

Financiamento da educação e o município na federação brasileira

Education financing and the municipality in the Brazilian federation

Financiamiento de la educación y el municipio en la federación brasileña

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

Resumo: O artigo apresenta uma discussão sobre as características de constituição do município brasileiro como ente federado. Trata-se de uma revisão de literatura que pretende construir uma radiografia do ente municipal à luz da legislação educacional e refletir sobre dificuldades e possibilidades de formular e executar uma política que sustente processos educacionais de qualidade. Para tanto, este trabalho faz um histórico da organização da educação municipal, trazendo-se o caso paranaense, para argumentar que os municípios têm participado de forma importante da oferta da educação em todo o século XX.

Palavras-chave: política educacional; municipalização; financiamento da educação.

Abstract: This article presents a discussion on the characteristics of the constitution of the municipality as an entity of the Brazilian Federation. The purpose of this review of literature is to present a picture of the municipal entity in light of educational legislation and to reflect about the difficulties and possibilities of a process of quality education policy-making and policy-implementation. To this end, the paper presents an historical review of the municipal education organization, with reference to the State of Paraná, to argue that the municipalities played an important educational role throughout the twentieth century.

Keywords: educational policy; municipalization; education financing.

Resumen: El artículo presenta una discusión sobre las características de constitución del municipio brasileño como ente federado. Trátase de una revisión de literatura que pretende construir una radiografía del ente municipal a la luz de la legislación educacional y reflexionar sobre dificultades y posibilidades de formular y ejecutar una política que sustente procesos educativos de calidad. Con ese intento, el trabajo hace una revisión histórica de la organización de la educación municipal, analizando el caso de Paraná, para argumentar que los municipios han participado de forma importante de la oferta educativa en todo o siglo XX.

Palabras-clave: política educacional; municipalización; financiamiento de la educación.

A intensa municipalização da matrícula no ensino fundamental brasileiro na última década, impulsionada, especialmente, pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, ainda que não seja inédita no cenário brasileiro, delimita de forma intensa o espaço municipal como local de gestão da política educacional. Neste sentido, parece pertinente entender este ente da federação e as implicações do modelo de financiamento da educação para as possibilidades e dificuldades de realização da política educacional neste âmbito.

O presente artigo pretende apresentar uma reflexão acerca das características de constituição do município brasileiro como ente federado e as implicações legais desse estatuto no âmbito da gestão e do financiamento para a realização da política educacional municipal. Não se trata aqui de defender ou condenar a municipalização, mas de propor certa radiografia do ente municipal no que diz respeito à legislação educacional para refletir sobre suas dificuldades, mas também sobre as possibilidades de gestar uma política que sustente processos educacionais de qualidade. Para esta reflexão faz-se uma retomada histórica da organização da educação neste âmbito governamental e toma-se o caso paranaense para argumentar que os municípios têm participado de forma importante da oferta da educação básica ao longo de todo o século XX.

NOTAS SOBRE AS ORIGENS DO MUNICÍPIO NO BRASIL

O debate sobre a educação no âmbito municipal está imerso na discussão sobre as estratégias de descentralização na política educacional brasileira e, dessa forma, liga-se ao tema das possibilidades dos mecanismos descentralizadores articularem-se ou não à perspectiva de democratização. Apesar de ser possível, a partir da década de 1980, associar o debate sobre os municípios àquele da democratização e descentralização, a emergência da organização municipal no Brasil, muito anterior a isso, se fez mais articulada à necessidade de centralização do poder da Coroa Portuguesa, exatamente na contramão de tal associação.

Raimundo Faoro adverte que há certo artificialismo na criação dos municípios brasileiros, pois estes são previstos legalmente, antes mesmo de existirem de fato como forma de organização local da população. O autor situa a emergência deste espaço administrativo como estratégia da Coroa Portuguesa para garantir a dominação do território e taxação de rendas.

Da mesma maneira que a forma jurídica, quer no caso das feitorias e capitâneas, quer no governo geral, precederam à ação e à realidade, os preceitos administrativos, as vilas antecederam ao núcleo local (...) O Município, com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir os desígnios do soberano, transformava, com simplicidade as rendas e tributos em moeda, ou em valores redutíveis contabilmente à moeda (FAORO, 2000, p. 166).

Com a centralização de poder no Império, os municípios são definidos como divisões territoriais e, apesar de passarem a ser responsáveis pela instrução, conforme previsto em 1828 na lei de criação das Câmaras Municipais, não dispunham de recursos para tal empreitada.

Dotado de atribuições amplas com minúcias discriminadas – governo econômico e policial, melhoramentos urbanos, instrução e assistência –, não possuíam rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços, sujeitas as câmaras, ao desconfiado e miúdo controle dos conselhos gerais das províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral (FAORO, 2000, p. 345).

Com o advento da República, a nossa primeira constituição proclama certa autonomia municipal, a ser realizada como definido em cada estado da Federação: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo o quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 2006a, art. 68). Tal regulamentação constitucional deixou os municípios sob tutela estadual, o que reforçou os poderes oligárquicos regionais numa configuração conhecida como “política dos coronéis”, que “consistia precisamente nesta reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca de apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado”. (LEAL, 1997, p. 107).

No que se refere à educação, a primeira constituição republicana não altera o cenário de ausência de recursos para a expansão do ensino, que aparece como parte dos temas a serem regulados nos estados. Carlos R. Jamil Cury, analisando o processo constituinte de 1891, informa que:

O campo da educação básica, não entrando como tarefa Constitucional Federal nem da União, nem dos Estados, se inscreve na administração destes últimos que, em sua maior parte, não poderiam arcar com o ônus pesado de uma expansão quantitativa da escola, apesar mesmo do “entusiasmo pela educação”. Por isso mesmo, e por outras razões, o ensino é assumido nas Constituições estaduais como tarefa pública não obrigatória, com alguma exceção (CURY, 2001, p. 289).

Esse quadro explica o baixo acesso da população à escola na passagem do século XIX para o XX. Segundo Maria Luiza S. Ribeiro, em 1890, 85% da população brasileira não sabia ler e escrever e no início do século XX “mais da metade da população de quinze anos e mais [...] havia sido totalmente excluída da escola” (RIBEIRO, 1995, p. 81). O país levou quase que todo o século XX para reverter o quadro de baixo acesso à escola obrigatória, chegando ao limiar do século XXI sem resolver os problemas de acesso ao conjunto da educação básica e ao ensino superior, ainda que tenha ampliado significativamente as taxas de acesso à escola, como demonstram os dados da Tabela 1.

TABELA 1
Acesso à educação básica no Brasil durante o século XX

Ano	Matrícula Total	População	% População Matriculada
1920	1.142.702	30.635.605	4%
1930	*	*	*
1940	3.328.471	41.236.315	8%
1950	4.924.226	51.944.397	9%
1960	8.635.429	70.030.000	12%
1970	18.896.260	72.035.519	26%
1980	27.978.754	119.002.706	24%
1991	39.482.578	146.825.475	27%
2000	49.213.154	169.590.693	29%

Fonte: 1920-1970: ROMANELLI, 1996, p. 64 [matrícula no primário e médio]; 1980-1991: INEP, 1996; 2000: INEP/MEC Censo Escolar; * Não há dados disponíveis.

