485 milhões praticados.

Com base nesses dados, a complementação devida só no governo Lula alcançou R\$ 20 bilhões, valor que, acrescido aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões (DAVIES, 2006). Uma estatística sinaliza quanto mais o fundo poderia contribuir para diminuir os efeitos da falta de recursos em muitos municípios, especialmente os da região Nordeste do país, onde muitas vezes os salários dos seus professores mantinham-se em um patamar próximo a um terço do salário mínimo.

Se, de um lado, muitas foram as lacunas deixadas pelo Fundef – como a prática do baixo valor mínimo por aluno/ano, a reduzida participação da União no montante do Fundo, a competição por alunos praticada entre redes estadual e municipais, a ineficiência dos conselhos de acompanhamento e controle social e, talvez o ponto mais nefrágico, as repercussões negativas do fundo na educação infantil e no ensino médio –, de outro, parece-me importante destacar a contribuição que o fundo trouxe no sentido de amenizar as estatísticas difíceis da realidade crônica em municípios, sobretudo das regiões Norte e Nordeste do país, como foi o caso da oportunidade de qualificação dos profissionais da educação.

Vale lembrar que, de acordo com o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 9.424/96, nos primeiros cinco anos de vigência da lei, 60% dos recursos poderiam ser utilizados para a qualificação do professor leigo, à época uma figura muito recorrente no Nordeste do país. Já o art. 9º estabelecia a obrigatoriedade de os sistemas de ensino criarem seus Planos de Cargos e Salários, do que decorria o fato de garantir ao professor leigo, após sua qualificação, entrar para o quadro de profissionais dos respectivos sistemas de ensino.

Como sabemos, na fase inicial da implantação do Fundo foi grande a expectativa quanto

a um reforço nas condições de financiamento e, portanto, de melhoria da qualidade da educação. A Lei nº 9.424/96 parecia estabelecer direcionamento para uma aplicação mais eficaz dos recursos da educação, o que parecia ser reforçado, por exemplo, com a criação de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo.

A distribuição dos recursos segundo o quantitativo de matrículas do ano anterior constituía outro fator com potencial para promover certo equilíbrio no padrão de investimento nas diferentes regiões e estados do país. Foi neste contexto e no curso de uma adaptação às novas regras do jogo de financiamento para o ensino fundamental que o município tendeu à ampliação de sua matrícula nesse nível de ensino, constituindo, ao longo dos anos, o mais amplo processo de municipalização do ensino assistido até então no país (OLIVEIRA, 1999, 2008; KRAWCZYK; VIEIRA, 2008; NARDI, 2011).

Vale mencionar que, com a implantação do Fundef em janeiro de 1998, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) enviou correspondência a todos os prefeitos do país para informar sobre a operacionalização dos recursos do Fundo em conta no Banco do Brasil e que o gestor desses recursos deveria ser o Secretário de Educação.

A esse respeito, tendo em conta a existência de muitos casos de desvios e malversação de verbas da educação, como frequentemente informam os noticiários do país, vejo que a retirada do encargo de gestão direta dos recursos por parte dos secretários de educação soa desfavorável a uma melhor aplicação dos recursos do setor, ainda que tal medida não constitua necessariamente uma garantia. Inclusive porque é sabido que dirigentes municipais, quando subservientes a interesses de seus superiores, também contribuem para que determinadas condutas na gestão da educação sigam na contramão da construção da qualidade almejada.

A Tabela 2, a título de exemplificação da dimensão dessa problemática, registra a situação dos estados da federação no que diz respeito a denúncias de fraudes e de má gestão dos recursos do Fundef.

Tabela 2 – Distribuição por estado dos municípios com denúncias de fraude e má gestão do Fundef no período de 1998 a 2003

ESTADO	MÁ GESTÃO	FRAUDE	MÁ GESTÃO E/OU FRAUDE
AC	1%	4%	1%
AL	0%	0%	2%
AM	9%	0%	8%
BA	42%	31%	41%
CE	30%	29%	24%
GO	0%	1%	0%
MA	2%	5%	2%
MG	4%	3%	3%
MS	1%	0%	1%
MT	0%	0%	0%
PA	0%	1%	1%
PB	0%	0%	0%
PE	1%	1%	1%
PI	4%	22%	8%
PR	0%	1%	2%
RJ	0%	1%	0%
RJ	0%	1%	0%
RS	1%	0%	1%
SC	0%	0%	1%
SP	1%	3%	1%
TO	1%	0%	1%
TOTAL	100%	100%	100%

Fonte: adaptada a partir de Sousa Neto (2003).

