



Ministério da Educação – Brasil
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Minas Gerais – Brasil
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas
Reg.: 120.2.095 – 2011 – UFVJM
ISSN: 2238-6424
QUALIS/CAPES – LATINDEX
Nº. 13 – Ano VII – 05/2018
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

Responsabilidades da gestão municipal e a disputa pelo fundo público: os limites da prioridade do gestor na alocação de recursos no investimento em educação

Prof. MSc. Marcus Quintanilha da Silva
Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná - Brasil
Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Paraná - Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9425688704530184>
E-mail: marcusquintanilha@hotmail.com

Resumo: O referente artigo visa discutir os entraves e as possibilidades do ente federativo municipal no enfrentamento da educação como prioridade, constituindo na disputa política pelo fundo público um dos principais fatores na realocação de recursos. Para tal, a metodologia consistiu em uma revisão de literatura e a análise da legislação, considerando as responsabilidades municipais, alguns aspectos que caracterizam o município como um espaço de disputa, a política e o político, assim como as leis complementares em educação da última década. Os resultados evidenciam que, para investigações futuras, necessita-se, para além da disputa pelo fundo público e da análise do investimento em educação, considerar a indução das políticas educacionais nacionais no estudo da educação como prioridade de gestão.

Palavras-chave: município; política educacional; fundo público; poder; partidos políticos.

Introdução

A caracterização do município como ente federativo e a municipalização do ensino é pauta de vários trabalhos acadêmicos que discutem políticas educacionais. Todavia, a perspectiva de olhar para a gestão municipal como uma arena de disputa pelo fundo público, tendo como cerne a prioridade pelo investimento em educação, teorizando essa relação com seus governantes e partidos políticos, é uma lacuna na pesquisa em políticas educacionais. Nesse sentido, esse artigo tem por objetivo explorar a temática, confrontando as responsabilidades de gestão do município como ente, a política, o poder e a disputa do fundo público frente às demandas sociais públicas/privadas, a democracia representativa e os limites das ideologias/concepções de partidos políticos no poder, frente aos entraves da governabilidade e o provável reflexo na autonomia do referido ente e o limite da realocação de recursos públicos no enfrentamento da educação como prioridade.

A primeira parte deste artigo trata sobre as responsabilidades da administração municipal, com enfoque às incumbências educacionais, dialogando com conceitos que permeiam o atendimento a estas e se aproximam da dinâmica de um Estado moderno, como pluralidade de focos, metas irrestritas, alocação/realocação de recursos e a organização de sua estrutura de poder (POGGI, 1981; FERRAZ, 2011). Na seção posterior, a política e o poder são discutidos em Weber (1994), além da problemática da disputa pelo fundo público, caracterizando o município como uma arena de disputa (POULANTZAS, 1985) pelo controle do referido fundo, considerando a alocação/realocação de recursos como processo decisório fundamental da política pública. A discussão é complementada com os limites da realocação dos recursos, considerando o papel das demandas públicas/privadas, a democracia representativa e a governabilidade/estabilidade de uma gestão, que podem descaracterizar a concepção/ideologia de um partido ou grupo político à frente do poder (BOBBIO, 1986; BOBBIO, 2011; AVRITZER, 2016) e o trabalho do político (WEBER, 2011).

Na parte final, o artigo traz uma reflexão sobre as principais políticas educacionais do país de possíveis impactos para as contas municipais, refletidas nas legislações nacionais, e o enfrentamento das metas/objetivos educacionais, tendo na política nacional dos últimos dez anos um possível papel de indutor das políticas educacionais municipais, evidenciando a dificuldade analisar a realocação

do fundo público, considerando as dimensões do atendimento às políticas nacionais ou a intencionalidade do grupo político de enfrentar a educação básica como prioridade de gestão.

Inicia-se a discussão desse texto com um confronto entre as responsabilidades de uma gestão municipal, com base na Constituição Federal e a discussão do ente federativo em sua estrutura e seu papel frente à pluralidade de demandas.

A pluralidade de focos e as metas irrestritas do ente federativo municipal: as responsabilidades de gestão e o caso da municipalização do ensino

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios, em união indissolúvel com os estados, Distrito Federal, constituem a República Federativa do Brasil, e, juntamente com a União, são tidos como entes federativos no Estado Democrático de Direito brasileiro, em que a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político são premissas fundamentais. Ao todo, são 5570 gestões municipais¹ que, de acordo com o perfil descentralizador do Estado brasileiro, gozam de autonomia administrativa na gestão de seus recursos.

De acordo com a CF/88, com base no artigo 18, pela organização política e administrativa do Brasil, tal autonomia se estende ao ente federativo municipal. A mesma é reforçada pelo texto dos artigos 34 e 35, onde é discutida a intervenção da União e estados nos municípios somente em caráter excepcional, como atentado à integridade nacional, grave comprometimento à ordem pública, a instabilidade do livre exercício dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (ainda que este último não seja municipal), a reorganização, se necessária, das finanças da unidade federativa ou a inobservância de princípios constitucionais como a forma republicana, o regime democrático, a dignidade da pessoa humana, a autonomia municipal e a prestação de contas.

O papel do município enquanto ente federativo tem como premissa o cumprimento de suas responsabilidades administrativas e de gestão do fundo público com vistas ao atendimento das necessidades de sua população. Tais

¹ Fonte: IBGE (2016).

responsabilidades não se resumem só em matéria educacional, mas, conforme o artigo 30 da CF/88, consistem em

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 balancetes 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) 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 (BRASIL, 1988).