Essa ampliação do atendimento se fez marcadamente a partir da matrícula em redes estaduais até a década de 1990, quando a participação das redes municipais passou a ter um incremento significativo devido, sobretudo, às mudanças na política de financiamento da educação no país. Ainda que a oferta de vagas tenha sido predominante nas redes estaduais, importa aqui destacar o fato de que desde a década de 1940 as redes municipais são maiores, por exemplo, que a oferta privada; e que, na década de 1970, quando a matrícula total tem um incremento de 119% (Tabela 1) as redes municipais tiveram incremento de 106%, contra 64% das redes estaduais (Tabela 2).

TABELA 2

Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa – Brasil

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
	Matrículas por dependência administrativa				Percentual de participação na oferta			
1932*	2.250	1.332.898	355.762	380.762	0,1	64,3	17,2	18,4
1940*	7.615	1.884.548	751.336	659.358	0,2	57,1	22,7	20,0
1950*	275	2.544.142	1.275.334	532.292	0,0	58,5	29,3	12,2
1960*	33.871	4.699.644	1.863.609	860.878	0,5	63,0	25,0	11,5
1970*	81.530	7.725.918	3.850.604	1.153.977	0,6	60,3	30,1	9,0
1980	239.927	13.318.486	5.737.891	2.852.505	1,1	60,1	25,9	12,9
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	0,3	57,5	29,8	12,4
2000	27.810	15.806.728	16.694.171	3.189.241	0,1	44,3	46,7	8,9

Fonte: Dados de 1930/1991: ARAÚJO, 2005; Dados 2000: INEP/MEC: Sinopse Estatística do Censo Escolar 2000; * Dados relativos ao ensino primário.

Essa ampliação da participação municipal na oferta da educação obrigatória requer debates sobre como tal participação se sustenta; em outras palavras, a ampliação da oferta escolar no âmbito municipal após 1988 foi acompanhada de um reconhecimento dos municípios como entes autônomos. Entretanto, ainda como entes subordinados aos estados, as prefeituras executaram a política educacional dando à oferta escolar brasileira uma diversificação significativa quanto a elementos importantes desta política, tais como: carreira de professores, estratégias de formação, condições de oferta. Importa acompanhar, com um pouco mais de cuidado, a trajetória do âmbito municipal como espaço de política pública ao longo do século XX.

OS MUNICÍPIOS E A OFERTA ESCOLAR DA SEGUNDA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA ATÉ 1988

A superação da condição subordinada dos municípios implicava tanto maior capacidade econômica quanto instrumentos de construção de autonomia política. O século XX não trouxe soluções fáceis a essas questões. As duas constituições elaboradas em períodos democráticos da primeira metade do século, 1934 e 1946, procuraram assegurar fontes de recursos e possibilidade de eleição do Executivo de forma autônoma nos municípios. De outro lado, nos períodos de exceção o centralismo é exacerbado. A Constituição de 1937 foi claramente antimunicipalista (LEAL, 1997), e a Constituição de 1967, assim como o texto modificado pela Emenda Constitucional n. 1-69, também reforçou os poderes do Executivo nacional.

A Constituição de 1934 previa a autonomia municipal reduzindo as competências dos estados (ARAÚJO, 2005, p. 160) e assegurando a este nível de governo “a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; a organização dos serviços de sua competência” (BRASIL, 2006b, art. 13). Especialmente quanto à educação, esta Carta definiu-a como direito de todos e dever da família e dos poderes públicos (BRASIL, 2006b, art. 149). Para realizar tal direito a Lei previa a constituição de sistemas de ensino no âmbito dos estados e a aplicação de recursos pelos três níveis de governo, inaugurando assim o princípio da vinculação de recursos.¹ Para Ribeiro (1995) houve um incremento do investimento em educação decorrente das preocupações com a escolarização da população e a organização do sistema de ensino:

Constata-se nos planos federal e municipal um aumento percentual em relação às despesas com a educação. A educação ocupava o sexto lugar na classificação das áreas segundo as despesas efetuadas pela União. Mas seria interessante destacar que as três primeiras áreas (Fazenda, Militar e Viação e Obras Públicas) consumiam 89,8% do orçamento em 1932 e 86,4% em 1936. Quanto aos estados, ocupava a segunda posição (RIBEIRO, 1995, p. 118).

Com o golpe de 1937 e a instalação do Estado Novo, a nova constituição federal foi aprovada e a centralização exacerbada levou ao rompimento com o poder de oligarquias locais que se mantinham desde a colônia. Francisco de Oliveira explica que a partir da centralização tributária realizada na década de 1930, o eixo do poder passou a ter o sentido centro-periferia, diferente do que acontecia desde a colônia, quando o poder central era sustentado por poderes regionais. Para o autor, a partir de 1930, foram os recursos da União que passaram a alimentar “chefes” locais:

A poderosa centralização de impostos, criados em sua maioria a partir de 1930, invertia a clássica dependência do governo federal para uma dependência dos poderes locais vis-à-vis o governo central via mecanismo das transferências de recursos federais. É isto que criará os novos grupos de poder local, que se redefinem constantemente até nossos dias, dependendo da relação com o poder federal. Na ditadura isto ficou patente, até mesmo com a criação de novos estados (OLIVEIRA, 2003, s/p).

Especificamente no que toca às competências municipais, houve um recuo no sentido da autonomia prevista na lei anterior, pois os interventores estaduais passaram a ter a prerrogativa de escolher os prefeitos, ainda que a arrecadação municipal

¹ “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dês por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 2006b, art.156).

tenha se mantido (ARAÚJO, 2005). Quanto à educação, a constituição restringiu o dever do Estado, afirmando a educação como “primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. (BRASIL, 2006c, art. 125). No que se refere às condições de financiamento da educação, a lei revogou a vinculação de recursos e limitou a gratuidade aos que não tiverem condições de contribuir com a escola:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar² (BRASIL, 2006c, art. 130).

Novamente segundo Ribeiro, apesar dessas restrições, a demanda por educação era crescente e houve investimento nesta função em todo o período da ditadura Vargas. Os dados da autora informam que em 1945 a despesa realizada pela União com educação e saúde teve leve crescimento: representou 5% do total em 1935 e 5,6% em 1945. No caso dos estados, as despesas com educação pública decresceram de 15% em 1935, para 11,4% em 1945. E quanto aos municípios, as despesas com educação pública, em 1945, eram de 9,5% do total, não havendo dados de 1935 (RIBEIRO, 1995, p. 136).

Com o fim da ditadura há novo processo constituinte e a nova Carta foi promulgada em 1946. Nesta retomaram-se vários dispositivos da Carta de 1934 e houve um importante debate municipalista. Para Gilda de Araújo, isto tem relação com a fundação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) em março de 1946, movimento que teve grande atuação na constituinte em favor da garantia de recursos para os municípios (ARAÚJO, 2005). A constituição aprovada naquele momento estabeleceu que a União repartisse, com estados e municípios, 70% da renda dos impostos sobre combustíveis e lubrificantes e, apenas com municípios, excetuando-se as capitais, 10% do imposto de renda. Como recursos próprios dos municípios, a constituição estabeleceu: imposto predial e territorial urbano; de licença; de indústrias e profissões; sobre diversões públicas e sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (BRASIL, 2006d, art. 29).

Quanto à educação, a lei retomou a idéia do direito à educação e do dever do Estado de provê-la, mantendo, porém, certa restrição à gratuidade, que ficou garantida ao ensino primário, deixando a continuidade de estudos descoberta. Quanto ao financiamento, a constituição retomou a vinculação de impostos: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e

² Interessante notar já neste momento a presença da administração de recursos diretamente pelas escolas via caixa escolar.

os municípios nunca menos de 20 por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 2006d, art. 169).