Conforme os dados da tabela, embora as práticas de má gestão e fraudes sejam identificadas na massiva maioria dos estados listados, chama a atenção a maior concentração dessas práticas em três estados do Nordeste – Bahia, Ceará e Piauí, cujos percentuais são os mais elevados.

Conforme analisa Davies (2006, p. 758):

Mesmo nos governos que ganharam com o Fundef, é preciso uma atitude de cautela, pois, dada a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da so-

cidade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação e/ou pela distribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino.

Finda a vigência do Fundef, em 1º de janeiro de 2007, ocorreu sua substituição pelo Fundeb. O processo dessa constituição do novo fundo, já no governo Lula, também foi marcado por muitas críticas ao Fundef, em especial por não atender a educação básica na sua totalidade. Desde 1994 circulava entre gestores e sindicalistas a ideia de um fundo que fosse mais completo e que atendesse de forma mais equânime os interesses da educação do país.¹⁰

Nessa linha de pensamento, diversos estudiosos, entre eles Lima (2005), referem as ideias dos Pioneiros da Educação Nova. No documento original, pautado na defesa da escola pública, obrigatória, laica e gratuita, identificam-se ideias fecundas para a educação brasileira na atualidade, tendo dado “origem a todas as leis mais fundamentais da educação nacional nos últimos setenta anos [...] [e inspirado] a elaboração do FUNDEB.” (LIMA, 2005, p. 18).

Ainda na defesa de um fundo que contemplasse toda a educação básica, Didonet (2005, p. 34) escreve que “a opção por um fundo único para toda a Educação Básica [...] pode aduzir a seu favor o argumento de que expressa coerência com o conceito de educação integrada do nascimento ao ensino médio como responsabilidade comum e solidária de todos os entes da Federação.”

Como o Fundeb fez parte do discurso do ex-presidente Lula em sua campanha na corrida presidencial, após a sua chegada ao poder todas as lentes foram voltadas para a concretização desse ideal. Entretanto, somente em 2005 a Câmara e o Senado discutiram o Projeto de Emenda Constitucional que criaria o novo Fundo, do que resultou a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dela decorreu a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, que regulamentava o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que foi substituída pela

10 Em 1999, deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) protocolaram uma proposta de Emenda à Constituição Federal propondo a criação do Fundeb. Contudo, a PEC nº 112 não chegou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados, não tendo havido sequer a designação de comissão especial para tratar do assunto.

Lei nº 11.494, 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb.¹¹

O Fundeb, com vigência até 2020, diferente do Fundo anterior, alcança mais amplamente a educação básica, pois envolve a educação infantil, o ensino fundamental – agora com duração de nove anos –, o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos. Também o percentual de impostos que compõem o Fundo foi aumentado, a partir de 2009, para 20%.¹²

A complementação da União também foi alterada, de modo que em 2007 fossem destinados dois bilhões de reais, em 2008 três bilhões de reais, em 2009 quatro bilhões e meio de reais e, a partir de 2010, dez por cento do valor total do Fundo, reajustáveis com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação, por força do art. 212 da Constituição Federal, em até 30% do valor da Complementação da União. Para essa participação da União não poderão ser utilizados recursos do Salário Educação.

Como principais vantagens do Fundeb, destaco as seguintes:

a) aumento do valor do piso salarial, estabelecendo dois pisos diferenciados, sendo um para os profissionais da educação com formação em nível médio e outro para profissionais com formação em nível superior.

b) estabelecimento do mínimo de 1/3 da jornada de trabalho a ser dedicada a horas-atividade que dizem respeito ao preparo das aulas, correções de trabalhos e participação em reuniões pedagógicas.

c) definição de quem são os profissionais do magistério público, de acordo com a formação,

11 Também altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e nº 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