Outras atribuições em comum com os estados e União são elencadas no artigo 23 da referida Carta Magna, como o cuidado com o Meio Ambiente, programas de habitação popular e saneamento básico, meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, combate a fatores de causa da pobreza e marginalização, assim como o estabelecimento e implantação de políticas de educação e segurança no trânsito.

Aliada a outros fatores, a amplitude de responsabilidades do ente federativo municipal exigiu uma organização de poder, dividida no Poder Executivo, liderado pelo Prefeito, eleito quadrienalmente, juntamente de seus auxiliares indicados, os secretários de governo, e o Poder Legislativo, composto de seus vereadores, eleitos na mesma periodicidade e com mesmo tempo de mandato. Ainda que na Constituição se caracterizem os referidos poderes em relação à organização nacional, a Carta Magna enfatiza o quantitativo de vereadores a serem eleitos de acordo com a população (no caso de Curitiba – PR, por exemplo, 38 vereadores, em uma população de pouco mais de 1,8 milhões de habitantes²), assim como a necessidade de lei orgânica que, em consonância com a CF/88, regule as ações municipais.

Apesar de, no caso dos municípios, não haver Poder Judiciário, Montesquieu (1997), ainda em um contexto da monarquia inglesa, entendia essa

² Estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para 2016.

organização dos poderes do Estado como ideal, com instâncias autônomas e harmônicas, conforme preconiza a CF/88. Necessita-se, sobretudo, em uma estrutura administrativa municipal, um quadro burocrático, que em Weber (1994), se define como um corpo especializado de funcionários, técnicos, sem envolvimento político, que trabalhem para a manutenção da complexidade de serviços, neste caso, municipais.

Para além da estrutura de poder, dois elementos são definidos como importantes para se pensar a dinâmica do atendimento das responsabilidades de Estado e municipais: a pluralidade de focos e metas irrestritas (POGGI, 1981; FERRAZ, 2011). Entende-se a pluralidade de focos como o acesso a diversos pontos de pauta no processo decisório de movimentação de recursos, que no município varia desde o atendimento à demanda de creche, pré-escola e ensino fundamental, até os serviços básicos de saúde, saneamento básico, urbanismo e habitação, que, apesar de nem sempre serem provenientes dos mesmos interesses de grupos sociais e políticos, e até mesmo conflitantes entre os Poderes, carecem de atenção por parte do Poder Público. Por metas irrestritas, Ferraz (2011, p. 9) descreve que “o exercício do poder se orienta para alvos cada vez mais abstratos, como o bem-estar geral de um povo ou a felicidade do indivíduo”. Nesse sentido, metas e objetivos precisam de revisão frequente, visando o respeito às regras acordadas e o equilíbrio entre as demandas das classes e movimentos sociais.

A pluralidade de focos e as metas irrestritas de um ente dialogam com o que Poggi (1981) discorre sobre a função estatal de alocação/relocação de recursos, que, pelas responsabilidades de atendimento das necessidades da população atribuídas aos mesmos, conduzem as gestões municipais, considerando os limites de dotação orçamentária e financeira a priorização de determinados investimentos em detrimento a outros, a demanda social e os elementos da política, problematizados à frente.

Todavia, quando se fala especificamente em matéria educacional, a discussão precisa de complemento através do fenômeno da municipalização do ensino no Brasil, intensificada nos anos 90 e impulsionada, dentre outros fatores, pela política de fundos. O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), que por meio da Emenda Constitucional n. 14/96 e a lei n. 9.424/96 fora regulado, recolhia 15% da receita de

impostos de municípios (Fundo de Participação dos Municípios, cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e cota do Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação) e estados (Fundo de Participação dos Estados, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação) e redistribuía de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, teoricamente com complementação da União para os entes federados que não atingissem o valor mínimo por aluno, em contas contábeis com transferências automáticas (MARTINS, 2009).

Sucessora do Fundef, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), desde 2007, regulado pela Emenda Constitucional n. 53 e pela lei n. 11.494/07, com dinâmica de movimentação financeira próxima, mas com percentual maior (20%) e em mais impostos, contemplando toda a educação básica, com prazo de vigência até 2020, precisa ser considerada, em particular na ampliação do atendimento na educação infantil.

Esse movimento de redistribuição dos recursos proporcionou maior potencial de investimento aos municípios, que, apesar da falta de efetividade da complementação da União, em particular no período de 1996 a 2002 (MARTINS, 2009), foi um dos fatores necessários para que as redes municipais de ensino tivessem maiores possibilidades de administrar mais escolas e matrículas, ainda que, no caso do Fundef, a realocação de recursos se destinasse somente ao ensino fundamental.

Em um cenário nacional, quando a municipalização teve maior crescimento, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) enfatizam que, em 1996, as matrículas de pré-escola nas redes municipais, em divisão com as redes estaduais, representavam 76,6% e 23,4%, respectivamente. O panorama de 2002 indicava, para os mesmos entes federativos, 91,8% e 8,2%, um aumento considerável. No mesmo período, a transferência de matrículas do ensino fundamental da rede estadual para a municipal é maior, seja numericamente ou percentualmente.

Em 1996, havia um percentual de 62,8% das matrículas para as redes estaduais e 37,2% para as municipais. Em 2002, esses números passam para 44,6% nas redes estaduais e 55,4% para as redes municipais. Ilustrando esse

contexto, a tabela 1 elenca, para os dados de 2016 do Inep, o cenário de distribuição de matrículas na educação infantil e ensino fundamental, considerando apenas os estudantes do ensino público.

