

Educação e Federalismo no Brasil:

combater as desigualdades,
garantir a diversidade

Brasília, março de 2010

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

Educação e Federalismo no Brasil:

combater as desigualdades,
garantir a diversidade

Romualdo Portela de Oliveira

Wagner Santana (Orgs.)



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

© 2010 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Concepção e supervisão: Paolo Fontani e Wagner Santana

Tradução: Jeanne Sawaya (texto Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais)

Revisão técnica: Janine Schultz Enge, Janaína Camelo Homerin e Paulo Vinícius Silva Alves

Revisão: Valderes Gouveia

Capa e projeto gráfico: Edson Fogaça

Diagramação: Paulo Selveira

Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

300 p.

ISBN: 978-85-7652-114-3

1. Gestão educacional. 2. Educação pública. 3. Políticas educacionais. 4. Desigualdade social. 5. Desigualdade cultural. 6. Diversidade cultural. 7. Oportunidades educacionais. 8. Oportunidades iguais. 9. Relações interraciais. 10. Direito à educação. 11. Brasil I. Oliveira, Romualdo Portela de (Org.) II. Santana, Wagner (Org.) III. UNESCO



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar

70070-914 - Brasília - DF - Brasil

Tel.: (55 61) 2106-3500

Fax: (55 61) 3322-4261

Site: www.unesco.org.br

E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br

SUMÁRIO

Prefácio

Vincent Defourny7

Apresentação

Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana9

Introdução

Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Sousa13

PARTE I – Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil

A dinâmica federativa da educação brasileira:
diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento

Fernando Luiz Abrucio39

Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo

Fernando Rezende71

A gestão do Sistema Único de Saúde

Jurandi Frutuoso89

PARTE II – Educação e federalismo

Desenho institucional e articulação do federalismo educativo:
experiências internacionais

Alejandro Morduchowicz e Aída Arango109

A questão federativa e a educação escolar

Carlos Roberto Jamil Cury149

Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos

Jorge Abrahão de Castro169

Participação e regime de colaboração entre unidades
federadas na educação brasileira

Elie Ghanem191

PARTE III – O regime de colaboração: algumas experiências

Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação <i>Carlos Abicalil e Odorico Ferreira Cardoso Neto</i>	215
O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul <i>Maria Beatriz Luce e Marisa Timm Sari</i>	243
Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo <i>Sofia Lerche Vieira</i>	271
Considerações finais <i>Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Sousa</i>	287
Notas sobre os autores	297

PREFÁCIO

Tratar da questão federativa no Brasil e seus impactos na oferta educacional leva-nos necessariamente a investigar aspectos da governança da educação brasileira e dos seus impactos na garantia de uma educação de qualidade para todos no país.

Do ponto de vista dos princípios que orientam a ação da UNESCO no mundo, essa discussão deve ter como perspectiva mais ampla a consolidação da democracia, o fortalecimento do estado de direito e a construção de patamares mais elevados de justiça social. A partir desse quadro de referências, emergem questões relacionadas à eficiência e eficácia no uso dos recursos e na oferta dos serviços públicos, a processos de transparência e prestação de contas, à demanda por ampliação da participação dos cidadãos e transparência e prestação de contas por parte das instituições públicas. Participar desse debate significa reforçar o compromisso da UNESCO com o fortalecimento de um espaço público democrático e contribuir efetivamente para o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas brasileiras.

Discutir aspectos da governança educacional no Brasil não é tarefa simples. O regime federativo brasileiro tem uma arquitetura complexa na qual a União, os estados e municípios têm papéis destacados na oferta educacional. Nesse contexto, algumas questões ganham destaque: em que medida é possível garantir padrões de unidade e qualidade na oferta educativa em nível nacional, levando-se em conta as diversidades regionais e locais? Quais são as estratégias de coordenação intergovernamental viáveis considerando os marcos legais existentes? É possível articular autonomia e interdependência na gestão dos sistemas educativos? Regulamentar um regime de colaboração entre os entes federativos é tarefa política viável? Quais são os ordenamentos institucionais necessários para que a oferta educativa no país não seja tão desigual?

Essas questões ganham relevo em um momento em que no centro da agenda das políticas educacionais está a construção de um novo Plano Nacional de Educação (PNE). Não são poucos os desafios que cercam a

elaboração do novo plano, que deverá definir as diretrizes e os rumos de um projeto para a educação brasileira nos próximos dez anos. Contribuir para que esse longo processo de debates conduza a políticas de estado que tratem com rigor e consistência os desafios que se apresentam para a educação no país dá sentido e pertinência ao trabalho realizado pela Representação da UNESCO no Brasil.

Por fim, é importante destacar e agradecer a valiosa colaboração do Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO (IIPÉ), sede regional Buenos Aires, responsável pela elaboração do estudo sobre sistemas educacionais em vários países federativos do mundo incluído nesta publicação.

Vincent Defourny
Representante da UNESCO no Brasil

APRESENTAÇÃO

O regime federativo pressupõe a diversidade. Segundo William Anderson:

Federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais¹ (FGV, 1987, p. 471).

Na estruturação adquirida por esse regime no Brasil, observa-se uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito.

O objetivo deste livro é discutir a questão federativa, no que diz respeito à garantia do direito à educação a todos os cidadãos brasileiros. Tal direito pressupõe a igualdade de condições de acesso, permanência e sucesso na escola. O princípio vale em geral, mas é imperativo quando se trata da escolarização obrigatória², o coração do direito à educação. Assim, a ideia é

1. Para uma discussão mais extensa e variada da conceituação do sistema federativo, ver Burgess (2006).

2. Nos últimos anos, assistimos à ampliação da obrigatoriedade da educação. O texto original da Constituição de 1988 distinguiu o dever do Estado da obrigatoriedade, esta última aplicada ao indivíduo, sujeito do Direito. Estabeleceu, no *caput* do artigo 208, o dever do Estado para com a educação e, em seu inciso I, obrigava o indivíduo apenas ao ensino fundamental, posteriormente definido como de oito anos de duração pela Lei nº 9.394/1996 (a LDB). Posteriormente, o texto constitucional foi alterado primeiro pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que tornou mais precisa a redação da versão original, eliminando uma imprecisão que estendia a obrigatoriedade aos maiores de 14 anos. (OLIVEIRA, 2007) Mais recentemente, a obrigatoriedade foi alterada por meio da Lei nº 11.114, de 16/05/2005, que estabeleceu o início do ensino fundamental aos seis anos e, em seguida, pela Lei nº 11.274, de 06/02/2006, que estabeleceu o ensino fundamental de nove anos. Finalmente, com a Emenda Constitucional nº 59, de 11/11/2009, estabeleceu-se a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio.

debater um problema não resolvido entre nós, o da desigualdade educacional resultante, entre outros fatores, dos moldes de atuação do poder público e da relação entre o governo federal e os demais entes federados (estados e municípios) em matéria de educação. Os fatores constituem-se em obstáculos ao desenvolvimento educacional do país, ao acentuarem o fosso existente entre regiões mais e menos desenvolvidas, não se estabelecendo um regime no qual a educação seja uma política sistêmica e nacionalmente consistente.

Reunindo especialistas da área de educação, das finanças públicas, da ciência política e da saúde, esta publicação reflete sobre possibilidades de avançar na perspectiva de formulação de um “Sistema Nacional Articulado” de educação, para utilizar o termo introduzido pelo documento base da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010), à qual esta publicação é apresentada como subsídio.

Para responder à questão, a reflexão que se pretende é formalizada nos seguintes termos: quais as possibilidades e limites da proposta de um Sistema Nacional de Educação e se, de imediato, não conseguimos construí-lo, o que (e como?) é possível avançar para além da prescrição do regime de colaboração entre as esferas do poder público? Nesse caso, dizer “de modo articulado” é mera tautologia, posto que “colaboração” sem “articulação” não faz sentido.