Recorremos mais uma vez a Ribeiro para dimensionar o significado das disposições legais nas condições de oferta de ensino; segundo dados do Anuário Nacional de Estatística, utilizados pela autora, em 1955, nove anos após a promulgação da Constituição, a Função Educação e Cultura representava 13,7% dos gastos de estados e 11,4% dos gastos de municípios. Apesar de não ser possível, com estes dados, avaliar o cumprimento da vinculação constitucional, comparativamente às informações de gastos anteriores observa-se um aumento do investimento. A autora destaca que as despesas com educação pública, que eram a 4ª despesa de estados em 1945, passam a 3º lugar em 1955; no caso dos municípios, eram a 5ª e passam a 3º lugar também (RIBEIRO, 1995).

A Constituição de 1946 foi a primeira a prever a regulamentação da educação por meio de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Após longa tramitação, o texto final aprovado em 1961 – Lei n. 4.024, segundo Saviani (1988), representou uma conciliação entre diferentes grupos de poder representados no Congresso Nacional e pouco avançou nas soluções de problemas da educação para a maioria da população. Anísio Teixeira, avaliando o texto da lei aprovada em 1961, também via nessa LDBEN uma conciliação, embora em termos diferentes dos de Saviani, e argumentava sobre a importância da descentralização do sistema como uma vitória ante ao longo processo de tramitação da lei.

Todas as autoridades do país estão sujeitas a essa lei e como tal são intérpretes de sua execução, dentro dos poderes que lhes dá a nova lei. Se isso não for compreendido e se continuar a dependência dos Estados por autorização e concessões do poder federal, voltaremos à situação anterior e impediremos a diversificação e a descentralização que, de qualquer modo, se estabelece na nova lei. Este é o ponto fundamental. Que não surja nenhum regulamento a essa lei. Quem vai proceder aos atos complementares para a execução da Lei de Diretrizes e Bases são os Estados e não o poder federal (...) os Estados é que terão agora de fazer suas leis estaduais de diretrizes e bases, fundadas nas diretrizes e bases nacionais, e não federais, para a criação dos sistemas estaduais de educação (TEIXEIRA, 1999, p. 277).

Observe-se que o autor destaca a importância de uma lei nacional para educação, ao mesmo tempo, destaca a necessidade do fortalecimento dos sistemas estaduais de ensino. A Lei n. 4.024, portanto, não incorpora a perspectiva municipalista presente na Constituição de 1946 (ARAÚJO, 2005), ao contrário, quanto trata dos sistemas de ensino essa lei estabeleceu como competência dos estados a autorização de funcionamento de todo o ensino primário e médio não pertencente à União (SAVIANI, 1988, p. 75).

Do ponto de vista do financiamento da educação, a primeira LDB já apresentava um título dedicado ao tema; neste, além de repetir o dispositivo de vinculação

de recursos, ampliava a parcela da União para 12% da receita de impostos. A referida lei criava ainda três fundos para o financiamento da educação, do Ensino Primário, Médio e Superior, que seriam aplicados conforme definido no Plano Nacional de Educação. A aplicação dos recursos de tais fundos foi regulamentada na discussão que o Conselho Nacional de Educação fez do Plano Nacional de Educação (PNE) em 1962.³ Por fim, cabe destacar que o capítulo da lei ainda trazia a definição do que se compreendia como manutenção e desenvolvimento do ensino. Fazia-o ao estabelecer o que era e o que não era despesa com o ensino, nos parágrafos primeiro e segundo, do artigo 93:

§ 1º São consideradas despesas com o ensino: a) as de manutenção e expansão do ensino; b) as de concessão de bolsas de estudos; c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências; d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares.

§ 2º Não são consideradas despesas com o ensino: a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino; b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural (BRASIL, 2006e).

Apesar da existência do artigo, a definição é bastante ampla, inclusive, incluindo atividades extra-escolares sem nenhuma explicação sobre o que poderiam ser tais atividades. Possibilitava a transferência de recursos para escolas privadas, via bolsas de estudos, o que foi resultado da pressão dos grupos privados no decorrer da tramitação do projeto de lei.

Com o golpe militar de 1964 aprofundou-se a centralização política e tributária. Para o jurista Hely L Meirelles, o período militar manteve ainda certa autonomia municipal.

A EC 1, de 1969, manteve a autonomia municipal pela eleição direta dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 15, I); pela administração própria no que respeite o peculiar interesse do Município (art. 15, II); pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas (art. 15, II, “a”); pela organização dos serviços públicos locais (art. 15, II, “b”). Mas tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da Segurança Nacional (art. 15, § 1º, “a”-“b”); sujeitou a remuneração dos vereadores aos limites e critérios estabelecidos em lei

³ Segundo José Pires Azanha, o Plano elaborado naquele momento era “basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (AZANHA, 2001, p. 112), tais metas foram revisadas em 1965 em decorrência do golpe de 1964 e, sobretudo, da criação do Salário Educação (AZANHA, 2001).

complementar federal (...); ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (...); limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local (...); impôs a fiscalização financeira e orçamentária mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fosse atribuída essa incumbência (...) só admitindo a rejeição do parecer prévio do Tribunal ou órgão estadual de Contas pela maioria de dois terços dos vereadores que compunham a Edilidade (...); e, finalmente, limitou a criação de Tribunal de Contas aos Municípios com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de cruzeiros (MEIRELLES, 2006, p. 43).

Pode-se considerar que a manutenção de certa capacidade tributária, a idéia de administração própria no que se refere aos interesses locais e a necessidade de controle orçamentário contribuíam de fato para certa autonomia de organização municipal. Entretanto, por exemplo, no caso da administração de interesses peculiares, o primeiro *interesse peculiar* poderia ser entendido como a escolha do governo local, porém esta ficou limitada aos municípios menores.

Para Araújo, as medidas tributárias do período militar representaram forte recuo na perspectiva de um federalismo que reconhecesse os municípios como entes com autonomia. A política tributária reforçava uma estratégia de “manter um nível de descentralização administrativa com um alto nível de centralização política” (ARAÚJO, 2005, p. 172), o que implicava perda de autonomia mesmo para os estados da Federação. Isso pode ser exemplificado nas disposições da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, quanto aos critérios para redistribuição do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e do Fundo de Participação dos Municípios:

§ 1º A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada por lei federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das quotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender:

- a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;
- b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a;
- c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e
- d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia (BRASIL, 2006b, art. 25) (grifo nosso).

Também na área da educação diferentes autores identificam esse movimento de centralização das decisões no âmbito federal, acompanhado da descentralização da execução das políticas, via municipalização como estratégia de expansão precária

do ensino de primeiro grau, sobretudo após a aprovação da Lei da Reforma de 1º e 2º Graus (ARELARO, 1999; ROSAR, 1999).

A Constituição de 1967⁴ e depois a Emenda de 1969⁵ estabeleceram pela primeira vez a obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos de idade. A vinculação constitucional de recursos para educação foi novamente retirada da Lei em 1967. Com a Emenda de 1969 a obrigação retornou apenas para os municípios, que deveriam destinar 20% da receita tributária para o ensino primário. Interessante que tal dispositivo não aparecia no capítulo sobre a educação, mas compunha os itens passíveis de gerar intervenção estadual nos municípios.