12 A contribuição de estados, Distrito Federal e municípios foi de 16,66% em 2007, 18,33% em 2008 e 20% a partir de 2009 sobre: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração de Exportações (LC de 87/96). E, ainda, contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios de 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% a partir de 2009 do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Também a quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR) e receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

respeitando a legislação federal que trata da matéria;

d) previsão de atualização do piso salarial a partir de 2009, mediante encaminhamento ao Congresso Nacional de Projeto de Lei do Poder Executivo. Essa atualização salarial tem como parâmetro o crescimento do valor anual mínimo por aluno das séries iniciais do ensino fundamental.

e) determinação de aporte de recursos da União naqueles casos em que os estados e municípios comprovarem a necessidade de possuir turmas abaixo de 25 alunos, devido à dispersão geográfica, bem como comprovação da indisponibilidade de garantir o piso com recursos dos 25% vinculados ao ensino; e

f) obrigatoriedade da elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.¹³

Em vista do conjunto de impostos que compõem o Fundeb, parece-me ser possível perceber que um dos seus principais objetivos foi mesmo proporcionar a elevação e a distribuição racional dos investimentos em educação em face de mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem e ao seu alcance.

Outro ponto a destacar foi a obrigação por parte do Poder Público, atendendo ao disposto no art. 41 da Medida Provisória nº 339/2006, depois transformada na Lei nº 11.494/2007, de fixar em lei específica o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público¹⁴.

É importante lembrar que existe um consenso de que os professores ganham mal, o que reforça as defesas pela institucionalização de um piso salarial para estes profissionais. Até porque as

13 Cabe lembrar que essa determinação já constava no art. 9º da Lei nº 9.424/96.

14 A Lei de 2007 determina que: “Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.” A lei foi aprovada em 2008, passando a vigorar sob o nº 11.738, de 16 de julho. O Supremo Tribunal Federal (STF) publicou no dia 24/08/2011 a íntegra da decisão na ADIn nº 4167, que questionava a Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério. A decisão final, proferida em abril de 2011, já obrigava todos os entes federados a estabelecer imediatamente o piso como vencimento inicial das carreiras e a destinar um terço da jornada docente para atividades de planejamento e preparação pedagógica.

discrepâncias salariais são visíveis em todo o país. Entretanto, essa institucionalização é difícil de ser construída em âmbito nacional, em função das diferentes capacidades de arrecadação e de pagamento dos estados e municípios. Existem, inclusive, propostas que defendem a instituição de pisos regionais, medida que poderia levar a um “congelamento” das desigualdades regionais existentes no Brasil.¹⁵

Do exposto, penso ser importante ter em mente que não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, nas zonas urbanas e rurais, em estados ricos e nos menos favorecidos economicamente, se não forem ampliados os recursos para o setor educacional. Ou seja, compreender que o problema do financiamento da educação no Brasil não se resolve somente por meio da gestão: é imprescindível o aporte de novos recursos. De acordo com Alves (2006) persiste a sensação de que, apesar da pujança do Brasil, os investimentos em educação não têm sido suficientes.

Trazidas essas reflexões, não é difícil compreender o atual contexto no qual se insere o município brasileiro. Com populações que variam de 2 mil a 800 mil habitantes, as determinações constitucionais a que estão submetidos são as mesmas. Destaco, pois, duas das principais limitações dos municípios: a primeira, já mencionada neste trabalho, diz respeito às desigualdades financeiras, técnicas e de gestão que limitam sua capacidade no momento de prover as políticas públicas; a segunda, diz respeito à ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação entre os entes federados no sentido de sanar as limitações enfrentadas.

Também com o fim de enfrentar desafios como os até aqui referidos, é que se tem determinada a adoção de planos nacionais de educação, instrumento este que, de acordo com Saviani (1998, p.3), constitui “a principal medida de política educacional decorrente da LDB”. Além, disso, anota Neves (2000, p.148), enquanto resultado de um processo de planejamento educacional, o plano “expressa o estágio de correlação das forças sociais gerais e, mais especificamente, do campo educacional, no processo de definição de políticas de educação, em determinada formação social concreta e em determinado momento [...]”

Desde a Constituição Federal de 1988 tivemos dois planos nacionais. O primeiro, aprovado

15 Sugestão constante do Documento “Pátria Educadora”, lançado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em setembro de 2015.

em 2001, cuja vigência foi no período de 2001 a 2010 (Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001) e o segundo, vigente desde julho de 2014 (Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014), cujo processo de aprovação foi antecedido de ampla mobilização da sociedade civil, por meio da Conae 2010.