O livro está organizado em três partes, precedidas de uma introdução ao problema, que procura situar o debate e as formas recentes encontradas pela União para tratá-lo e de um capítulo final a título de síntese, com recomendações para as políticas públicas.

Na primeira parte, composta por três artigos, procura-se consolidar o acúmulo de diferentes áreas sobre a questão do federalismo que podem iluminar o debate educacional. Inicia-se com o artigo de Fernando Abrucio, professor na Fundação Getúlio Vargas – SP, que discute os dilemas históricos de nosso federalismo e sua repercussão na educação. Em princípio, a ideia é trazer a reflexão realizada na ciência política para pensar a temática da educação no contexto federativo. O de Fernando Rezende, economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação Getúlio Vargas-RJ, explicita as limitações de nosso federalismo fiscal e ausculta possibilidades de alterá-lo na perspectiva de reduzir a desigualdade entre estados no que diz respeito à disponibilização de recursos de

impostos para cada cidadão. O de Jurandi Frutuoso, secretário do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e ex-secretário de Saúde do Estado do Ceará, apresenta o Sistema Único de Saúde (SUS) e, em particular, sua estrutura de gestão. A escolha dessa temática nos pareceu oportuna por representar o SUS uma alternativa de organização de uma área das políticas sociais para a garantia de um direito no contexto do Estado federativo brasileiro.

Na segunda parte, a reflexão é mais diretamente educacional, trazendo elementos do contexto internacional e nacional em três dimensões. Uma reflexão comparativa é apresentada no trabalho de Alejandro Morduchowicz e Aída Arango, economistas e consultores no Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO (IIEP) – Sede Regional Buenos Aires, que analisa uma amostra de países federados buscando explicitar como definiram a estrutura e organização dos seus sistemas educativos. O artigo de Carlos Roberto Jamil Cury, professor emérito da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professor na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), registra o debate sobre o regime de colaboração em educação a partir de uma perspectiva histórico-política, evidenciando as tarefas pendentes nessa matéria. Jorge Abrahão de Castro, diretor de pesquisas do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), discute a dinâmica recente do financiamento da educação, seus limites e contradições e Elie Ghanem, professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), problematiza condicionantes à participação da população na sociedade e no sistema educacional especificamente.

A terceira parte, composta por três artigos, procura lançar luz sobre experiências recentes de colaboração entre sistemas que, nos marcos da estrutura legal vigente, tornaram o regime de colaboração mais objetivo. Para tal, foram escolhidas experiências que certamente não esgotam as muitas existentes no país, mas que, pela sua distribuição geográfica e natureza, entendemos como representativas e significativas. No artigo de Carlos Abicalil, deputado federal e membro da comissão de educação da Câmara dos Deputados e Odorico Ferreira Cardoso Neto, professor na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), analisa-se a experiência do Estado de Mato Grosso, primeiro do país a estabelecer em sua Constituição Estadual de 1989 o sistema único de educação. O artigo de Marisa Timm Sári, ex-secretária de educação de Cachoeira do Sul (RS) e técnica da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul e de Maria Beatriz Moreira

Luce, reitora da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE), avalia a experiência de colaboração entre municípios e estado no Rio Grande do Sul, onde se realiza um dos mais bem-sucedidos processos de municipalização no Brasil. Sofia Lerche Vieira, professora aposentada da Universidade Federal do Ceará (UFC), atualmente professora na Universidade do Estado do Ceará (UECE) e ex-secretária estadual de educação, discute a experiência de colaboração estado-municípios empreendida no Ceará por mais de uma década.

Conclui-se, no artigo final, com uma síntese das contribuições trazidas pelos diversos autores e uma reflexão sobre as possibilidades de modificação na situação atual em direção à viabilização da educação pública de qualidade para todos, tendo como esteio relações cooperativas entre os entes federados. Nessa medida, discutem-se desde possibilidades de alteração nos dispositivos legais vigentes, quanto iniciativas políticas que possam ser implementadas na perspectiva de transformar o regime atual em outro no qual seja efetiva a colaboração.

Esperamos, com o presente trabalho, contribuir para a formulação de políticas que busquem a ampliação da equidade na oferta educativa e na garantia do direito a uma educação de qualidade para todos, considerando-se as características do sistema federativo brasileiro.

Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana

INTRODUÇÃO

Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Sousa

O FEDERALISMO E SUA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO NO BRASIL

Ao analisar-se a educação no Brasil percebe-se a desigualdade inter e intrarregional, decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta.

O direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo. No Brasil, essa estrutura é particularmente importante para as políticas públicas, uma vez que interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade. Mas, mais do que afirmar a liberdade de ser diferente, inerente ao que se pode chamar de federação descentralizada, ao se discutir direito à educação, trata-se da igualdade remetendo-se ao conceito de federação centralizada¹. A tensão entre a centralização do poder e sua descentralização encontra-se na distinção entre as duas principais tradições teóricas acerca do federalismo. De um lado, Rousseau, Tocqueville e Proudhon e, de outro, os federalistas americanos, Hamilton, Madison e Jay. William Riker que, em seu estudo clássico sobre o federalismo (1964), traçou a ideia do *continuum* entre uma federação mais centralizada e uma mais descentralizada, no limite, uma confederação.

Os artigos federalistas enfatizavam a necessidade de um governo central forte. No artigo 34, Alexander Hamilton afirma:

Diz-se, porém, que as leis da União deverão ser a lei suprema do país.
Que inferir disto? De que valeriam essas leis, se não devessem ser

1. Nas palavras de R. H Tawney: “porque os homens são homens, as instituições sociais – direito de propriedade, organização da indústria, sistema de saúde pública e educação – devem ser planejadas, na medida do possível visando a enfatizar e reforçar não as diferenças de classes que os dividem, mas a humanidade comum que os une” (TAWNEY, 1952, p. 38).

supremas? É evidente que não valeriam nada. Uma lei, pelo próprio sentido da palavra, inclui supremacia. É uma regra que aqueles a quem é prescrita são obrigados a observar. (...). Se indivíduos formam uma sociedade, as leis dessa sociedade devem ser o regulador supremo de sua conduta. Se algumas sociedades políticas formam uma sociedade política maior, as leis que esta última possa promulgar, segundo os poderes a ela atribuídos por sua constituição, devem ser necessariamente supremas em relação àquela sociedade e aos indivíduos que a compõem. (HAMILTON, 1993, p. 246)

No Brasil, com a República, a federação nasce em outra direção, na perspectiva da descentralização. Surge como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia do que no Império. Entretanto, à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional. Ainda que brevemente, é pertinente analisar essa temática em perspectiva histórica.

O atendimento educacional, no que diz respeito ao seu aspecto organizativo, remonta, nos seus primórdios, à Lei Geral, de 15 de outubro de 1827, que estabelecia responsabilidades para as províncias e localidades, nos seguintes termos²:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléia Geral para final resolução (Disponível em: <<http://www.direitonet.com>>).

2. Observe-se que o texto constitucional de 1824 estabelecia a gratuidade nos estabelecimentos públicos. Segundo o artigo 179: A inviolabilidade dos direitos civis, e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. (...)XXXII. A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos. Entretanto, os escravos não se enquadravam na categoria de “cidadãos”.

br/artigos/exibir/482/A-lei-de-15-de-outubro-de-1827>. Acesso em: 20 fev. 2010).