Ainda que a Emenda obrigasse os municípios a investir em educação, os sistemas de ensino previstos continuaram sendo os estaduais e o federal; para a União ficou estabelecida a atuação supletiva e a função de assistência técnica e financeira aos sistemas descentralizados:

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

Par. 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal, para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino (BRASIL, 2006g).

Foi com a lei n. 5.692 de 1971 que a questão da municipalização da matrícula, ou de programas na área educacional, se colocou com mais ênfase e a política do governo federal explicitou a priorização da descentralização por esta via.

Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Art. 59. Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, § 3º, alínea f, da Constituição.

⁴ A Constituição de 1967 estabelecia no artigo 168: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana”, e, a seguir, no parágrafo 3º, inciso II: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais” (BRASIL, 2006f).

⁵ A Emenda de 1969 alterou o disposto no inciso II para a seguinte redação: “o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 2006g).

Parágrafo único. *Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação* (BRASIL, 2006h).

Esses artigos estabeleceram a possibilidade de municipalização das matrículas ou de determinados serviços relacionados à educação; ao mesmo tempo, prescreveram a priorização do ensino de 1º grau, inclusive com uma subvinculação dos recursos do Fundo de Participação para este nível de ensino. Melchior analisou o financiamento da educação durante o regime militar e demonstrou que a distribuição tributária impedia a efetivação de tais dispositivos com alguma qualidade. Isso se dava tanto pela precariedade das contas municipais em geral quanto pela inexistência de repasse do salário educação para os municípios. Estes dependiam de repasses através dos estados:

O salário educação, a mais importante fonte de financiamento do 1º Grau, somente beneficiava os Estados e suas redes escolares e, diante do sistema de discriminação de rendas públicas, os municípios pouco poderiam fazer em prol da luta para acabar com o analfabetismo. A política de ação supletiva dos Estados, em relação aos seus municípios, praticamente inexistia (MELCHIOR, 1987, p. 17).

O governo federal desenvolveu diferentes políticas para intensificar a municipalização da matrícula e de programas específicos como o da merenda escolar. Arelaro destaca os efeitos, por exemplo, do Pró-Município que

(...) transferia recursos para as Prefeituras Municipais que concordassem em assumir o ensino de 1º grau. Esse projeto Impacto – como eram conhecidos os projetos prioritários do Governo Militar, nessa época – realizado com recursos financeiros frutos de empréstimos internacionais, acaba sendo adotado quase que exclusivamente na Região Nordeste – a mais pobre do País – que, por razões de ordem político-econômica, em geral, “concordava” mais facilmente com o Governo Federal, na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios. Não por acaso, portanto, a região com maior percentual de municipalização do ensino fundamental e mais precária, quaisquer que sejam os critérios de avaliação considerados em matéria de Educação (ARELARO, 1999, p. 65).

Apesar de a municipalização na região Nordeste⁶ ter sido a mais intensa, há efeitos dessa estratégia em todo o Brasil; no caso de São Paulo é, também, Arelaro (1999) quem destaca os efeitos do processo de municipalização na oferta de pré-escola, via convênios entre estado e municípios, depois na municipalização da merenda e das construções escolares. No Paraná, também houve efeitos do programa Pró-município,

⁶ Para discussão do processo de municipalização na região Nordeste, ver Cruz (2005), e na região Norte, ver Rosar (1999).

especialmente, no caso da educação na zona rural que, entre 1976 e 1986, viveu um processo de consolidação das escolas unidocentes articuladas ao Pró-rural, programa que também contava com recursos internacionais para melhorias no campo:

A criação do Pró-município (1975-1979) e do Pró-rural (1982-1986) tornou possível a construção de 53 escolas consolidadas no Estado do Paraná, através da Fundação Educacional do Paraná – FUNDEPAR, tendo como agente financeiro o Estado, o fundo especial – FNDE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco do Brasil no caso do Pró-rural (RAMOS apud GONÇALVES, 2003, p. 79).

No caso paranaense, a política indutora à municipalização, do governo militar, resultou que, em 1978, as redes municipais participassem já com 38% da oferta de vagas na escola obrigatória, enquanto no contexto nacional as redes municipais participavam com uma média de menos de 30% das matrículas. Ao longo da década de 1980 a participação municipal paranaense teve um decréscimo de 16%, porém manteve-se sempre com participação maior que a nacional. Com tais dados é possível inferir que, ainda que a política de municipalização do período militar tenha sido mais efetiva no Nordeste brasileiro, no caso paranaense os efeitos não podem ser secundarizados.

TABELA 3
Matrícula no ensino obrigatório – Paraná 1978, 1983, 1985, 1988

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1978	484	837.518	592.606	97.563	0,0	54,8	38,8	6,9
1983	988	854.928	515.767	148.876	0,1	56,2	33,9	9,8
1985	1.096	909.361	501.462	148.351	0,1	58,3	32,1	9,5
1988	779	975.870	500.585	153.656	0,1	59,8	30,7	9,4

Fontes: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; INEP/MEC – Censo Escolar.

Melchior apresenta outras estratégias que o governo federal usou, especialmente no início da década de 1980, para interferir no repasse de recursos aos estados e municípios. A regulamentação da carreira do magistério pelo Decreto n. 91.781 de 1985, que “estabeleceu que os municípios somente receberiam os recursos do salário educação se aprovassem, por lei, o Estatuto do Magistério Municipal até dezembro de 1986” (MELCHIOR, 1987, p. 18), foi um mecanismo importante, pois a organização dos profissionais na escola é fundamental na constituição de qualquer rede de ensino.

O balanço que Melchior fez das condições de financiamento da educação durante o regime militar revelou a precária condição de financiamento, apesar da

rápida expansão da oferta, especialmente do primeiro grau; de certa forma, isso explicava a precariedade das condições de oferta e da qualidade da escola pública ao final do período militar. Em relação aos gastos da União, o autor destacava “uma forte vontade política em mistificar o investimento em educação, aumentando o seu montante pela agregação de despesas que nada tinham a ver com educação e cultura” (MELCHIOR, 1987, p. 70). Com esse expediente, a média de recursos destinados à função educação e cultura pela União entre 1965 e 1982 foi de 11,55%, ficando esta função em 4º lugar na ordem de despesas realizadas. No caso dos Estados e Distrito Federal a média anual de despesas com Educação e Cultura foi de 20,32%, o que fazia da educação a segunda prioridade dos estados; quanto aos municípios, a média anual da despesa, foi de 16,88% (MELCHIOR, 1987, p. 99), terceira prioridade entre as despesas municipais. Segundo o autor, também nas unidades subnacionais a estratégia da mistificação das despesas se apresenta durante todo o período.

A abertura lenta e gradual do regime militar trouxe à tona, entre outros debates, a rediscussão da vinculação de impostos para educação. Em 1 de dezembro de 1983 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 24, conhecida como Emenda João Calmou. Melchior (1987), ao analisar os efeitos desta Emenda sobre as condições de financiamento da educação, argumenta que o grande desafio passava pela sua regulamentação para que o problema crônico da mistificação dos gastos fosse enfrentado, caso contrário os efeitos da Emenda seriam muito pequenos. Mediante uma cuidadosa análise de balanços da União, estados e municípios, referentes ao ano de 1983, em comparação com o disposto na lei n. 7.348 de 1985, que regulamentou a EC 24, o autor apresentou dados dos gastos efetivamente realizados com educação e o potencial de aumento de recursos com a vinculação constitucional. Os dados do autor estão sintetizados na Tabela 4.