A ideia de Plano Nacional de Educação para o país não é recente. À medida que o quadro social, político e econômico se desenvolvia, ficava mais evidente que a educação constitui condição fundamental para o desenvolvimento da nação. Apesar de a ideia de PNE existir desde a Constituição de 1934, a maioria dos ensaios permaneceu letra morta, sendo apenas intenções sempre ignoradas pelos dirigentes políticos (SAVIANI, 2014).¹⁶

O PNE que vigorou a partir de 2001 foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 14 de junho de 2000. Possuía três eixos: a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza. Os objetivos gerais da educação estabelecidos no Plano eram: a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino público (AGUIAR, 2010).

Esse Plano recebeu críticas de setores convocados pelo MEC para o debate. Exemplo disso, foi o parecer da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) que, apontando a exiguidade do prazo para a manifestação das entidades da sociedade civil, destacava que o PNE deveria ser formulado por meio de “[...] um processo participativo e aberto à contribuição de amplos setores da sociedade brasileira” (ANPED, 1997, p. 3). E mais: que o PNE “deve estar referenciado, de maneira explícita, a um projeto político da sociedade brasileira e, em especial, à contextualização

16 O primeiro PNE data de 1962, justamente após a aprovação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Esse primeiro plano, com duração de oito anos, não foi proposto na forma de um Projeto de Lei como conhecemos hoje, mas como uma iniciativa do então Ministério da Educação e Cultura, com aprovação pelo Conselho Federal de Educação (CFE). Em 1965 o Plano sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, o Plano passou por uma nova revisão denominada Plano Complementar de Educação, por meio da qual foram introduzidas importantes alterações na distribuição dos recursos federais (ALMEIDA, 2007).

da educação no bojo das políticas sociais, considerando-se o peso relativo destas no cômputo geral.”

Apesar das muitas críticas, o projeto do Executivo tramitou no Congresso Nacional e o PNE teve sua aprovação consumada mediante a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Contudo, é preciso referir que uma outra proposta, delineada a partir de debates levados a efeito pelos educadores, especialmente no ano de 1997, foi apresentada pela oposição em 1998, embora não tenha obtido êxito na tramitação. Neves (2000, p. 167) sintetiza esse cenário nos seguintes termos:

Na tentativa de resguardarem os fundamentos e as diretrizes da proposta democrática de massas, rechaçado pela política educacional oficial, as entidades participantes do I Coned preparavam propostas do que veio a se denominar de proposta da sociedade civil para o Plano Nacional de Educação, através de seminários temáticos nacionais, regionais e locais por iniciativa de entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas. Por sua vez, o Ministério da Educação, procurando cumprir o disposto na nova LDB, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), inicia o processo de elaboração da proposta do Executivo [...]

Conforme a autora, três diferenças entre as duas propostas de plano merecem destaque: a primeira diz respeito à forma de participação da sociedade civil, tendo o MEC investido na estratégia de consulta enquanto a proposta da sociedade civil investiu na definição coletiva de diretrizes e metas; a segunda diferença reside nos objetivos de cada plano, posto que na proposta do MEC o plano é instrumento com potencial para fortalecer e impulsionar mudanças já esboçadas pelas políticas educacionais então vigentes, enquanto que na proposta delineada pela sociedade civil constitui um “referencial de atuação política que tenha como pressupostos: Educação, Democracia e Qualidade” (NEVES, 2000, p. 168); e uma terceira diferença reside na composição das forças dos sujeitos políticos coletivos envolvidos nas discussões e/ou elaboração do plano, já que no caso da elaboração da sociedade, diferente do ocorrido com a proposta do MEC, “houve participação massiva de entidades representativas de trabalhadores da educação, dos organismos constituídos em defesa da escola pública, de entidades estudantis, ora coordenando o processo de elaboração do PNE, ora colaborando ou dando seu apoio [...] (p. 169).

Conforme assinalam autores da área, como Dourado (2014) e Saviani (2008), um dos aspectos determinantes da não efetivação do Plano Nacional de 2001 foram os vetos ao financiamento. Com esses vetos, o êxito do PNE ficou comprometido, uma vez que, conforme Saviani (2008, p. 318), assegurar os recursos financeiros constitui “[...] condição prévia e necessária de viabilidade de todas as demais” do Plano. Ainda, segundo o autor, sem que “os recursos sejam assegurados, o Plano todo não passará de uma carta de intenções”. (p. 278). Para Araújo (2014), soma-se a essa razão a ausência de planos estaduais, distrital e municipais de educação, posto que em muitas unidades subnacionais a construção não ocorreu.