Tabela 1 – Percentual de matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, distribuídas por subetapa e dependência administrativa pública- 2016

Etapas/subetapas	Brasil	Federal	Estadual	Municipal
Educação Infantil	100	0,051	0,94	99,01
Creche	35	0,073	0,18	99,75
Pré-escola	65	0,039	1,35	98,61
Ensino Fundamental	100	0,099	32,23	67,67
Anos Iniciais	55	0,058	17,04	82,91
Anos Finais	45	0,148	50,61	49,24
Total	100	0,089	25,86	74,06

Fonte: Inep (2016). Dados trabalhados pelo autor (2017).

Os dados acima materializam o processo de municipalização e, como consequência, o aumento das responsabilidades educacionais dos municípios, tendo em vista que a educação infantil, pela obrigatoriedade da pré-escola e a incumbência dos municípios pela sua oferta, e o ensino fundamental, com dois terços dos estudantes matriculados nas redes municipais, evidenciam o referido panorama. Nesse sentido, as responsabilidades educacionais do ente foram aumentadas, ainda que o papel dos municípios enquanto protagonistas na oferta de educação básica no Brasil não seja recente, haja vista que os mesmos são responsáveis pela educação primária em boa parte das localidades do país desde os tempos do Brasil Império.

Aliás, é através do reconhecimento do município enquanto ente federativo, em 1988, que seu protagonismo na oferta educacional do ponto de vista legal e em volume de oferta se potencializou. Todavia, o mesmo não atua isoladamente, já que o regime de colaboração na oferta educacional entre a União, estados e municípios, uma das estratégias principais para o atendimento à demanda educacional, é enfatizado no conjunto de leis e normas mais importantes em termos educacionais no país, a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96 e o atual Plano Nacional de Educação, lei n. 13.005/14.

Na Constituição, o regime de colaboração entre os entes é enfatizado tanto art. 211, que destaca que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” como na redação

acrescida através do parágrafo 4º pela Emenda Constitucional n. 59/09, que define a colaboração de forma a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Ainda nesse documento, a Carta Magna preceitua em seu artigo 214 a necessidade do estabelecimento da lei do Plano Nacional de Educação que, entre outras funções, articule tal regime colaborativo. Cabe ressaltar que a LDB estabelece que tal documento deve ser construído pela União, mas em colaboração com os estados e municípios (art. 9ª, inciso I). Ainda na própria lei criada para regular o PNE em 2014, o regime de colaboração como estratégia para o cumprimento das metas aparece em 12 das 20 totais do documento e em mais três artigos da referida lei.

A LDB também trata do regime de colaboração entre os entes federados como aspecto importante, seja para a organização da educação nacional (art. 8º), nas atribuições dos entes federativos (arts. 9º, 10º e 11º), na formação continuada dos docentes (art. 62), assim como no estabelecimento de um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental (art. 74), em particular no que tange ao investimento. Todavia, ainda que não seja objeto de análise desse artigo, o regime de colaboração (ou falta de) carece de análise sobre sua efetividade, pois, a política que envolve a complementação do fundo público municipal pelos estados e União pode ser diferencial em maior ou menor colaboração.

Entretanto, os municípios têm, conforme discorrido anteriormente, suas atribuições regulamentadas por lei, estabelecidas pela Constituição e a LDB. Em matéria educacional, a Constituição estabelece no texto acrescido pela Emenda Constitucional n. 14/96 no parágrafo 2º do art. 211 que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. O conteúdo do art. 11 descreve as incumbências dos municípios na organização da educação nacional. Dentre os incisos destaca-se

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; 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 (BRASIL, 1996).

Portanto, é responsabilidade municipal o atendimento à demanda da educação infantil a oferta, como prioridade, do ensino fundamental, conforme preceitua o inciso I do art. 10 da LDB, incumbindo ao estado a definição de “formas de colaboração na oferta” da referida etapa, baseando-se na distribuição proporcional de responsabilidades, preceitos legais embasam o processo de municipalização³. Essas atribuições, no entanto, não elidem a assistência técnica e financeira da União, através do regime de colaboração.

Mediante à responsabilidade educacional, em confronto com outras atribuições dos municípios, considerando aspectos como sua organização administrativa e a necessidade de ter pluralidade de focos, metas irrestritas, e, apesar de não ser explorado nesse artigo, dotação orçamentária, principalmente para municípios com menor arrecadação, insuficiente para atender a todas as demandas, reconhecidas pela literatura como um fator de desigualdade na comparação dos municípios brasileiros (ARAÚJO, 2013) tem-se, nesse cenário, disputas políticas, pois, pela limitação de recursos, é provável que o município opte por prioridades na administração municipal. Considera-se que, em determinados investimentos, há uma vinculação mínima de receitas de impostos constitucionalmente regulada, recursos que não entram na realocação de responsabilidades da gestão municipal, como os 25% mínimo das receitas de impostos municipais, destinadas obrigatoriamente à educação (art. 212 da CF/88). Todavia, o movimento dos demais recursos podem caracterizar a priorização de determinada demanda, mediante uma disputa de poder e do fundo público, que será explorada na próxima seção.