TABELA 4
Despesas com educação por esfera de governo – 1983

Esfera	Receita de impostos	Vinculação segundo EC 24	Gastos com educação em 1983	Diferença
União	7.238.140.008.981	13%	4,41%	-8,58%
Estados e DF	4.978.974.770.631	25%	31,32%	+6,32%
Municípios (capital)	892.312.000.000	25%	25,28%	+0,28%
Municípios (interior)	650.677.808.000	25%	11,82%	-13,18%

Fonte: MELCHIOR, 1987, p. 117-122.

O autor destaca que estados e capitais eram as esferas que maiores esforços faziam, naquele momento, para oferta de educação, e que a Emenda

Calmon só teria resultados se a União assumisse sua responsabilidade com o financiamento da educação. O autor sublima o papel da União, apesar de os municípios do interior também precisarem incrementar seus gastos. Como os gastos deveriam incidir a receita de impostos, e os municípios do interior apresentavam menor capacidade financeira, apenas seu esforço não resultaria em acréscimo significativo de recursos. Isto fica patente quando se comparam os dados da coluna “receita de impostos” na Tabela 4: o total da receita do conjunto de municípios do interior equivalia à apenas 8,98% da receita da União. A falta de compromisso da União com o investimento em educação não é, portanto, uma questão nova.

Esse percurso da definição do município como esfera autônoma ou não na Federação brasileira tem relação, por certo, com o contexto geral de organização da sociedade brasileira que se fez, desde o período colonial ao século XX, de forma privatizada e elitista. Nos termos de Florestan Fernandes, o desenvolvimento capitalista brasileiro se fez sob a direção de frações de classes dominantes que souberam aliar os interesses das oligarquias tradicionais, ligadas à grande propriedade rural no Brasil, aos interesses de modernização associada ao capital internacional ao longo do século XX. Isso o autor descreve como um duplo movimento que articula o novo e o velho: “1) internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno, ou urbano comercial (na época considerada transformando-se, lentamente, em um setor urbano-industrial); 2) externamente, através da articulação do complexo econômico agrário-exportador às economias capitalistas centrais” (FERNANDES, 1987, p. 241).

Esses tipos de aliança marcam a “revolução burguesa no Brasil” como um processo altamente conservador e que terá no Estado nacional um ponto de apoio fundamental, o que resulta no continuado predomínio de interesses privados nas definições da vida pública. Ao descrever a relação das classes ou frações de classe da burguesia com o Estado brasileiro, ele afirma:

[esta relação] visa preservar, alargar e unificar os controles diretos e indiretos da máquina do Estado pelas classes burguesas, de maneira a elevar ao máximo a fluidez entre o poder político estatal e a própria dominação burguesa, bem como infundir ao poder burguês a máxima eficácia política, dando-lhe uma base institucional de auto-afirmação, de auto-defesa e de auto-irradiação de natureza coativa e de alcance nacional” (FERNANDES, 1987, p. 304).

Certamente, a organização das esferas estatais locais não ficou imune a este movimento geral, de forma que os recuos e avanços em termos das trajetórias municipais dialogam com os movimentos da conjuntura nacional, o que fica patente na comparação da legislação em momentos de abertura política e momentos de ditadura. Importa agora discutir os desdobramentos da trajetória municipal pós-1988, num novo período democrático da história republicana brasileira.

MUNICÍPIO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A partir de 1988 o município brasileiro foi definido como ente federado e constituiu-se legalmente como “pessoa jurídica de direito público interno” (MEIRELLES, 2006, p. 126). A Constituição de 1988 consagrou a eleição direta de prefeito e de vereadores para todas as cidades, assim como a possibilidade de cassação dos respectivos mandatos, quando isso se fizer necessário; instituiu-se a necessidade de elaboração de lei orgânica própria; estabeleceram-se fontes de recursos regulares, asseguradas, inclusive, com participação na receita do estado e da União com base em critérios ligados à renda e à população; além disso, os municípios passaram a constituir-se em espaços políticos de organização de partidos.

O conceito de autonomia municipal está envolto em polêmicas jurídicas e políticas que implicam o próprio conceito de Federação. Não parece adequado aqui aprofundar as diferentes posições quanto a isso, apenas ressaltar que há, a partir da Constituição de 1988, uma lógica diferenciada de tratamento à esfera municipal que decorre do tipo de autonomia determinada pela legislação nacional, assim como indicar elementos gerais da compreensão de federalismo aqui pressuposta.

A condição municipal de ente federado não é algo trivial, ao contrário, como informa Araújo, o formato de federação brasileiro é um “caso único entre as 16 federações que existiam no mundo” (ARAÚJO, 2005, p. 228). Arretche explicita a diferença entre estados federados e unitários nos seguintes termos:

A distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às *formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais*. Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 1999). Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (RIKER, 1987), pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição — está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (PIERSON e LEIBFRIED, 1995, p. 20) (ARRETCHÉ, 2002, p. 27-28) (grifo no original).

Essa distinção ajuda a compreensão do sentido da autonomia municipal brasileira. Ainda que o município seja um ente com menor poder na configuração político institucional pós-88, as características do arranjo federalista estão presentes. Pode-se completar tal compreensão considerando o que Alfred Stepan argumenta acerca dos critérios para que um sistema político democrático seja considerado também como federativo:

Primeiro, o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disto, a Constituição deve

garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas. Segundo, deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um poder legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual, caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias (STEPAN, 1999, p. 4).

A passagem reitera os destaques no art. 30 da Constituição Federal e explicita a inviabilidade da Federação durante o regime de exceção brasileiro, quando parte dos governos subnacionais eram indicados pelo poder central.

A delimitação conceitual implica diferenciar federalismo de sistema democrático, tanto quanto implica diferenciação entre federalismo e descentralização.

O conjunto de medidas de transferência de responsabilidade de políticas setoriais para a esfera municipal implementadas pelo governo federal ao longo dos anos 1990, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, se relaciona com essa possibilidade de os municípios assumirem como entes autônomos a execução das políticas. Isto, entretanto, não é um processo automático, uma vez que federalismo não é sinônimo de descentralização. A retomada de um “federalismo tripartite” (ARAÚJO, 2005) coincide na década de 1990 com a capacidade indutora do governo federal na transferência de responsabilidades por políticas sociais para os entes subnacionais, inclusive gerando, no caso da educação, debates sobre a interferência indevida do governo federal no pacto federativo quando da aprovação da Emenda Constitucional n. 14\96. Novamente é Arretche que nos traz explicações, analisando não apenas as políticas de descentralização na educação, mas também estes movimentos na habitação e na saúde:

No Governo Fernando Henrique Cardoso, a estabilidade e coesão das burocracias da área social permitiram que a agenda de descentralização fosse implementada, por meio de programas diversos de indução das decisões dos governos locais. Aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas são expressão de diferentes recursos e estratégias empregados pelo governo federal. (ARRETCHE, 2002, p. 46).

Em outras palavras, pós-88 tem-se, ao mesmo tempo, um movimento resultante da retomada do conceito de Federação e um movimento de descentralização das políticas sociais decorrentes de mais uma proposta de reforma do Estado. Isto significa que, em diversas áreas, a elaboração e a execução das políticas sociais implica, a partir dos anos de 1990, ações compartilhadas. O quadro elaborado por Celina Souza (2004) sintetiza bem o resultado do movimento de descentralização pós-88.