No que diz respeito, por exemplo, à educação infantil, uma faixa etária completamente negligenciada pelo poder público, o PNE estabelecia que em um horizonte de dez anos a demanda da educação infantil poderia ser atendida com qualidade, beneficiando toda criança que necessitasse e cuja família quisesse ter seus filhos frequentando uma instituição educacional. Para tanto, seriam imprescindíveis decisões e compromissos políticos dos governantes em relação às crianças (BRASIL, 2001).

Com relação ao ensino fundamental, o PNE (2001-2011) traçou objetivos que extrapolavam a sala de aula ao afirmar que além do atendimento pedagógico, a escola teria a responsabilidade social ampliando o atendimento, especialmente nos municípios com menor renda. Nesses municípios a atuação iria além do ensino, incluindo a alimentação escolar, o livro didático e o transporte (BRASIL, 2001).

Embora não exclusivamente, é certo que a experiência vivida em torno do primeiro plano nacional do pós-Constituição de 1988, constitui importante referência para compreendermos o início das articulações em torno de um novo Plano para a segunda década do século XXI. Continuava o grande desafio de se ultrapassar o plano das proposições informadas pelas metas de modo a alcançar resultados concretos perspectivados por elas.

As discussões para a elaboração do novo Plano tiveram como palco principal a Conae, cuja realização foi antecedida, no primeiro semestre de 2009, por conferências municipais e intermunicipais, e, no segundo semestre do mesmo ano, pela realização das etapas estaduais e do Distrito Fede-

ral. Foram espaços democráticos de participação popular a respeito do tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.” Desta ampla mobilização, o saldo positivo pode ser estimado com base em dados da dinâmica do debate oportunizado:

Foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria da Conae, 5.300 deliberações em parágrafos, com proposta de emendas ou novos parágrafos, acrescidos ao documento. As propostas foram sistematizadas, com base em critérios regimentais, pela Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização (CEDS), em Documento-Base da etapa nacional, com 2057 emendas encaminhadas para apreciação dos/as delegados/as nas plenárias de eixo. Das seis plenárias de eixo, realizadas em 30 e 31 de março de 2010, resultaram 694 emendas, aprovadas pelos delegados/as e encaminhadas para apreciação e para deliberação na plenária final. Na plenária final da Conferência Nacional de Educação (Conae), foram aprovadas 677 e o conteúdo resultante de todo esse processo de sistematização está registrado neste documento. (BRASIL, 2010, p.8).

Esses dados que ilustram o processo de deliberação na Conae parecem-me expressar também o nível de participação de todos os envolvidos na discussão dos rumos da educação brasileira, além de confirmar a crítica feita pela Anped por ocasião da aprovação do Plano anterior, ao afirmar que seria imprescindível uma maior participação e mobilização dos diferentes setores da sociedade civil. Em um país heterogêneo como o Brasil, não poderia ser diferente em se tratando da elaboração de um Plano para a nação. O novo PNE passou a vigorar em 25 de junho de 2014, com vigência até 24 de junho de 2024.

O novo Plano possui vinte metas e para cada uma delas foram definidas estratégias para viabilizar o atingimento daquelas.

Após a sua aprovação, estados e municípios tiveram o prazo de um ano para adequarem sua legislação às novas orientações do PNE. De acordo com a Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, que aprova o PNE 2014-2024, é devido às unidades subnacionais a aprovação ou adequações de seus planos de educação, conforme se lê no art. 8º:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Em entrevista à Revista Retratos da Escola, questionado a respeito das fragilidades do atual Plano, Dermeval Saviani (2014) afirma que o PNE avançou em relação ao anterior, pelo fato de ter incorporado reivindicações históricas dos educadores. Por outro lado, demonstra preocupação com o efetivo cumprimento do plano abordando o aspecto do imediatismo populista dos governos brasileiros, quase sempre colocando em prática uma política educacional inteiramente à margem dos planos aprovados. Ou seja, o educador deixa claro que o problema não reside necessária ou exclusivamente no conteúdo dos planos, mas principalmente no seu efetivo cumprimento.