Em seguida, em 12 de agosto de 1834, promulga-se a Lei nº 16, conhecida como Ato Adicional. Paradigma para a compreensão do que ocorre posteriormente na educação brasileira, explicita a transferência da responsabilidade pela educação elementar às províncias:

Art. 10 – Compete às mesmas Assembléias legislativas [legislar]:
(...)

§ 2 - Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral (Disponível em: <www2.camara.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2010).

Tal arranjo é mantido pela Constituição Republicana de 1891. Ainda que esta seja fortemente inspirada na Constituição Americana e, portanto, nas formulações dos federalistas, seu texto ecoava a crítica ao centralismo do Império. De fato, a Primeira República transfere responsabilidades governamentais significativas para os estados. A Constituição explicita a responsabilidade da União em relação à educação apenas no Distrito Federal. Ao fazê-lo, por omissão, transfere aos estados esse encargo.

Nos termos do artigo 34:

Compete privativamente ao Congresso Nacional:

30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União (Disponível em: <http://www2.camara.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2010).

Ao transferir tal responsabilidade para os estados, induziu a um atendimento diferenciado em cada um deles³. Isso impulsionou, basicamente, dois modelos paradigmáticos:

- o que se manifesta nos estados do Sul e Sudeste que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do

3. A ideia de que a União deveria ter um papel de redutor das desigualdades só surge mais tarde e, até hoje, tem limites significativos.

século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios;

- o dos estados do Norte e Nordeste em que estes se omitiram de construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios⁴.

Essa diferença na forma de expansão, em certa medida decorrente da estrutura tributária vigente, é a explicação primeira da desigualdade no atendimento educacional no país. Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta e os mais pobres repassaram-na para seus municípios, ainda mais pobres que os respectivos estados. Estes se desincumbiram da tarefa nos limites de suas possibilidades.

Com o governo Vargas e os debates de construção do estado nacional e da nacionalidade, dos anos 1930, recoloca-se a ideia da centralização da educação na esfera federal. Vargas recria o Ministério da Educação, em 1930, por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Seu primeiro-ministro, Francisco Campos, (re)organiza a educação no país. Edita em sequência:

1. Decreto nº 19.850, de 11/04/1931, que criou o Conselho Nacional, de Educação; 2. Decreto nº 19.851, da mesma data, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário; 3. Decreto nº 19.852, também da mesma data, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; 4. Decreto nº 19.890, de 18/04/1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário; 5. Decreto nº 19.941, de 30/04/1931, que instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do País; 6. Decreto nº 20.158, de 30/06/1931, que organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador; 7. Decreto nº 21.241, de 14/04/1932, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário (MORAES, 1992, p. 295-6).

4. Em certa medida, esse é o processo, também, dos estados do Centro-Oeste. Excluem-se desse modelo, os dois Distritos Federais republicanos, Rio de Janeiro e Brasília, onde o sistema constituiu-se com apoio forte da União. O mesmo vale para os antigos territórios federais, Amapá, Roraima, Rondônia e Fernando de Noronha. O Estado de Rondônia foi criado pela Lei Complementar nº 41, de 22/12/1981. A Constituição Federal de 1988 transformou em estados os antigos territórios de Roraima e Amapá (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 14) e extinguiu o Território de Fernando de Noronha, reincorporando a sua área ao Estado de Pernambuco (ADCT, art. 15).

Seu segundo ministro, Gustavo Capanema, também reforma a educação por meio das Leis Orgânicas do Ensino⁵ (1942-1946). Os episódios relativos à nacionalização das escolas, fechamento das escolas criadas pelas comunidades imigrantes (notadamente italianas, alemãs e japonesas), empreendidos no contexto da entrada do Brasil na Segunda Guerra e a formulação de políticas e leis nacionais de ensino⁶ dão o tom da concepção que seria predominante desde então: a de normas nacionais e responsabilização dos entes federados subnacionais pela sua implantação, admitindo-se ações “supletivas” e colaboração técnica por parte da União e autonomia destes nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegava-lhes o poder de legislar.

O problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo, observa-se que a desigualdade se mantém significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se altera. Tal situação é agravada com a Constituição de 1988, ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando-se descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais.

Apenas em 1996, com o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), estabeleceu-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulassem aportes financeiros às respectivas responsabilidades. Utilizou-se como medida de equivalência um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituindo-se mecanismo de redistribuição que retirava recursos de quem atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais.

Entretanto, isso não se deu sem contradições. Ao mesmo tempo em que a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei de Diretrizes e Bases

5. São elas: 1) Decreto-lei nº 4.048, de 22/01/1942 – Cria o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); 2) Decreto-lei nº 4.073, de 30/01/1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; 3) Decreto-lei nº 4.244, de 09/04/1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; 4) Decreto-lei nº 6.141, de 28/12/1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; 5) Decreto-lei nº 8.529, de 02/01/1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário; 6) Decreto-lei nº 8.530, de 02/01/1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal; 7) Decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10/01/1946 – Criam o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e; 8) Decreto-lei nº 9.613, de 20/08/1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

6. Data dessa época, também, a obrigatoriedade do ensino em língua portuguesa.

da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96) atenuavam a responsabilidade do governo federal no que diz respeito ao percentual dos recursos vinculados a serem aplicados no ensino fundamental, este era responsabilizado por garantir que os gastos *per capita* tivessem como patamar mínimo a média nacional. Se isso fosse realizado, a União desempenharia papel equalizador mais ativo. O resultado, como se sabe, foi simplesmente o não cumprimento da lei (ARAÚJO, 2007).

Em decorrência, tem-se a manutenção da diferenciação do atendimento no país. Tomando-se o momento em que essa foi mais acentuada, no ano de aprovação do Fundef (1996), a rede estadual de São Paulo concentrava 80% da matrícula total no ensino fundamental e, no outro extremo, o Maranhão concentrava 64% em suas redes municipais⁷.

Tal diferenciação também se manifesta nos padrões de financiamento público. Enquanto que em São Paulo o Fundeb⁸ estima, para o ano de 2010, um valor de referência para o gasto/aluno ano de R\$ 2.318,75, para os estados mais pobres, após a complementação da União, o valor de referência é de R\$ 1.415,97. Uma diferença de R\$ 902,78 ou 63% a mais em favor do estado do Sudeste⁹.

Essas constatações põem em confronto as limitações do federalismo fiscal e o objetivo de redução das desigualdades regionais. A solução mais simples e direta para a desigualdade regional seria uma reforma tributária que alinhasse responsabilidades com as políticas sociais e condições financeiras de efetivá-las. Entretanto, os entraves políticos para concretizá-la são históricos. O artigo de Fernando Rezende, nesta coletânea, destaca alguns deles.

7. O Fundef induziu um amplo processo de municipalização, que atingiu também os estados do Nordeste, com oferta já muito municipalizada, particularmente das séries iniciais do ensino fundamental. Hoje, até mesmo o Estado de São Paulo, ainda o estado com maior oferta de ensino fundamental pela rede estadual, ampliou muito sua oferta nas redes municipais, reduzindo a diferença relativa no perfil de atendimento.

8. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aprovado pela EC nº 53, de 19/12/2006, substituiu o Fundef.

9. Observe-se que o maior valor previsto é o de Roraima, R\$ 2.666,53. Os três estados do Norte que eram territórios federais, Rondônia, Roraima e Amapá, têm condições educacionais diferenciadas pelo aporte de recursos que a União lhes faz até hoje (Fonte disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 27 jan. 2010).

Nessa conjuntura, busca-se atribuir à União papel supletivo a estados e municípios. Se não se muda a estrutura tributária, é cabível pensar-se numa ação do nível central no sentido de compensar a desigualdade e aumentar a equidade no acesso aos serviços públicos, em particular à educação. Entretanto, as propostas esbarram na já citada dificuldade da aprovação da reforma tributária. Elas têm de se viabilizar nos limites da estrutura política vigente, ou seja, têm de se haver com a resistência dos beneficiados pelo modelo.