Disputa política em torno do fundo público e a governabilidade: os limites da alocação/realocação dos recursos

Nos municípios brasileiros, pelo seu perfil constitucional de ente federativo, há uma premissa importante no entendimento do investimento em políticas públicas e a alocação/realocação de recursos: a disputa política em torno do fundo público. Em discussão inicial, algumas definições são necessárias, em particular no que

³ Ainda que, conforme parágrafo único do art. 11 da LDB, “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

tange à indissociabilidade da política e o poder, o município como espaço de disputa, as limitações de mobilidade dos recursos, a democracia representativa e os partidos políticos nesse processo e, mais a frente, da função do político.

Em Max Weber (2011, p. 67), define-se política como o “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”, e, conseqüentemente, define-se que “quem se entrega à política, aspira ao poder”. A política está diretamente relacionada às relações de disputa de poder. Tal conceito é definido em Weber (2002, p. 97) como “a oportunidade existente dentro de uma relação social que permite a alguém impor a sua própria vontade mesmo contra a resistência e independentemente da base na qual esta oportunidade se fundamenta”. Ou seja, exercer o poder significa impor sua vontade a outrem, independente da vontade do mesmo. As ações políticas que aspiram ao poder podem ter origens das mais abrangentes, pautadas nas negociações governamentais, em reivindicações individuais ou coletivas (associações, sindicatos, etc.) ou de manutenção da ordem e da estabilidade estatal.

Portanto, toda ação política é voltada, de alguma forma, ao estabelecimento de uma relação de poder, que, em uma administração pública no Brasil, pela descentralização de responsabilidades e recursos, caracteriza no ente federativo municipal um espaço de disputa política e de recursos públicos como forma de aspiração ao poder. Nessa relação entre poder e política, o esforço político visa aspirar ao poder, ou seja, fazer política é buscar um lugar para “sentar se a mesa” nos processos decisórios, coloquialmente falando.

Entretanto, o poder, definido por Weber, pode ser melhor explicitado, haja vista que fazer o que as pessoas querem que você faça, independente da vontade delas, não é a única forma de exercê-lo. Na caracterização do poder do Estado em relação à sociedade, um conceito bastante utilizado é o de dominação. Weber (2002, p. 97), o compreende como um tipo particular de poder, entendido como “a oportunidade de ter um comando de um dado conteúdo específico, obedecido por um dado grupo de pessoas”. Em Weber (1994), complementa-se o conceito como a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas.

A relação de dominação se faz na crença da legitimidade, e a natureza da mesma define o tipo de obediência e o quadro administrativo que vai mantê-la. Segundo Weber (1994, 2008) existe uma relação de dominação do Estado com a sociedade. Para o autor, o mesmo só pode existir sob a condição que “os homens dominados se submetam a autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores” (WEBER, 2011, p. 67-68). Apesar de se limitar a três tipos puros, racional-legal, carismática ou tradicional, o autor enfatiza que as dominações raramente se encontram em tais tipos. A natureza da legitimidade define seu tipo. Assim, Weber define três fundamentos de legitimidade. Resumidamente, tem-se

de caráter racional: baseada na crença da legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal). De caráter tradicional: Baseada na crença cotidiana da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional). De caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por essa reveladas ou criadas (dominação carismática) (WEBER, 1994, p. 141).

Portanto, esse tipo “especial” de poder é interessante para pensar no Estado Moderno e, para este artigo, o ente federativo municipal, haja vista que, a sociedade, de modo geral, vive sobre regras estabelecidas por esse ente, em consonância com as legislações estaduais e federais e, conseqüentemente, costuma segui-las. Quando isso não acontece, a dominação deixa de ser o poder exercido, o aparato legal, jurídico e do monopólio da violência, agem, de forma a coagir o sujeito a seguir as normativas do Estado, culminando em um tipo de poder de mando, ainda que, no caso brasileiro, normalmente o monopólio da violência legítima seja de administração estadual, salvo exceções de Guardas Municipais que, por sua lei orgânica, podem ter poder de polícia nos limites territoriais do município.

Todavia, se faz uma ressalva à dominação do ente municipal para com seus cidadãos, pois a autonomia administrativa e financeira (apesar desta última também ser relativa) não eliminam a necessidade de que as políticas públicas e as legislações municipais estejam em consonância com as mesmas de caráter nacional, em particular no que tange às políticas educacionais, ação enfatizada pelo inciso I do art. 11 da LDB.

Na disputa política em uma administração pública, outro tensionamento em um ente federativo é no atendimento a demandas públicas e privadas e, por

consequência, a alocação/realocação do fundo público, entendido nesse trabalho como todo recurso à disposição do ente federativo para o atendimento de suas responsabilidades. Particulariza-se essa dicotomia na discussão de Bobbio (1986), ao abordar o que venha a ser algo de interesse do Estado (e do município), ou uma demanda privada. O autor busca a definição do público e do privado e uma relação valorativa, que, para este trabalho, subentende-se passíveis de serem conceitualmente definidas, mas indissociáveis. Nessa relação, concorda-se com o autor em relação aos conceitos de publicização do privado e privatização do público, sendo que

O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação de grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para alcance dos próprios objetivos (BOBBIO, 1986, p. 27)

Nesse sentido que o Estado, e, conjuntamente no caso brasileiro, os municípios atuam de forma a renovação constante, através do instrumento jurídico e dos acordos estabelecidos, na mediação dos conflitos entre as demandas privadas que se tornam coletivas e outras que se organizam em grandes grupos e buscam na esfera pública o seu atendimento.