Dois pontos também destacados por Saviani (2014) dizem respeito ao financiamento e ao magistério. No tocante ao financiamento o autor diz que faltou assegurar claramente os mecanismos para instituir e colocar em pleno funcionamento o Sistema Nacional de Educação para absorver todas as crianças e jovens, garantindo-lhes uma educação consistente com o mesmo padrão de qualidade. Em relação ao magistério, faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores, ancorada nas universidades públicas, como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas, onde é, atualmente, formada a grande maioria dos professores da educação básica.

Para Dourado (2014), merece destaque o fato de o plano ter sido aprovado sem vetos, o que significa uma conquista da sociedade brasileira, pois passou por longa tramitação (mais de três anos) e expressa os embates ocorridos na sua construção. No entanto, em tom pessimista – que talvez reflita o pensamento da maioria dos brasileiros envolvidos na área, acostumados a presenciar legislações que não saem do papel –, o autor entende que só o PNE não será suficiente para garantir inclusão, particularmente a educacional, que se articula à prática social mais ampla. O PNE foi um avanço, mas é preciso a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes.

Para que não se torne letra morta, é imprescindível que ganhe materialidade, defende o autor.

O grande desafio que o PNE 2014-2024 traz aos municípios é a tarefa de investir fortemente na educação infantil. A estrutura física da grande parte dos municípios não permite o alcance dessa meta sem que escolas sejam construídas. Mais uma vez ganha destaque o regime de colaboração, que mais do que prescrições precisa se tornar realidade. Como assinala Araújo (2014, p. 61),

o termo ‘regime de colaboração’ aparece 21 vezes no texto da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Porém, é forçoso registrar que após vinte e seis anos de vigência da Constituição Federal e de sua previsão de materialização de um regime de colaboração, uma parte das citações ainda ficou no terreno das boas intenções.

Diante dos desafios informados pelas metas do novo PNE – muitos deles diretamente incidentes nos municípios – e com base em estudos levantados nesta pesquisa, passo a abordar fatores político-institucionais, econômicos e culturais que implicam a atuação do município no setor social, mais especificamente na gestão da educação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os descaminhos da democracia. Revista Rumos: os caminhos do Brasil em debate. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil – Itamaraty, ano 1, n.2, São Paulo, mar./abr. 1999.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira. Educação & Sociedade, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 277-290, ago. 2001.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005, 331 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do estado federal brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed,

2004.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Tradução Carmen C. Variale et al. 12. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2004. 1 v.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24 fev. 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASI. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASI. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASI. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educacional Nacional. Brasília, DF, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASI. Lei nº 5.540, 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm. Acesso em: 07 nov. 2015.

BRASI. Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em: 13 nov. 2015.

BRASI. Lei nº 7.044 de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de 2º grau. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

CCIVIL_03/leis/L7044.htm. Acesso em 28 fev. 2016.

BRASI. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASI. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emcl4.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASI. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

CONCIANI, Aline. SANTOS, Danielle Camila dos. Surgimento da federação brasileira e sua concretização na atual constituição federal. Revista de Direito Público, Londrina, v. 4. n. 3, p. 268-281. 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. 2012, 379 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, 2012.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa da; SILVA, Valdenildo Pedro da. Gestão social das políticas públicas em pequenas cidades. Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales, Barcelona, v. IX, n. 194, 01 ago 2005.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LEHER, Elizabeth M. Teixeira. Em defesa da educação pública (Resenha), Teias, Rio de Janeiro, ano 7, n. 13-14, jan./dez. 2006.

NARDI, Elton Luiz. O Fundeb a valorização dos profissionais da educação básica. Diálogos, Xanxerê, v. 7, n. 1-2, p. 103-117, jan./dez. 2008.

NARDI, Elton Luiz. Bandeiras de descentralização no Brasil: a ação do Estado e a política educacional. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; FERNANDES, Sonia Regina Souza (Org.). Política de Educação e processos pedagógicos contemporâneos no Brasil. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

OLIVEIRA, Cleiton. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. Municipalização do ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11.36.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. A autonomia dos municípios na Constituição Brasileira de 1988. Disponível em: <http://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933642/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988>. Acesso em: 04 set. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p.108-135, set. 2002.

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Brasília, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.