Apenas um exemplo: tem-se 27 Fundefs ou Fundeb's e não apenas um, que representaria uma redistribuição muito mais acentuada. O que se admite é alguma, e em geral limitada, ação supletiva da União. No caso do Fundef, a ideia de complementação da União era que esta o faria aos estados cujo gasto *per capita* fosse menor que a média nacional, até que todos atingissem esse valor. No caso do Fundeb, a complementação prevista é limitada a 10% do valor total do fundo, de modo que não necessariamente se atinja a média nacional.

Temos um arranjo federativo que permite disponibilizar a um cidadão de São Paulo, na forma de impostos, mais recursos do que para um cidadão da região Nordeste, mas o voto deste último na composição das casas legislativas nacionais vale mais do que o daquele. O arranjo confere a supremacia econômica a São Paulo e, em alguma medida, ao Sudeste, e a supremacia legislativa aos estados menores e mais pobres. Se a troca é justa, não se perguntou ao cidadão brasileiro a respeito. Foi um arranjo das elites nacionais. Corrigir a distorção, ainda que defensável, é complexa tarefa política, até o momento sem qualquer perspectiva de sucesso.

Em vista disso, modificações no arranjo federativo e/ou na estrutura tributária não se encontram no horizonte político visível. Isso faz com que políticas que tratem do problema tenham de se adaptar a essas condições.

Nesse momento em que se realiza a Conferência Nacional de Educação (Conae), e se acena com a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) ressurge como tema para o debate a ideia de um Sistema Nacional de Educação.

Tal ideia, que teve certa visibilidade durante a discussão da LDB, consistiria:

(...) no redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo *diretrizes educacionais comuns* a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades

regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da *regulamentação* das atribuições específicas de cada ente federado no *regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado*. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. (CONAE, Documento base, p. 12) (grifos no original)

O Sistema Nacional de Educação aproximar-se-ia de uma formulação tipo Sistema Único, cujo paradigma é o Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse caso, ainda que cabível, a analogia tem sérias limitações. Enquanto que no caso do SUS o atendimento pode ser organizado em função da gravidade e natureza da enfermidade, podendo o enfermo ser atendido por instituições de variada dependência administrativa, isso não é possível no caso da educação. A forma de cooperação, além da normativa comum, materializar-se-ia pela via financeira¹⁰ ou, quando muito, da assistência técnica, enquanto que na saúde, a “colaboração” pode se dar por meio de organismos independentes.

A inspiração educacional para a proposta de sistema único seria a escola única. Já no Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, tal ideia aparece como um objetivo da educação brasileira:

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”, que, tomado a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. (...) a “escola única” se entenderá, entre nós, não como “uma conscrição precoce”, arrolando, da escola infantil à uni-

10 No capítulo final, esta ideia será desenvolvida.

versidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos (Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2010).

Essa proposição, quando da discussão da LDB, foi ofuscada pela mais tradicional, que previa três sistemas de ensino, o federal, o estadual e o municipal, e pregava alguma cooperação, denominada na lei de “regime de colaboração”. O Sistema Nacional de Educação enfrenta dificuldades políticas para ser viabilizado, pois sua adoção implicaria a imediata adesão dos entes federados a diretrizes comuns, mas a federação é uma cláusula pétrea da Constituição.¹¹ Como impor aos entes federados a colaboração e o alinhamento a diretrizes comuns?

A proposta de Sistema Nacional não vingou, nem na Constituição Federal de 1988 nem na LDB de 1996. A solução encontrada pelos constituintes foi prever um regime de colaboração pressupondo a criação de três sistemas, ampliando, dos dois níveis existentes até então, o federal e o estadual, para três, acompanhando a transformação do município em ente federativo. Tal regime é previsto no artigo 211:

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

O dispositivo se ancora no artigo 23 (com as modificações introduzidas pela EC nº 53/2006), que estabelece que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competências comuns. Segundo o parágrafo único desse artigo: as leis complementares fixarão normas para a *cooperação* entre a União e os estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou

11. Segundo o artigo 60: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta (...) § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;”

de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos¹². Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado¹³. Contam-se nos dedos as experiências exitosas, que permitiriam indicar que se caminha para um novo ordenamento capaz de superar históricas e profundas desigualdades educacionais e sociais.

Identificado o problema, localizamos três formas de tentar equacioná-lo, a saber:

- propor uma reforma tributária e um Sistema Nacional de Educação. Entretanto, os obstáculos que tais propostas enfrentam são tão grandes que é mais viável, politicamente, buscar aperfeiçoar o arranjo existente, ainda que se mantenham na agenda essas proposições;
- implantar mecanismos de financiamento que busquem alinhar oferta de serviços com recebimento de recursos. Seriam ajustes nos mecanismos de transferências constitucionais de impostos, cujos melhores exemplos são os fundos educacionais, como o Fundef e o Fundeb, utilizando-se a parcela da União da receita tributária para reduzir as disparidades regionais;

12. Um problema adicional é que o texto original de 1988 não estabelecia com clareza a distribuição de competências, particularmente no que diz respeito à oferta do ensino fundamental. A matéria é originalmente disciplinada no artigo 24: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX - educação, cultura, ensino e desporto.” No capítulo da educação, essa ideia de competência concorrente sem hierarquização permanece. Nos dois primeiros parágrafos do já citado artigo 211 afirma-se que: “§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.” O dispositivo será, posteriormente, alterado pela EC 14/1996.

13. Sob uma perspectiva mais literal, a ideia de regulamentar o regime de colaboração pode enfrentar um debate complicado acerca de sua constitucionalidade, uma vez que incidiria sobre a constituição da federação. Tal questão também apareceu quando da aprovação do Fundef. Na ocasião, o município de Recife ingressou com ação cautelar contra a União, para que os recursos redirecionados para o Fundef lhe fossem repassados na totalidade e diretamente, sem adentrar na conta destinada àquele fundo. Baseou-se o pedido no fato de que os recursos do referido fundo estariam sendo desviados, não sendo aplicados em seus devidos objetivos, além de apontar inconstitucionalidades na EC 14/96 e na “Lei do Fundef”. A ação obteve liminar favorável. O fato, inédito em todo o Brasil, foi assunto da mídia regional e nacional. Ainda que derrotada, a ação era plausível. (Cf. Lauer Filho, 2005) Acompanharam Recife, na ocasião, vários municípios paulistas, conseguindo a liminar correspondente. Em vista disso, nesse estado, em muitos momentos, o Fundef “não valia” para alguns municípios.

- utilizar o poder normativo já estabelecido para a esfera federal a fim de interferir na gestão dos sistemas, quer seja por meio de diretrizes centralizadoras como a definição dos parâmetros curriculares nacionais, generalização dos sistemas de avaliação, entre outras medidas, quer seja por meio de repasses de recursos mediante transferências voluntárias, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR), implantados, respectivamente, nos Governos FHC e Lula. São ações implantadas pela União que atingem escolas e redes municipais, “por fora” da esfera estadual. Utilizam o significativo poder indutor desta para implantar políticas, princípios de gestão, enfim, práticas de seu interesse. Não se pode negar que o objetivo é alcançado, particularmente nas redes menores, onde mesmo montantes muito pequenos de recursos podem impactar. Da mesma forma, quando a União formula proposições claras, tem grande capacidade de induzir outros entes federados, mesmo sem investimentos de monta. Vale, pois, um olhar mais cuidadoso sobre esses mecanismos.