Compreende-se que demandas públicas originam de reivindicações privadas, mas, se tornam públicas à medida que o Estado assume essa responsabilidade e, conseqüentemente, empregam o fundo público no atendimento a essa demanda, como no caso da instrução, que, no caso brasileiro, teve, em sua história, avanços e retrocessos nas Constituições do país (OLIVEIRA, 2007), vinculando e desvinculando receitas, assumindo e ignorando responsabilidades educacionais, culminando na educação como um direito social, público subjetivo (art. 6º e art. 208 da CF/88, respectivamente).

Todavia, considerando a amplitude das responsabilidades municipais discutidas anteriormente, a disputa política pela arrecadação pública não acontece só na educação, pois, pelo entendimento do Estado moderno como um espaço de disputa (POULANTZAS, 1985), tensionado pela política, tem, por consequência, o usufruto do fundo público. Nesse sentido, entende-se nesse movimento que, um dos fatores que está em jogo, na alocação/realocação de recursos, é, com algumas

limitações, a prioridade da gestão municipal⁴, que não se dá somente na esfera do grupo (ou grupos) político que está à frente na administração municipal, mas nas reivindicações das demandas dos movimentos sociais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil e os acordos estabelecidos com entidades privadas. Em suma, é um jogo em que a política se antecede à economia (BOBBIO, 1986).

No diálogo das disputas de poder, do usufruto do fundo público, do tensionamento dos grupos organizados na sociedade civil, no atendimento a demandas públicas/privadas e o enfrentamento do Estado e, no caso dessa reflexão, dos municípios, Bobbio (2015) discute a sociedade pluralista e a democracia na perspectiva dos centros de poder. Para o autor, ao abandonar o ângulo de visão somente no Estado, englobando a sociedade civil, esses centros ficam mais latentes, na medida em que

Tão logo abandonamos o ponto de vista restrito do sistema político e ampliamos a visão para a sociedade subjacente, deparamo-nos com centros de poder que estão dentro do Estado mas que não se identificam imediatamente com o Estado. Nesse ponto, é inevitável que o problema da democracia encontre e, por assim dizer, englobe o problema do pluralismo (BOBBIO, 2015, p. 95).

Complementando a discussão, na definição de democracia do autor, entendida como “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões e com quais regras procedimentais” (BOBBIO, 2015, p. 35), a problematização sobre democracia representativa, entendida como um “mal menor”, visão compartilhada por este autor, mediante outras formas de organização política, e a democracia direta, por exemplo, onde toda a sociedade poderia debater sobre todas as decisões que lhe atingem, consideradas pelo autor como “algo materialmente impossível”⁵, ampliam a conceituação de base para tentar entender, apesar das “regras do jogo” democrático defendidas pelo autor e pela autoria deste trabalho, os partidos políticos como atores protagonistas do processo, o político e as limitações de tais na disputa política pelo fundo público.

⁴ Para este trabalho, entende-se como prioridade de gestão, particularizando a educação como serviço público, a postura e ações do grupo público frente à demanda, materializadas na efetividade da política educacional, que não se reduzem somente ao atendimento das políticas nacionais, mas sim na realocação de recursos que caracterizem a intencionalidade política de ter na educação um investimento prioritário.

⁵ Ainda que experiências do Partido dos Trabalhadores em governos municipais, como exemplo o Orçamento Participativo, sejam reconhecidas como inovadoras e, em um contexto de ampliação da democracia, fundamentais.

Entretanto, é possível que, apesar das limitações, o papel político partidário na realocação do fundo público, suas concepções, ao menos teoricamente, no tocante ao combate à desigualdade, ao enfrentamento dos problemas sociais e ao papel assumido pelo ente federativo na ação (ou falta de) governamental, se concretize, ao menos em parte, na efetividade das políticas públicas. Bobbio (1986, p. 109) enfatiza essa ideia, ao descrever que “nenhuma tipologia das formas de governo pode deixar de levar em conta o sistema dos partidos, isto é, o modo pelo qual estão dispostas e colocadas as forças políticas que repousa o governo”.

Em Gramsci (1991), trata-se o partido político como o moderno príncipe, uma adaptação à obra de Nicolau Maquiavel, simbolizando a concretização de uma vontade coletiva. Todavia, quando Antônio Gramsci discorria sobre o partido político, falava principalmente sobre o sentido da sua organização e formação, que, em um contexto italiano, tem uma pluralidade partidária muito menor que no caso brasileiro. A vontade coletiva é, para o autor, o cerne da questão, em que o “moderno príncipe” precisa se preocupar com a propaganda e organização da reforma intelectual e moral, criando terreno para que esta possa se desenvolver.

Entretanto, o ponto de vista de Gramsci em que a história de um partido político não deixará de ser a história de um grupo social é, nos dias atuais e no caso brasileiro, passível de discussão. Um exemplo é a análise de Avritzer (2016) de um momento de crise na política nacional brasileira, gerada pela governabilidade, evidenciando que, ao menos no caso dos governos federais brasileiros, há necessidade de alianças políticas para que as medidas tomadas pelo executivo possam ter aprovação pelo legislativo. Todavia, o autor relata a dicotomia estabilidade/instabilidade que o presidencialismo de coalizão trouxe, seja nos crescentes custos da fragmentação partidária, a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo e, por essa ação, a propensão para a corrupção gerada por essa ação.