QUADRO 1
Distribuição de competências na área social

Serviço atividade	Esfera de governo
Saúde e assistência pública	Federal-estadual-municipal
Assistência aos portadores de deficiência	
Preservação patrimônio histórico/artístico/cultural	
Proteção do meio ambiente/recursos naturais	
Cultura, educação e ciência	
Preservação de florestas/fauna/flora	
Agricultura e abastecimento alimentar	
Habitação e saneamento	
Combate a pobreza e marginalização social	
Exploração das atividades hídricas/minerais	
Segurança no trânsito	
Políticas para pequenas empresas	
Turismo e lazer	
Ensino Médio e modalidades	Predominante estadual
Ensino Fundamental e modalidades	Predominante estadual – municipal
Educação Infantil e modalidades	Predominante municipal
Preservação histórica	
Transporte coletivo	Local
Uso do solo	

Fonte: SOUZA (2004, p. 30).

** a área de educação foi desdobrada pela autora deste artigo.

Esse movimento de descentralização levou a uma constitucionalização da agenda política do Congresso Nacional, visto que muitas das ações de indução da política junto aos entes subnacionais dependiam de reformas infraconstitucionais (FARENZENA, 2006).

No caso da educação e de suas condições de financiamento, isso tem alto impacto, pois, como já se anunciou, parte do incremento das matrículas no ensino fundamental municipal é decorrente das alterações nas regras de distribuição de recursos derivadas da EC n. 14, que criou uma subvinculação de recursos para o ensino

fundamental e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério⁷ (Fundef), fundo de natureza contábil que agrega recursos provenientes de determinados impostos que são redistribuídos segundo o número de matrículas no ensino fundamental regular, presencial de redes de ensino municipais e estadual, em cada estado brasileiro.

No caso paranaense o impacto da criação do Fundef precisa ser compreendido na história de municipalização do estado, uma vez que, ainda que se encontre uma última onda de transferência de responsabilidade sobre as matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as redes municipais pós-Fundef, essa transferência já vinha sendo feita desde o início da década de 1990. O Gráfico 1 ilustra a diferença entre o processo nacional e estadual de municipalização.

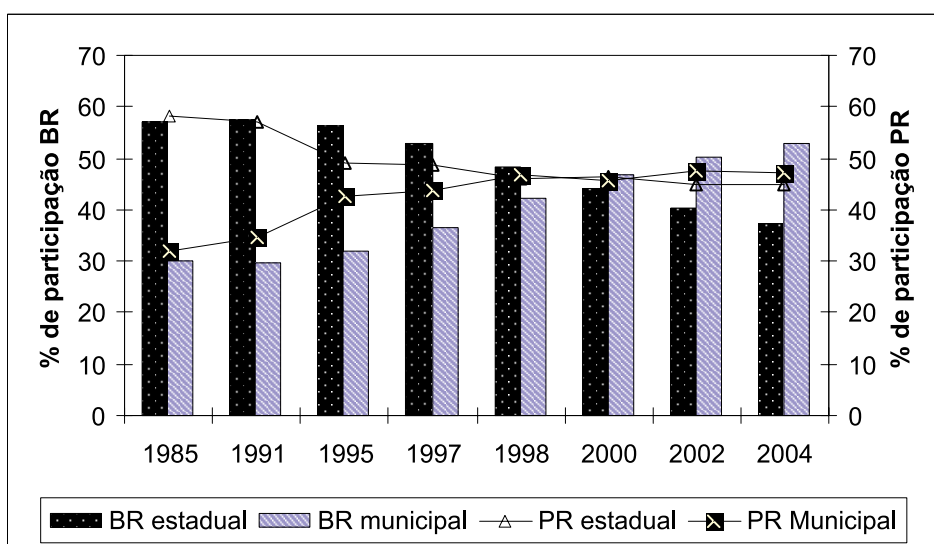


Gráfico 1 – Percentual de participação de redes estaduais e municipais na oferta de ensino fundamental – Brasil e Paraná.

Fonte: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; INEP/ MEC – Censo Escolar (gráfico construído pela autora).

Observe-se que a curva de incremento de matrículas em redes municipais é mais acentuada entre 1991 e 1997 no caso paranaense (linhas do gráfico), enquanto no país (barras no gráfico) a curva é mais acentuada entre 1997 e 2000. Após 1998, a curva paranaense tem mudança mais sutil, ainda que a rede municipal continue em expansão.

⁷ O Fundef foi substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Quando se considera o conjunto da oferta de educação básica, a divisão de responsabilidades indicada no Quadro 1 se confirma. Em 2006, a rede estadual paranaense era responsável por 48% da oferta total de educação básica, enquanto as redes municipais eram responsáveis por 38%. Neste caso, pesa em favor da rede estadual a oferta do ensino médio e da educação de jovens e adultos, sobretudo semipresencial. Nas redes municipais predomina a matrícula na educação infantil e educação especial e há um crescimento, entre 1998 e 2006, da participação na oferta de EJA. O ensino fundamental é compartilhado pelas duas redes, com incremento de 3 pontos percentuais em favor da rede municipal.

TABELA 5
**Percentual de participação das matrículas na educação básica
 por etapa e modalidade na rede pública paranaense**

	Dependência	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	EJA
1998	Estadual	3,9	52,3	97,3	26,7	90,4
2000	Estadual	2,0	50,4	97,8	21,8	93,2
2006	Estadual	0,3	49,9	99,3	7,9	79,9
1998	Federal	-	0,0	2,7	-	-
2000	Federal	0,0	0,0	2,2	-	-
2006	Federal	0,1	-	0,7	-	-
1998	Municipal	96,1	47,7	-	73,3	9,6
2000	Municipal	98,0	49,6	0,0	78,2	6,8
2006	Municipal	99,7	50,1	0,0	92,1	20,1

Fonte: INEP/MEC. Censo Escolar: Sinopse Estatística 1998; 2000; 2006.

Com a mudança nas regras de financiamento em 2007, especialmente a aprovação do Fundeb, que passa a redistribuir recursos no âmbito do estado considerando toda a matrícula na educação básica, tal quadro pode sofrer alterações, principalmente porque a educação infantil tem tido crescimento constante, enquanto o crescimento do ensino médio no estado é inconstante. Para o que interessa neste trabalho, cabe o destaque de que, apesar de haver um refluxo da participação estadual na oferta do ensino obrigatório, este ente continua sendo responsável pelo atendimento de parte significativa das matrículas totais; está presente em todos os municípios compartilhando a oferta de ensino fundamental e oferecendo o ensino médio.

Em termos de recursos disponíveis no estado para o financiamento da educação, considerando a vinculação orçamentária em vigor, conforme delimitado na Constituição Federal de 1988, e o efeito da redistribuição de recursos resultante do mecanismo Fundef, importa destacar que durante a vigência desse fundo o estado não teve complementação de recursos.⁸ Ou seja, o *per capita* realizado no Paraná esteve sempre acima do mínimo definido nacionalmente, como demonstram os dados da Tabela 6. Portanto, a redistribuição de recursos do fundo foi consequência da capacidade tributária do próprio estado.

TABELA 6
Recursos do Fundef no Paraná – 2001-2006

Ano	Recursos do Fundef		Total de Recursos do Fundef no Estado	Valor Aluno-Ano Fundef-PR	Valor aluno mínimo nacional
	Estado	Municípios	Total		
2001	882.985.201	531.257.749	1.414.242.950	906,61	363
2002	946.436.014	828.729.802	1.775.165.816	1.135,74	418
2003	915.389.937	857.262.271	1.772.652.208	1.137,01	446
2004	944.223.003	885.026.482	1.829.249.485	1.182,30	537
2005	1.008.588.861	900.578.293	1.909.167.154	1.259,95	620
Cresc. %	14,2	69,5	35	39,0	

Fonte: STN/ Finbra (dados calculados pela autora).