REDUZINDO DESIGUALDADES COM AS TRANSFERÊNCIAS COMPULSÓRIAS

A insuficiência do arranjo vigente já fora reconhecida por ocasião da discussão em torno do Fundef. Precedido por uma reforma constitucional, a EC nº 14, foi necessário precisar a distribuição de competências¹⁴ e introduzir mecanismo que “forçasse”, senão a colaboração, pelo menos, a solidariedade entre diferentes instâncias da administração pública, na forma de transferência de recursos dos municípios/estados que tivessem proporcionalmente

14. Isso foi corroborado pela LDB que disciplinou a matéria nos artigos 10,11 e 87. “Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: (...) II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (...) VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.(...) Art. 11: Os Municípios incumbir-se-ão de: 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.” O artigo 87 estabelecia que: “Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.(...) § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá(..) I – matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino: (Lei nº 11.114, de 2005)”

menor atendimento para os que tivessem maior. Tal mecanismo é mantido com o Fundeb.

O Fundef é uma redistribuição dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, regulamentado pela Lei nº 9.424/96. A EC nº 14 modifica a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), originalmente com a seguinte formulação:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Com esse dispositivo, explicitou-se a prioridade da educação brasileira nos anos posteriores à aprovação da Constituição: erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Reconhecia-se a exclusão de parcela significativa da população de um dos direitos básicos da cidadania e a necessidade de fazer valer o direito à educação mínima para todos. Ao mesmo tempo, a previsão de que 50% dos recursos vinculados seriam destinados a esse fim implicaria o aumento substancial dos gastos da União com a educação obrigatória. Entretanto, ao não cumprir o dispositivo, reduziu substancialmente seu compromisso com essa etapa da educação básica.

Em 1995, ao assumir o governo federal, Fernando Henrique Cardoso viu-se ante um dispositivo constitucional crucial para a educação que não era cumprido. Ao mesmo tempo, havia dois problemas a equacionar: o desequilíbrio existente em relação à maior ou menor presença dos diferentes governos estaduais e municipais no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, expresso no atendimento desigual por parte de estados e municípios das diferentes regiões do país; e o atendimento à previsão constitucional de instituição de um piso salarial nacional para o magistério. Este último era reforçado pelo acordo feito por ocasião da Conferência Nacional de Educação, de 1993, que aprovou o Plano Decenal de Educação. Nessa ocasião, o Ministério da Educação e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) haviam acordado com o estabelecimento de um piso salarial nacional para o magistério de R\$ 300,00.

Para equacionar a questão, o governo propõe emenda à Constituição que, ao ser aprovada (EC nº 14/1996), estabelece o seguinte:

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

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

§1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre Estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no Art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de Natureza Contábil (BRASIL, 1996a).

Já nesse parágrafo explicita-se a criação do Fundef, reequacionando a aplicação dos recursos financeiros em educação no país, permitindo em tese, pelo menos em nível estadual, um compromisso mais equilibrado entre estados e municípios (PINTO, 2000). Em seguida, afirma-se que o fundo é de “natureza contábil”. Ele altera os multiplicadores incidentes sobre impostos transferidos para estados e municípios e de estados para municípios. Todos, municípios e estado, contribuem para o fundo e retiram recursos dele, satisfeitas determinadas condições. Considerando-se o resultado dessa diferença entre contribuição e recebimento do Fundo é aplicada uma correção aos percentuais das transferências originais.

Em seu §3º, estabelece-se a participação da União:

A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 1996a).

Apresenta-se aqui o mecanismo de funcionamento do fundo. A ideia é estabelecer uma média nacional de gasto “possível” por aluno, proveniente da divisão de 15% da soma do total nacional de transferências constitu-

cionais mencionadas acima pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental regular no país. Processo semelhante seria realizado em cada estado, estabelecendo-se, assim, anualmente, o gasto possível por estado. Na hipótese de determinado estado não atingir a média nacional, a União complementaria seus recursos até atingi-la, o que funcionaria como uma ação redutora da desigualdade entre os estados. Com esse mecanismo, o valor nacional seria o gasto mínimo nacional por aluno/ano:

§6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o §3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1996a).

Nesse parágrafo, estabelece-se o montante da contribuição da União. Apesar de tratar de matéria idêntica à do *caput*, diferentemente da redação original do art. 60 do ADCT, esta aparece num parágrafo, evidenciando uma complementaridade ao papel de estados e municípios, inexistente anteriormente. Além do mais, a presença, nesse artigo, da palavra “equivalente” permite a interpretação que os recursos destinados a essa complementação não necessariamente seriam provenientes daqueles previstos no art. 212, os vinculados constitucionalmente. Estes serviriam apenas de parâmetro para estabelecer um *quantum* equivalente da contribuição da União, o qual poderia provir de outras fontes, especificamente do salário-educação, como se verificou posteriormente.

De fato, com a regulamentação do Fundef, por meio da Lei nº 9.424/1996, o Legislativo tentou impedir que recursos do salário-educação fossem direcionados a essa complementação, pelo fato de ele já ser destinado, na ocasião, exclusivamente ao ensino fundamental. A restrição foi vetada pelo presidente da República e este e os outros vetos jamais foram apreciados pelo Congresso Nacional. No entanto, os recursos utilizados para “complementar” o *per capita* mínimo de cada estado originar-se-iam de uma fonte que, obrigatoriamente, já seria aplicada nessa etapa da educação básica. Equivale dizer que o governo federal não investiu recursos orçamentários, “desembarcando” do financiamento do ensino fundamental. Assim, o prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consistiu em o governo federal desobrigar-se de gastar com o ensino fundamental, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados e, concomitantemente, conseguir passar-se por um governo que priorizava essa etapa de ensino.

Desta exposição, observa-se que, no que diz respeito à disputa política engendrada pelas modificações implantadas com o Fundef, o embate principal circunscreveu-se ao da definição do montante da contribuição da União ao fundo, expresso no empenho para que tal repasse fosse realizado com recursos orçamentários. Quanto maior a contribuição da União, maior seu apoio à redução da desigualdade nacional e vice-versa. Essa é uma questão de orientação política, pois pressupõe a definição de não atendimento de outra área ou, no limite, de ampliação da parcela de impostos disponibilizados para a educação pela União.

O não cumprimento da lei do Fundef por parte da União representou tanto uma redução do potencial equalizador do mesmo quanto foi um obstáculo importante no processo de negociação do Fundeb¹⁵ (aprovado pela EC nº 53/2006).

Se a lei do Fundef fosse cumprida, um número maior de estados receberia recursos federais, aumentando o seu gasto por aluno e os que efetivamente receberam, receberiam mais por aluno. A consequência é que o gasto/aluno médio nacional seria aumentado, reduzindo mais fortemente a desigualdade.

No que diz respeito à negociação em torno do Fundeb, a fórmula que se pactuou para estabelecê-la limita a contribuição a 10% do total do fundo. Isso significa que seu potencial de reduzir desigualdades é menor que o Fundef, ainda que sua abrangência, em termos de etapas e modalidades de ensino, seja maior. Certamente, caso se mantivesse a perspectiva do Fundef (elevar os valores dos estados mais pobres à média nacional), haveria maior necessidade de recursos da União para a complementação ao fundo. No caso do Fundeb, a limitação estabelecida pelo inciso VIII do artigo 60 do ADCT cria a necessidade de aportes de recursos novos à educação:

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo¹⁶;

15. O Fundeb destinou-se fundamentalmente a superar a concentração de recursos no ensino fundamental realizado pelo Fundef. Esse é seu aspecto mais positivo: estabelecer um mecanismo de financiamento de toda a educação básica.

16. Da mesma forma, é positiva a proibição de utilização dos recursos do salário-educação para a complementação da União. (art. 60, IV, ADCT).