Bobbio (2015) traz à tona outra questão: a proibição do mandato imperativo. Entende-se nas atuais constituições que o político eleito não é um representante de um determinado grupo. À medida que o mesmo, pelo sufrágio universal, fora diplomado, o mesmo passa a ser um representante do povo. Todavia, o próprio autor reconhece que tal norma constitucional é constantemente violada, pois, a representação de interesses particulares é, na prática, uma ação comum em uma

“sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra outros grupos” (BOBBIO, 2015, p. 45). Nessa análise, interpreta-se que essa representação prática de grupos da sociedade civil contribui para a fragmentação partidária, e, conseqüentemente, na coalizão como elemento de instabilidade, particularmente pelo atendimento a demandas privadas representadas pelos representantes eleitos.

Essa necessidade de conchavos políticos é materializada no cadastro de 35 partidos políticos no Tribunal Superior Eleitoral, 17 deles criados nos últimos 20 anos, muito em decorrência de rupturas ideológicas e de interesses de seus partidos de origem. Como exemplo, o caso atual da Câmara dos Deputados⁶ ilustra a relação entre acordos políticos e governabilidade. Apesar do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que, por conta do golpe contra a ex-Presidente da República em 2016 estão à frente do Poder Executivo Nacional⁷, e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), principal partido na base aliada, somarem na bancada da Câmara dos Deputados 109 parlamentares, compondo aproximadamente 21% do efetivo, existem outros 19 partidos com representação, alguns deles significativos, como a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), com 58 políticos, Partido da República (PR), Partido Social Democrático (PSD), Democratas (DEM) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) com mais de 29 deputados cada.

A democracia tem como característica o dissenso. Onde não há dissenso, dificilmente há democracia, pois, subentende-se que o consenso não é possível em uma sociedade pluralista e de demandas diversas (BOBBIO, 2015), conforme explicitado anteriormente. A busca pelo consenso do possível é verificada, nas regras do jogo democrático, periodicamente, através do sufrágio universal por meio das eleições ou durante os mandatos, sejam no Legislativo ou no Executivo. Ou seja, a tensão/disputa em um Estado Democrático é constante, seja durante o mandato de um grupo político ou no momento da renovação do consenso

⁶ Data: 08/07/2017.

⁷ Avritzer (2016) escreve em um contexto antes do referido golpe, em que, pelos problemas de governabilidade da Presidente Dilma, já antecipava tempos difíceis e um golpe iminente.

populacional, que, pela democracia representativa e procedimental, normalmente é pela vontade da maioria⁸.

Logicamente, os casos municipais podem se diferenciar, sejam pela maior existência de grupos políticos familiares, caciques locais, ou até mesmo a hegemonia de partidos políticos no poder, fatores aliados à variação de perfis municipais, desde porte populacional, economia, sociedade, cultura, etc. Todavia, entende-se que a falta de governabilidade gera uma crise de legitimidade, que não se dá somente na esfera do Poder Executivo e Legislativo, mas no âmbito da sociedade civil (BOBBIO, 1986), lugar de relações sociais não reguladas pelo Estado, onde se forma a opinião pública, os movimentos sociais e que tem esse caráter legitimador/reelegitimador.

Inegavelmente, a pluralidade partidos políticos é um fator que indica a necessidade de alianças, ou, como discorrido por Gramsci (1991, p. 22), “o desenvolvimento do grupo representado se processe com o consentimento e com a ajuda de grupos aliados, e muitas vezes dos grupos decididamente inimigos”. Resumindo, um governo, seja Federal, Estadual ou Municipal, necessita de governabilidade e, nem sempre, ao menos no que tange o cenário delineado, conseguirá seguir um caminho de gestão pública baseado em uma ideologia política de esquerda ou direita.

Sobre a ideologia política, há que se considerar que, mesmo com todos os fatores elencados, os partidos não nascem só de demandas de um grupo social, mas de ideologias. Gramsci (1991) elencou algumas prerrogativas para a existência de um partido político, que envolvia a fidelidade de homens comuns, um elemento de coesão disciplinador e centralizador na figura de um líder e uma força articuladora entre ambos elementos em um sentido moral e intelectual. O autor trabalhou a função política de um partido resumidamente em duas frentes: reacionária ou progressista, em que a primeira seria uma forma de reação a um movimento que buscasse a não conservação de uma legalidade ultrapassada e o segundo que visasse levar o povo a um novo nível de civilização, da qual a ordem política e legal é uma expressão programática, mantendo na órbita a legalidade das

⁸ Ainda que pese o fato, no caso brasileiro, do confuso Quociente eleitoral e partidário, que constam nos art.s 106, 107 e 108 do Código Eleitoral.

forças reacionárias aliadas do poder e elevar ao nível da nova legalidade as massas atrasadas.

Nesse sentido, um partido progressista funcionaria de forma democrática, no que o autor chama de centralismo democrático. Já um partido reacionário funcionaria burocraticamente, sendo mais técnico, deliberante, tomando para um elemento a posição política de um grupo. Essa discussão dialoga com o enfrentamento da desigualdade, ou da ideia de igualdade, o que para Bobbio (2011) é a principal distinção entre partidos de direita e esquerda. O autor explora três variáveis que mensuram o desejo na perspectiva de maior ou menor igualdade: os sujeitos nos quais serão repartidos bens e ônus, quais deles serão repartidos e o critério de repartição.

As variáveis elencadas, juntamente com a problematização dos parágrafos anteriores, suscitam a discussão sobre a política na disputa do fundo público, tendo em vista que a postura do ente federativo frente às demandas será delineada pelas políticas públicas que, pela sua intencionalidade, terão direcionamentos que dialogam com as categorias de Norberto Bobbio. Nessa discussão, direita e esquerda buscam se sobrepôr no enfrentamento da desigualdade social, econômica e educacional, a primeira entendendo como algo natural e imutável e a segunda como um fenômeno criado pelo homem e, portanto, passível de ao menos ser reduzida pelo mesmo. Resta investigar, principalmente na pluralidade das gestões municipais, se a postura político-partidária consegue se sobrepôr à diversidade de fatores limitadores na realocação do fundo público, como a governabilidade e os acordos políticos.