O valor mínimo por aluno do Fundef-PR cresceu percentualmente mais que a receita do fundo, uma vez que houve um decréscimo de 3% na matrícula do ensino fundamental.

Quando se considera o total de investimento da rede estadual e redes municipais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), podemos observar que, apesar de haver um crescimento real de recursos aplicados nas duas esferas, o gasto por aluno-ano realizado cresceu mais na rede estadual do que no conjunto das

⁸ O mecanismo Fundef pressupõe que quando os recursos do estado subvinculados ao fundo (15% da receita de FPM, FPE, ICMS, Recursos da Lei n. 87/96 e IPI-exportação) dividido pela matrícula no ensino fundamental presencial não chegasse ao custo aluno mínimo fixado por decreto do presidente da República, a União complementaria os recursos do fundo até chegar ao valor anual mínimo por aluno.

redes municipais, certamente como resultado do movimento da matrícula nas diferentes redes. Os dados das colunas 2 e 3 da Tabela 7 demonstram, entretanto, que o investimento municipal em educação é muito próximo do investimento estadual.

TABELA 7
Despesas em MDE na rede estadual de ensino
e nas redes municipais do PR (2001-2005)

Ano	Despesas com Educação*			Gasto Aluno-Ano		
	Estado	Municípios	Total	Estado	Municípios	PR
2001	2.409.757.077	2.168.339.746	4.578.096.823	1.699	2.133	1.880
2002	2.376.999.788	2.186.833.124	4.563.832.912	1.848	2.054	1.941
2003	2.390.201.183	2.193.859.235	4.584.060.418	1.832	2.050	1.930
2004	2.357.361.560	2.284.825.209	4.642.186.769	1.902	2.128	2.007
2005	2.592.565.014	2.292.571.550	4.885.136.564	1.937	2.148	2.031
Cresc. %	7,6	5,7	6,7	14,0	0,7	8,0

Fonte: Banco de dados do NUPE/UFPR.

* Valores obtidos por meio do Finbra (municípios) e Balanço do Estado (estado); atualizados pelo INPC/IBGE de: 1,614609 (2001); 1,4753134 (2002); 1,2857881 (2003); 1,164833 (2004) e 1,0975198 (2005).

A análise do gasto médio por aluno nas redes municipais deve considerar que as redes dos municípios com melhor arrecadação e as redes que investem mais em MDE elevam a média geral no estado. No caso paranaense importa destacar que a média do conjunto dos municípios esconde a concentração de arrecadação nos grandes centros. Em 2001, por exemplo, 27% da população paranaense vivia em municípios de até 20.000 habitantes, estes municípios ficavam com 27% da receita pública estadual; enquanto na capital viviam 16% da população, sendo que, neste caso, a participação na receita pública do estado era de quase 26%. A pior situação era dos municípios médios onde, em 2001, viviam 30% da população e estes ficavam com 25% da receita pública do estado.⁹

Como último elemento das condições sob as quais os municípios exercem sua política para educação, parece necessário focar a idéia de controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Tal idéia ganhou força ao longo dos anos 1990. Por um lado, tivemos a discussão do controle social sobre a ação do poder público. Neste caso, os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef e os conselhos de acompanhamento da merenda escolar, ainda que tenham sido criados

⁹ Dados preliminares da pesquisa “Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino” em desenvolvimento no NUPE/UFPR, vinculada ao Observatório da Educação/CAPES/INEP.

por determinação de legislação federativa e apresentem limites em sua atuação, relacionam-se com uma perspectiva de democratização de acesso às informações sobre as ações do poder público.¹⁰ De outro lado, o controle sobre os gastos públicos também se apresentou como forma de constranger os investimentos em políticas sociais, e isso se expressou na instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.

Cabem aqui algumas indicações acerca da LRF. Este dispositivo, aprovado em maio de 2000, visa disciplinar os orçamentos públicos dando transparência à execução orçamentária, mas, sobretudo, regulando a gestão fiscal dos entes federados com vistas a conter o endividamento e a ampliação de gastos com pessoal. Assim é apresentado, em termos gerais, o objetivo no corpo da lei:

[Art. 1º] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2007).

Segundo Dain, a aprovação da referida lei deu-se no contexto de ajuste fiscal do final da década de 1990, tendo em vista o enfrentamento da dívida interna brasileira, em especial, o endividamento dos entes estaduais. A autora problematiza a eficiência social de tal mecanismo tendo em vista o processo de descentralização das políticas públicas realizado no mesmo período. Para Dain (2001, p. 123):

À dificuldade de se estabelecerem limites verossímeis em acordo com as premissas da lei soma-se o sacrifício da capacidade de gasto fiscal e de concretização de políticas públicas de cunho descentralizado que implicam transferência de recursos federais, mas também mobilização de contrapartidas locais. Assim, o impacto mais imediato da renegociação da dívida estadual é o de tornar compulsória a adesão desta esfera de governo ao ajuste fiscal e à geração de superávits primários para cumprimento dos acordos internacionais, sem protegê-la de conseqüências das políticas monetária, financeira e cambial, definidas de forma exógena.

Especialmente o estabelecimento de limites com gastos com pessoal previsto na lei têm uma relação direta com a execução das políticas sociais. O art. 19 da LRF determina que a despesa com pessoal total não poderá ser maior que 50%, no caso

¹⁰ Para uma discussão mais pormenorizada da questão do controle social ver, por exemplo, Souza (2006); Gil (2007); Camargo e Bassi (2007).

da União, e 60%, nos casos de Estados e Municípios;¹¹ no artigo imediatamente anterior a lei descreve o que são despesas com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirizados de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados em “outras despesas de pessoal” (BRASIL, 2007).

A descrição acerca do que são gastos com pessoal indica, inclusive, a substituição da contratação de pessoal diretamente pelo poder público pela contratação de terceirizados (disposição do parágrafo 1º) como possível forma de burla do limite de gastos. Entretanto, tal prática, mesmo que não seja aparentemente incentivada, visto que terceirizados que substituam servidores devam ser contabilizados em pessoal, pode ser considerada vantajosa quando se considera que servidores terceirizados não têm impacto nas despesas previdenciárias dos entes. Assim, a forma de provimento dos serviços públicos após 2000 sofreu alterações decorrentes deste disciplinamento do orçamento público. No caso da educação, tal limite tem desdobramentos imediatos, na medida em que o maior elemento de despesa e, também, o principal elemento de garantia da realização do direito à educação, é o pessoal – professores e demais trabalhadores em educação.

Outro mecanismo que poderia dimensionar o impacto da LRF seria a relação entre a ampliação da oferta de educação infantil pela via do estabelecimento de convênios com entidades privadas e a contenção de despesas com pessoa. Tal expediente é comum nos municípios e reforça-se diante da possibilidade de computar matrículas de instituições conveniadas para fins de cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEB, tal como previsto na lei n. 11.494/97, ou seja, uma medida cujo sentido original era o de diminuir o impacto do custo de expansão deste atendimento à população passa a ser incentivado com a possibilidade de ampliação dos repasses de recursos provenientes do fundo.