Além do mais, há uma mudança importante: a lei do Fundeb está sendo cumprida. Isso faz com que mesmo que sua concepção equalizadora seja mais tímida que a do Fundef, na prática, tem representado maior aporte de recursos por parte da União ao ensino básico.

O impacto das políticas de fundos é conhecido. Ampliaram o atendimento das redes municipais, inclusive no Nordeste, reduziram a desigualdade de recursos disponíveis entre diferentes redes no interior de cada estado, aumentaram os salários aviltantes existentes anteriormente à sua implantação (salários inferiores a um salário mínimo), impulsionaram o processo de universalização do ensino fundamental. No entanto, a limitação dos montantes utilizados pela complementação da União, no caso do Fundef por não cumprimento da legislação, e no caso do Fundeb, por limitação do montante na lei, reduziu o impacto equalizador que as propostas poderiam ter.

A “COLABORAÇÃO” QUE VEM DO CENTRO

Outra dimensão da relação entre os entes federados se dá a partir dos programas do governo federal que afetam a educação dos estados e municípios. Nesse sentido, é interessante situar o período que se inicia com a aprovação da Constituição de 1988. O espírito que orientou boa parte dos debates travados na ocasião tomava como ponto de partida a crítica ao centralismo da ditadura militar em matéria educacional, realçando-se a diversidade nacional e a autonomia dos entes federados.

Além do mais, o período após 1988 conclui processo histórico de democratização da educação, no sentido de ampliação do acesso, sendo marcado, nos anos 1990, pela universalização do ensino fundamental, que modifica profundamente o cenário educacional brasileiro. A universalização do ensino fundamental faz com que a expansão das outras etapas da educação básica e do nível superior se apresente como problema central, ao mesmo tempo em que explicita a necessidade de melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio (OLIVEIRA, 2006, 2007; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

As reformas educacionais conduzidas em escala mundial, no contexto de globalização da economia, partem da ideia força de alteração na relação centralização/descentralização (OLIVEIRA, 1999, 2006). Empreendidas como reação ao diagnóstico explicitado no documento *A Nation at Risk*¹⁷,

17. Uma nação ameaçada: o imperativo da reforma educacional (“*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*”), documento elaborado pela Comissão Nacional para a Excelência na Educação, dos Estados Unidos, desencadeou uma onda reformista na educação americana nos anos 1980 e 1990, com influência nas políticas em muitos outros países.

de 1983, estruturavam-se, nos termos de Benjamin Levin (2001), em três características: ampliação dos mecanismos de escolha (*choice*); descentralização dos mecanismos de gestão, gestão financeira e financiamento e, finalmente, pela centralização do poder de definir os parâmetros de qualidade, o currículo e a avaliação do sistema.

Das três características, no Brasil, não se difundiu a ideia de *choice*, cujas políticas mais típicas seriam os *vouchers* ou *as charter schools*¹⁸. As outras duas são observáveis na política educacional nos últimos anos.

Entre os mecanismos de descentralização financeira pode-se mencionar o Fundef, com forte impacto municipalista, o discurso da autonomia da escola e o que se chama de *school based management* (gestão baseada na escola) que, entre nós, foi traduzido nas formulações que enfatizam o protagonismo do diretor de escola, o estímulo às unidades escolares buscarem financiamento autonomamente via programas do tipo “adote uma escola” ou “parcerias”.

No que se refere aos processos de centralização, vale uma análise mais detalhada, pois se relacionam diretamente com a relação entre os entes federados e os novos mecanismos de indução de políticas utilizados pelo governo federal. Isso será feito concentrando nosso foco nos governos dos dois últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010).

A primeira modificação que vale mencionar é a extinção do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), por meio de medida provisória, aprovada pela Lei nº 9.131, de 24/11/1995, substituindo-o pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Para os nossos propósitos, a alteração importante consta do artigo 2º: As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. A medida subordina o Conselho ao Ministério da Educação, diferentemente do que ocorria com o CFE. Ainda que a extinção do CFE seja plenamente justificável, tendo em vista sua

18. Os *vouchers* são mecanismos de provimento do ensino em que os recursos públicos são destinados aos pais e estes escolhem a escola que mais lhes agrada, podendo ser pública ou privada. Seria a materialização, por excelência, da concepção neoliberal em educação. As *charter schools* consistem na transferência da gestão de escolas públicas para cooperativas de pais, professores ou mesmo empresas, que receberiam recursos públicos proporcionalmente ao número de alunos atendidos e, em alguma medida, do seu desempenho.

trajetória, a medida representou um fortalecimento do governo federal na educação, posto que não só manteve o poder de indicar os membros do órgão normativo do sistema federal e intérprete da LDB (que já existia), mas subordinou as decisões do colegiado ao Executivo.

A segunda é a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Os parâmetros emergem com a aprovação da LDB e substituem a estrutura anterior, que estabelecia a existência de currículos mínimos nacionais. Ainda que não obrigatórios, passam a ser utilizados para elaboração das provas de testagem em larga escala, adquirindo, em função disso, a característica de serem tendencialmente compulsórios, uma vez que a opção por não segui-los pode acarretar prejuízos ao sistema de ensino nos processos de avaliação.

Isso nos remete para o aspecto mais centralizador das iniciativas de política educacional dos últimos tempos, os processos de avaliação em larga escala. A centralização manifestou-se pelo estabelecimento de exames ou avaliações para todos os níveis do sistema. Em âmbito federal, registram-se iniciativas tais como: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ampliado com a Prova Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”, voltado para os cursos de graduação, substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), além da avaliação da pós-graduação, que é realizada desde 1976¹⁹. Ainda que valendo-se de metodologias e objetivos distintos, que não vem ao caso discutir nos limites deste texto, do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, aos níveis decisórios, capacidade de “indução” de políticas e controle dos segmentos avaliados. Esse redimensionamento faz com que os responsáveis pela definição do que deverá ser examinado passem a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão direta. É o controle que se exerce à distância.

O governo federal passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações. Desse modo, os diferentes mecanismos de avaliação permi-

19. Em Sousa (2001) são caracterizadas as iniciativas de avaliação do ensino público no Brasil, a partir da década de 1990.

tiram uma nova centralização do sistema, implementando um padrão de controle que substituiria o controle direto, realizado por meio de uma estrutura hierárquica, formada por órgãos intermediários compostos por funcionários das funções de inspeção e supervisão, por mecanismos de aferição do controle do produto, ou seja, os exames padronizados²⁰.

A substituição de um padrão pelo outro é bastante desigual no país devido às dificuldades políticas de implementação, já havendo, entretanto, indícios de que o processo prospera. Uma evidência é a criação de sistemas próprios de avaliação, por estados e municípios, nos moldes estabelecidos pelo Saeb.

Essa difusão de uma cultura avaliativa baseia-se na expectativa de que a simples divulgação dos resultados obtidos por sistemas e por escolas induza a melhoria de qualidade, tanto por meio de iniciativas autônomas dos próprios sistemas e escolas quanto como resultado de uma maior pressão da comunidade de usuários. Aparentemente, estamos ingressando em uma nova etapa desse movimento, com a utilização de resultados desses processos avaliativos como parâmetros para tomada de decisões de gestão dos sistemas de ensino. Um exemplo é a da utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o estabelecimento e controle de metas a serem cumpridas por estados e municípios. Associam-se a estes consequências, como adicionais (bônus) a professores, vinculando-se incentivos aos resultados de avaliação de desempenho de alunos e/ou de professores.