Outro fator a ser explorado é o trabalho do político, pautado na ética da responsabilidade. Ao diferenciar o trabalho do burocrata e do político em um Estado, Weber (2011) caracteriza o primeiro como altamente especializado e executor de funções que administrem da melhor forma a burocracia estatal e sem envolvimento político, conforme problematizado anteriormente. Em relação ao segundo, que tem como base a responsabilidade em suas ações, entende-se que, ainda que tenha convicções pessoais, essas poderão não estar norteando as ações do líder político, haja vista que um político precisa se orientar para “responder pelas previsíveis consequências de nossos atos “ (WEBER, 2011, p. 143). Ações voltadas em uma ética de convicção atribuiriam a um método, ideologia, a resultados científicos, o que

na política não justificarão atos, que são atribuídos somente pela decisão política do diletante.

Por isso, o entrave da responsabilidade do governante envolve questões que não são somente sobre a visão do político frente a determinada demanda, mas de todas as consequências que suas decisões trarão. Ignorar o fator governabilidade, os acordos políticos, reivindicações provenientes de grupos sociais organizados e com força de tensionamento político, dentre outras, podem contribuir para uma desestabilidade de gestão e a crise que destituiu do poder uma presidente eleita democraticamente, como em 2016. A ação governamental e as políticas públicas materializam o jogo político, já que a ação do ente federativo mediante demandas sociais e, no caso específico desse artigo, da educação como um direito social, terão, por hipótese, um pano de fundo ideológico e político partidário, que, na efetividade da política pública se limita pelo fator de governabilidade, a disponibilidade orçamentária, a ética da responsabilidade do político e as responsabilidades do ente federativo municipal, que estarão tensionando a disputa pelo fundo público. Lembra-se que Bobbio (1986, p. 86), citando Hegel, já elencava que “o bem de um Estado tem um direito diverso de um bem singular”, ou seja, ainda que cada cidadão tenha uma demanda individual, o ente federativo opera de acordo com uma série de fatores que são, por vezes, diversos de necessidades próprias de um cidadão.

Pela discussão conceitual proposta e política na disputa em torno do fundo público e das decisões políticas de seu usufruto, questiona-se: Existem diferenças na realocação de recursos no município de acordo com a perspectiva de concepção política de partido? Pergunta difícil, seja pela pluralidade gestões e demandas ou fatores que excedem às concepções político-partidárias, influentes na estabilidade de uma administração. A seção seguinte visa discutir alguns aspectos sobre a prioridade do município no investimento em educação e possibilidades de investigação futura.

Investimento em educação no município: prioridade de gestão ou atendimento a uma política educacional nacional?

Na última década, as políticas educacionais em âmbito nacional foram bastante ativas, cenário que se materializa em legislações importantes nas gestões petistas. Na reflexão desse artigo, destacam-se a lei n. 11.738/08, que implantou o Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN) e no mínimo 1/3 de hora atividade para os profissionais do magistério, o término da implantação dos 9 anos do Ensino Fundamental, regulado pelas leis n. 11.114/05, que altera o início da referida etapa aos 6 anos de idade e a 11.274/06, que modifica o texto da LDB, alterando de 8 para 9 anos a mesma, a Emenda Constitucional n. 59/09, que ampliou a escolarização obrigatória dos 04 aos 17 anos, com prazo de implantação até 2016, além da regulação da nova política de fundos (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional n. 53/06 e a lei n. 11.494/07, que ampliou a abrangência do fundo para toda a educação básica.

Todas essas ações são importantes para refletir sobre a realocação de recursos, porque o número ou percentual absoluto em relação às receitas de impostos investidos em educação pode dar falsa impressão de maior ou menor prioridade da gestão municipal, considerando que as políticas educacionais, provenientes de demandas nacionais, são fatores que possam ter conduzido para maior realocação de recursos para o atendimento da demanda educacional.

Ainda que o cenário de cumprimento do PSPN esteja longe de universalização (SILVA, 2017), assim como planos de carreira, o cumprimento do piso foi uma política nacional indutora para que os municípios, com o auxílio do Fundeb, realocassem recursos para seu cumprimento. A ampliação do ensino fundamental contribuiu para maior investimento educacional, já que, em âmbito nacional, docentes dos anos iniciais do EF tem, em média, maiores salários que professoras da educação infantil e, com o aumento de um ano na referida etapa, aumentou-se a realocação de recursos para este fim.

Todavia, há que se ressaltar a Emenda Constitucional n. 59/09 e seus efeitos, pois, para as redes municipais, outro grande impacto nas contas públicas é a ampliação da educação infantil. A EI é reconhecida como uma etapa da educação básica de maior custo por aluno, e, sendo encargo municipal, o aumento da

demanda, aliado à meta de universalizar a pré-escola até 2016 e à meta 3 do PNE, buscando abranger ao menos 50% das crianças de 0-3 anos em atendimento nas creches, é, além de um indutor nacional para políticas de atendimento, uma provável causa de aumento de investimentos.