Finalmente, para agregar um último elemento de gestão da educação municipal, importa ainda considerar as indicações presentes na LDB 9.394/96. No capítulo da organização da educação nacional, a lei regula a possibilidade de os municípios organizarem um sistema de ensino próprio, ou se articularem com o estado

¹¹ Na prática esse percentual para o Executivo é um pouco menor, pois se desconta os recursos destinados ao pagamento de pessoal no legislativo.

para constituir um sistema de ensino único de educação básica. Segundo o parecer n. 30/2000 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), de autoria do Prof. Jamil Cury, os municípios são sistemas de ensino a partir da Constituição de 1988, que lhes reconheceu a condição de ente federado, sem precisar *a priori* de regulamentação. Entretanto, o parecer assegura que “a lei maior constitui os sistemas municipais, mas não os institui em seus *modus operandi*” (CNE, 2007); para instituir sua forma de funcionamento os municípios têm aprovado, no âmbito dos legislativos municipais, leis de criação do sistema de ensino, e tal expediente independe da vontade do ente estadual.

No mesmo capítulo a LDB 9394/96, no artigo 11 determina como funções municipais:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (Incluído pela lei n. 10.709, de 31/7/2003) (BRASIL, 2002, p. 253).

Tais funções são a base a partir da qual o *modus operandi* dos sistemas municipais de ensino devem se consolidar. No art. 15, em seguida, a LDB 9394/96 estabelece ainda como tarefa dos sistemas de ensino assegurar “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 2002), o que sugere que o mecanismo de descentralização da política presente na relação União – estados – municípios se apresente também no âmbito na relação sistemas de ensino – escolas.¹²

ALGUMAS INDICAÇÕES FINAIS

Uma síntese do lugar que o ente federado municipal ocupa em relação à política educacional pode ser expressa da seguinte forma: os municípios são hoje

¹² Para uma discussão mais aprofundada da temática descentralização, ver Oliveira (1997a); Krawczyk (2006) e Souza (2003).

responsáveis pela organização de suas redes de ensino para ofertar ensino fundamental e educação infantil e podem, para isso, gozar da prerrogativa legal de constituir-se como sistema próprio de ensino, o que significa, por exemplo, autonomia para aprovar os regimentos das escolas próprias e das escolas infantis privadas. Independente da opção por sistema de ensino próprio, a legislação municipal tem caráter complementar à legislação nacional, como especifica o art. 30 da Constituição Federal. Há, portanto, uma gama de assuntos que o município regula no âmbito da educação; política de contratação e remuneração de professores, provimento das condições de oferta nas escolas, políticas e programas de redistribuição de recursos são alguns exemplos disto.

Frente a esta condição, parece que a avaliação da polêmica intensificação da municipalização vivida pelo sistema educacional brasileiro nos últimos 15 anos requer atenção a dois ângulos. Por um lado, pode-se reconhecer o espaço municipal como um espaço que tem assumido de forma efetiva sua tarefa com a política educacional e que, frente ao histórico da legislação educacional brasileira, tem atualmente mais instrumentos para realizar esta tarefa. Por outro lado, cabe nesta avaliação um debate sobre quem são estes municípios, posto que metrópoles, grandes cidades e pequenos municípios dialogam com este histórico e com os instrumentos legais e políticos de forma muito diferenciada. De toda forma, o intento foi o de olhar para o ente municipal não como uma novidade do fim do século, mas como um espaço que vem sendo gradativa e contraditoriamente definido no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARELARO, Lisete R. G. A municipalização do ensino e o poder local. *Revista da ANDE*, São Paulo, n. 14, ano 8, p. 22-26, 1989.

_____. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-90.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set/2002.

AZANHA, José Mario Pires. Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, J. G. et al. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 2001.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006a.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006b.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937)*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006c.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946)*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006d.

_____. *Lei n.º 4024/1961*. Dispõem sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm>

Consultado em: junho de 2006e.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1967)*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>> Consultado em: junho de 2006f.

_____. *Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969*. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Consultado em junho de 2006g.

_____. *Lei n.º 5692/71*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm> Consultado em: junho de 2006h.

_____. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Consultada em julho de 2007.

_____. *Lei n.º 9424/96*. Dispõem sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Programa Nacional de Treinamento*. 2ª ed. Brasília, 2002, p.309-317.

CAMARGO, Rubens; BASSI, Marcos. *Controle social, financiamento da educação e gestão democrática do ensino público*: aspectos em discussão. São Paulo, 2007, mimeo.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. *Parecer 30/2000*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf> Acessado em julho de 2007.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Banco Mundial e Política Educacional*: o projeto nordeste para a educação básica e seus desdobramentos no Piauí. Piauí: EDUFPI, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. *Cidadania republicana e educação: governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DAIN, Sulamis. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 17, p. 113-140, dez/2001.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. v. 1. 10. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2000.

FARENZENA, Nalú. *Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

GIL, Juca. *Financiamento da Educação e Gestão Democrática*: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União Tese de Doutorado. São Paulo: FE, 2007.

- GONÇALVES, Maria Dativa S et. al. A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na Rede Estadual de Ensino do Paraná. *Educar em revista*. Número especial. Curitiba: UFPR, p.71-100, 2003.
- INEP/ MEC. *Estatísticas da Educação Básica no Brasil*. Brasília: INEP,1996.
- KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade em educação. In: MEIRELLES, Hely L. *Direito Municipal Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- LEAL, Vitor Nunes *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 276 p.
- LJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University, 1999.
- MELCHIOR, José Carlos de A. *O financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- OLIVEIRA, Dalila A. Educação e Planejamento: A escola como núcleo de gestão. In: _____ (Org). *Gestão Democrática da Educação*. Vozes: Petrópolis, 1997a, p. 64-104.
- OLIVEIRA, Francisco. Adeus às oligarquias? *Revista Teoria e Debate* (online), São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 52, dez/2002 e jan-fev/2003. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=558>>.
- OLIVEIRA, Romualdo P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org). *Gestão Democrática da Educação*. Vozes: Petrópolis, 1997b, p. 174-198.
- PERONI, Vera. *Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- PIERSON, P.; LEIBFRIED, S. The making of social policy. In: LEIBFRIED, S.; PIERSON, P. *European social policy: between fragmentation and integration*. Washington, DC: Brooking Institution, 1995.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Os números da educação no Brasil. Pro-posições. *Revista da Faculdade de Educação*, Campinas: UNICAMP, v. 16, n. 3, p. 75-86, set-dez/2005.
- RIBEIRO, Maria Luisa S. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Cortez/ Associados, 1995.
- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F; POLSBY, N. (Ed.). *Handbook of political science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.
- ROMANELLI, Otaíza de O. *História da Educação no Brasil*. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 267 p.
- ROSAR, Maria de Fátima Felix; OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org). *Tendências Contemporâneas da Administração e Gestão Educacional*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- ROSAR, Maria de Fátima Félix; SOUZA, Miriam Santos de Sousa A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, Cleiton. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 91-124.
- SAVIANI, Demerval. *Política e Educação no Brasil*. São Paulo: Cortez/Associados, 1988.
- SOUZA, Ângelo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar em Revista*, Curitiba: Editora UFPR, n. 22, 2003, p. 17-49.

SOUZA, Celina Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. In: *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE Volume 18, N. 2 abril/jun, 2004, p. 27-41.

SOUZA, Dalila (Org.). *Acompanhamento e Controle Social da Educação*: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 3. ed.. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1999.

✉ ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná, mestrado e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. É professora da Universidade Federal do Paraná, onde atua no Núcleo de pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação. E-mail: andreabg@ufpr.br.

*Recebido em setembro de 2008
Aprovado em novembro de 2008*