Finalmente, destacam-se os programas implantados pelo governo federal que buscam influir diretamente sobre unidades escolares ou sobre municípios. Entre os primeiros, pode-se citar o programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em que a unidade escolar recebe determinada soma para realizar atividades pactuadas. No caso do PAR, o ministério fornece assessoria a estados e municípios, o que inclui ajuda financeira àqueles com baixos Idebs para que elaborem planos de melhoria, ainda que num primeiro momento apenas os municípios tenham sido objeto dessa ação. Tanto em um caso quanto no outro, o governo federal passa ao largo da rede estadual, no caso do PAR e dos próprios sistemas que administram a escola no caso do PDDE (ADRIÃO, 2007; PERONI; ADRIÃO, 2007).

20. Da mesma forma, a União não dispunha de mecanismos administrativos que lhe permitiriam “controlar” os processos educacionais nas outras esferas da educação pública, como os mecanismos avaliativos lhe proporcionam.

Dessa forma, na ausência de uma modificação legal mais ampla, que estabeleça um sistema nacional de educação ou uma reforma tributária, as relações entre os entes federados, quando ocorrem, se dão de maneira bastante assimétrica, comportando, portanto, uma discussão mais acurada na perspectiva do estabelecimento de ações pactuadas e sistêmicas.

Voltando ao ponto de partida, identificamos um problema federativo no que diz respeito à educação. Os capítulos que se seguem trazem informações, análises e pistas que possibilitam aprofundar a compreensão dos impasses indicados, contribuindo para que se equacionem alternativas capazes de tornar realidade o direito à educação no contexto do Estado brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Educ. Soc.* v. 28, n. 98, p. 253-267, 2007.

ARAUJO, G. C. de. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo.

ARAUJO, R. L. S. *Financiamento da educação básica no Governo Lula: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do Governo de FHC*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília.

BRASIL. Ato Adicional. Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. *Coletânea de leis*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1834.

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

_____. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>.

_____. Emenda Constitucional nº 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. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 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. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação da educação nacional (LDB). *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 26 jun. 2007.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 25 jun. 2007.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 60, 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. *Portal da*

Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 25 jun. 2007.

_____. Lei nº 11.274, de 6 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, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias.* Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 23 jun. 2007.

_____. 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. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias.* Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>.

BURGESS, M. *Comparative Federalism: theory and practice.* London: Routledge, 2006.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário de Ciências Sociais.* 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

HAMILTON, A; MADISON, J.; JAY, J. *Os artigos federalistas, 1787-1788.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LAUAR FILHO, E. H. Fundef: Aspectos Legais e Jurisprudenciais. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 17, n. 3, p. 36-51, mar. 2005.

LEVIN, B. *Reforming education: from origins to outcomes.* London: Routledge Falmer, 2001.

MORAES, M. C. M. de. Educação e política nos anos 30: a presença de Francisco Campos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 73, n. 174, p. 291-231, mai./ago. 1992.

OLIVEIRA, R. P. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661- 690, 2007.

_____. O direito à educação. In: _____. ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação*. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P. de. *Estado e política educacional: desafios do século XXI*. São Paulo; FEUSP, Livre Docência, 2006.

_____. ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. (Orgs.). *PDDE: uma redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília: INEP, 2007.

PINTO, J. M. de R. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

Parte I

REFERÊNCIAS GERAIS
SOBRE O REGIME
FEDERATIVO NO BRASIL

A DINÂMICA FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

Fernando Luiz Abrucio

Vários fatores influenciam as políticas educacionais brasileiras. Alguns têm obtido maior destaque nas pesquisas da área, mas outros são ainda pouco estudados. Esse é o caso do impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país¹. O presente capítulo defende a ideia de que é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor.

Partindo desse pressuposto, o texto procura inicialmente mostrar como o federalismo brasileiro afeta as políticas públicas. Depois de uma rápida discussão conceitual e histórica, o argumento se concentra na dinâmica federativa recente, iniciada pela Constituição de 1988. Desse processo, são destacados tanto as novidades e avanços, quanto os dilemas para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais. Um arco de soluções tem sido proposto para enfrentar o desafio. O exemplo mais citado e com grande influência sobre os demais setores é o da saúde, particularmente a utilização do conceito de sistema. A transposição dessa lógica para a educação já foi sinalizada pela Emenda Constitucional nº 59, o que traz aspectos positivos, mas é preciso conhecer bem as potencialidades, a especificidade e

1. Como exceções, poderíamos destacar, entre os principais, os trabalhos de CURY (2006 e 2008), WERLE (2006), OLIVEIRA, (1997) e, o mais completo de todos, que é a tese de doutorado de Gilda Cardoso de Araujo (2005).

os limites do Sistema Único de Saúde (SUS) e outras práticas equivalentes para evitar uma mera mimetização à política educacional.

Para evitar a transposição mimética de soluções, é preciso analisar a relação mais específica da educação com a história do federalismo brasileiro. Não se pretende aqui expor exaustivamente essa conexão, mas sim, explorar seus pontos mais importantes. Na sessão dedicada ao assunto, estarão em destaque as questões do dualismo de competências, da hierarquia perversa na definição das funções dos entes e, por fim, a dificuldade de se criar mecanismos de coordenação intergovernamental em meio à crescente complexificação do sistema educacional.

A sessão seguinte trata do período que vai da Constituição de 1988 aos dias atuais. A nova Carta Constitucional procurou atacar os males históricos da política educacional brasileira, inclusive os localizados em sua dinâmica federativa. Houve grandes avanços no direito à educação e a questão territorial foi definida como estratégica nesse processo. Três temas tornaram-se peça-chave do novo modelo da política pública: a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhora da gestão como a democratização do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação; e um diferenciador da educação frente aos outros setores, a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

A trajetória da política, no entanto, não se deu exatamente como definia a Constituição e alguns problemas não previstos surgiram no caminho. Diante dessas dificuldades, as duas últimas décadas foram marcadas por alterações legais – constitucionais ou infraconstitucionais –, pela criação de novos programas direcionados ao nível municipal (como ajuda às prefeituras e o de repasse de poder e recursos à comunidade local) e pela ativação de arenas intergovernamentais, tendo como objetivo definir melhor o funcionamento da educação em sua dinâmica federativa. Em poucas palavras, buscava-se garantir o sucesso da combinação da descentralização com diretrizes nacionais e cooperação intergovernamental maior. No curto espaço de que dispõe, o texto se propõe a compreender a motivação, o processo decisório e os resultados das mudanças.

Ao final, pretende-se avaliar como a dinâmica federativa pode ser aperfeiçoada em prol da melhoria da educação, conjugando o regime de colaboração com um sistema nacional.

O IMPACTO DO FEDERALISMO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO BRASILEIRO

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário.

Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles.

O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, do seu próprio sentido etimológico: a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987), de tal modo que este arranjo territorial de poder envolve um “(...) acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

Mas antes de ser uma mera escolha por uma forma de Estado, o federalismo deriva, em grande medida, de duas condições que levam à adoção desse desenho político-territorial (BURGESS, 1993). A primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação. Elas podem ser territoriais (grande extensão e/ou enorme diversidade física), linguísticas, étnicas, socioeconômicas (desigualdades regionais), culturais e políticas (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas).

Para construir uma nação marcada por tais heterogeneidades, é preciso dar conta de uma segunda condição: construir uma ideologia nacional,

alicerçada por instituições, que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade. Desse modo, países que têm diversidades ou desigualdades variadas, como os Estados Unidos, a Índia, a Rússia, o Canadá, a Alemanha, a Indonésia, o México e, obviamente, o Brasil, precisam lidar com a natureza profunda de tais nações. O federalismo é o principal instrumento para lidar com esse processo.