Portanto, os fatores, ainda que sumários, reunidos nesse texto, indicam que a realocação de recursos dos municípios nos últimos dez anos tenha sido, possivelmente, induzida pelas políticas educacionais nacionais, o que não elimina a possibilidade de, no jogo político e o enfrentamento de questões como a ampliação das condições de oferta, planos de carreira dignos para os profissionais da educação e o combate à desigualdade educacional, que, em todas as demandas, são tensionadas pela disputa pelo fundo público, se constituírem em elementos prioritários na realocação dos recursos públicos.

Considerações finais

Compreende-se que a alocação/realocação de recursos em uma gestão municipal é um assunto amplo, que, para aprofundamento empírico, necessita-se, fundamentalmente, da análise de série histórica de planilhas de gastos de um município, de modo a entender o movimento de disputa pelo fundo público e sua concretização na execução orçamentária. Todavia, entende-se que, no limite, o tensionamento sobre o usufruto do fundo público é uma disputa de poder, que, naturalmente, ocorre nas administrações de todos os entes federativos brasileiros.

Ressalta-se que a discussão sobre política governamental, ação do poder público frente às demandas sociais, entre elas a educação, e a realocação de recursos na gestão municipal, teorizada nesse artigo, possibilita resultados diversos na observância dos 5570 municípios brasileiros, haja vista que a efetividade da política educacional em termos de prioridade de aplicação do fundo público tende à uma pluralidade, a depender do perfil do município em termos de demanda e potencial de investimento, o regime de colaboração entre os entes federados, a gestão de um grupo político que tenha um enfrentamento da desigualdade social/educacional, assumindo a responsabilidade frente às demandas educacionais, além do aspecto da governabilidade, que pode ser um fator de estabilidade mas de perda de ideologia política de uma gestão.

O cenário delineado nesse artigo problematizou a prioridade de investimento em educação e a alocação de recursos e, um diálogo breve com pesquisas que mapearam as desigualdades em condições de oferta (SILVA, 2017) e financiamento (ARAÚJO, 2013), a necessidade de investimento e combate às desigualdades, em particular nos municípios brasileiros, não é uma hipótese, e sim um diagnóstico, visando maior qualidade da educação pública.

Optou-se, para este trabalho, em não aprofundar dados específicos de um município, pois, a caracterização de maior ou menor prioridade em termos de investimento educacional, aliado a disputas de poder, em particular no que se refere às concepções político-partidárias de uma gestão, uma série de fatores seriam necessários para essa análise. Todavia, os elementos trazidos à discussão conduzem à necessidade de aprofundamento na investigação de uma perspectiva nacional de indução de políticas educacionais para a ampliação da oferta e melhoria das condições de trabalho docente, tópicos que caracterizam a realocação do fundo público, mas, insuficientes para a análise da prioridade municipal no investimento em educação, necessitando de investigações de outros aspectos problematizados nesse artigo.

Referências

ARAUJO, R.L.S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2013. 401 f.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016

BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**. RJ: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: um defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 05/07/2017.

_____. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 18/07/2017.

_____. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em 05/07/2017.

_____. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em 05/07/2017.

_____. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do**

Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em 05/07/2017.

_____. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 05/07/2017.

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

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em 08/07/2017.

_____. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em 06/07/2017.

_____. Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mai. 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm>. Acesso em 06/07/2017.

_____. Lei nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispendo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 fev. 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm>. Acesso em 06/07/2017.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas

suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. 1965. Disponível em:
<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 07/07/2017.

_____. Câmara dos Deputados. Disponível em:
<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>. Acesso em 07/07/2017.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Lei nº 14.544 de 11 de novembro de 2014. Institui o Plano de Carreira do Profissional do Magistério de Curitiba. **Diário Oficial do Município de Curitiba**. Curitiba, PR, 12/11/2014.

FERRAZ, M. A. Estado, política e sociabilidade. IN: GOUVEIA, A. SOUZA, A. TAVARES, T. **Políticas Educacionais: Conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 1937. Disponível em:<
<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 08/07/2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Brasília: Ministério da Educação, 1937. Disponível em:<
<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 07/07/2017.

MARTINS, P de S. **O financiamento da educação por meio de fundos contábeis: estratégia política para equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação. Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. 2009, 338 f.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Coleção. Os pensadores, v.1, São Paulo: Nova Cultural, 1997.

OLIVEIRA, R.P. de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, R, P. de; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SILVA, M. Q. **Condições de qualidade das redes municipais de Ensino Fundamental no Brasil**. 227 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Políticas Educacionais. Setor de Educação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. Brasília: Ministério da Educação, 1968. Disponível em:< <http://www.fn-de.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-apresentacao>>. Acesso em: 08/07/2017.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução: Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18^o ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, M. **Conceitos básicos de Sociologia**. Tradução de Rubens Eduardo Silveira Frias e Gerard Georges Delaunay. 5^a ed. São Paulo: Centauro, 2002.

WEBER, M. **Ensaio sobre teoria das ciências sociais**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 3^a ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

WEBER, M. Os três tipos de dominação legítima. In: WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, p. 139 – 167, 1994.

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Publicado na Revista Vozes dos Vales - www.ufvjm.edu.br/vozes em: 05/2018

Revista Científica Vozes dos Vales - UFVJM - Minas Gerais - Brasil

www.ufvjm.edu.br/vozes

www.facebook.com/revistavozesdosvales

UFVJM: 120.2.095-2011 - QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524 - ISSN: 2238-6424

Periódico Científico Eletrônico divulgado nos programas brasileiros *Stricto Sensu*

(Mestrados e Doutorados) e em universidades de 38 países,

em diversas áreas do conhecimento.