Não há uma fórmula única que oriente as federações. Os países federativos têm heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades. Todavia, quatro elementos são essenciais para o sucesso desta forma de Estado. O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais –, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais.

A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes

pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo.

E como o Brasil tem lidado com sua condição federalista e quais soluções federativas adotou ao longo da história? Primeiramente, cabe lembrar que o país tornou-se independente em 1822, adotando a forma unitarista, com um governo central que tinha grandes poderes sobre as então províncias e as municipalidades. Isso não significa que não houvesse heterogeneidades constitutivas da nação. Duas delas eram marcantes. Uma foi o fato de que o imenso território brasileiro fora colonizado de formas diferentes, mesmo tendo o mesmo colonizador. Produziu-se, dessa maneira, o que poderíamos chamar de regionalismos, com costumes diversos, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares.

Além dessa heterogeneidade, a desigualdade e a diversidade entre as regiões e províncias criavam a necessidade de uma política de integração nacional compatível com a autonomia pleiteada, em maior ou menor medida, pelas elites e as sociedades locais. Mas, em vez da adoção do federalismo para enfrentar o problema, o país optou por um modelo unitário-centralizador, principalmente porque tinha tido no período regencial uma experiência descentralizadora que quase o levava ao esfacelamento territorial (CARVALHO, 1993: 54). Diante desse trauma, o Segundo Reinado adotou uma forte centralização, com a concentração dos tributos no governo central e com o imperador escolhendo os presidentes de Província, que eram os governadores da época (ABRUCIO, 1998). O modelo político resultou, na visão de muitos historiadores, na manutenção da integridade territorial, num continente marcado pela fragmentação, e nos primeiros passos na construção de um sentimento de nacionalidade.

O modelo centralizador, entretanto, tinha bases muito frágeis, uma vez que as elites políticas brasileiras eram basicamente localistas e com padrões políticos fortemente oligarquizados. Elas só mantiveram o apoio à monarquia enquanto a escravidão existiu – o seu fim precipitou a queda do imperador e da forma unitária de Estado. Com a proclamação da República, nasce a federação brasileira, cujo mote principal era o repasse do poder de autogoverno para os estados – os municípios eram bastante frágeis e dependentes dos governos estaduais, como demonstrou a análise clássica de Vitor Nunes Leal (1986). O fato é que o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes.

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil, uma das características mais importantes da federação brasileira. Ademais, a autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional.

O federalismo sofreu grandes modificações com a Era Vargas. Primeiro, com a maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. Em segundo lugar, houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação. Ambas as mudanças, no entanto, foram implementadas principalmente no período autoritário do Estado Novo, problema ao qual se soma o próprio enfraquecimento da federação. Na verdade, os governos subnacionais tiveram seu poder federativo subtraído e suas máquinas públicas não foram modernizadas para dar conta dos nascentes direitos sociais – ao contrário, enquanto o mérito começava a se instalar em algumas ilhas de excelência do plano federal, o patrimonialismo foi pouco modificado em estados e, principalmente, municípios (ABRUCIO, PEDROTI & PÓ, 2009).

O período democrático que vai de 1946 a 1964 fez importantes modificações em prol da maior democratização e federalização do país, com a ocorrência de eleições razoavelmente competitivas e regulares, como também com o maior poder conferido a estados e – de forma inédita – municípios. Mas a atuação do governo federal continuou expandindo-se no campo das políticas públicas, ainda sob o signo do modelo varguista, inaugurando ainda ações de combate às desigualdades regionais – apesar do resultado limitado destas. As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas em termos de convivência entre autonomia e interdependência. O problema que permaneceu importante, embora já sendo contestado nos estados e cidades maiores, foi o baixo grau de democratização e republicanização no plano local.

Só que todo esse processo foi interrompido com o golpe de 1964. A ditadura militar não só mandou às favas a democracia, como igualmente rompeu com o federalismo que estava se fortalecendo no país. Em seu lugar, construiu um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu

muito a autonomia dos governos estaduais e municipais. O interessante é notar, como já fez exemplarmente Sonia Draibe (1994), que as políticas de Welfare tiveram nesses anos autoritários o seu período de maior expansão, incluindo-se aí a questão educacional. O avanço se deu em prol, basicamente, da massificação dos programas, embora a universalização não tenha sido atingida. Cabe frisar que tal ampliação estatal, a despeito da sua concepção e formulação tecnocrática, não eliminou a relação clientelista com estados e municípios (MEDEIROS, 1986).

De qualquer modo, a criação de uma rede de programas e serviços durante a ditadura militar criou um legado de políticas cujos efeitos, em boa parte, ainda afetam vários setores. Como destaques dessa continuidade, a visão centralizadora e o maior poder da União frente às outras esferas de governo, cujas gestões continuaram muito dependentes do governo federal e que foram, no geral, muito pouco modernizadas.

A redemocratização do país colocou em questão o modelo centralizador e autoritário. A Constituição de 1988 vai ser a consagração desse processo, propondo novas formas de organizar as políticas públicas. A variável federativa teve um papel especial nessa mudança, como se verá também, mais adiante, no caso da educação.

REDEMOCRATIZAÇÃO, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVIDADES, PROBLEMAS E NOVAS SOLUÇÕES

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

A efetivação e a combinação entre esses cinco pilares, contudo, não se deu exatamente como previa o espírito das normas constitucionais. Nas últimas duas décadas, reformulações institucionais e nos programas foram feitas para colocar em prática – ou, em alguns casos, reinterpretar – esses princípios, tanto no plano mais geral como no mais específico das políticas públicas. Pretende-se, aqui, analisar sinteticamente como isso se deu no campo federativo.

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios.

A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas. Inovações foram criadas por várias municipalidades nas mais diversas áreas governamentais, como mostra o trabalho de Pinho e Santana (2002). Exemplo disso é que programas hoje consagrados no plano nacional, como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Escola (hoje Bolsa Família), nasceram por iniciativas de prefeitos e da sociedade local, e não na Esplanada dos Ministérios. Também houve avanços no que se refere ao controle social, com experiências como a do Orçamento Participativo. Finalizando esse argumento, cabe frisar que a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais. Basta lembrar como era o modelo da merenda escolar antes da descentralização feita na década de 1990: ela era comprada pelo governo federal – geralmente de fornecedores de São Paulo e Rio de Janeiro –, ia normalmente para Brasília e de lá era distribuída aos governos subnacionais. O grau de desperdício era enorme – para não falar da corrupção.

Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo,

a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes².

A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

A despeito da fragilidade da maioria dos municípios, o discurso em prol da municipalização não perdeu força e, por vezes, gerou uma atitude distorcida em termos de autonomia, redundando naquilo que o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, chamou de municipalismo autárquico (DANIEL, 2001). Trata-se de uma concepção segundo a qual todos os governos municipais seriam capazes, sozinhos, de produzir e implementar todas as políticas públicas. Na sua versão mais benigna, esse modelo gera um isolacionismo errado, pois a situação federativa do país mostra que muitos dependem de algum tipo de auxílio para ter o mínimo de autonomia. Na sua versão mais problemática, desestimula a cooperação entre os entes, podendo levar até à competição entre eles.

Um cenário não cooperativo entre os municípios é ainda mais complicado tendo em conta que em diversas políticas públicas, seja por suas características intrínsecas (como no caso da gestão das bacias hidrográficas, que sempre estão em mais de um território), seja por determinação constitucional, existe a necessidade de compartilhamento de ações entre os níveis de governo. Vale citar aqui o exemplo da educação, no qual é impossível implementar bem as políticas, em particular para o ensino fundamental, sem que haja uma colaboração entre estados e municípios, uma vez que a rede pública existe em ambas as esferas – é possível, inclusive, encontrar uma escola municipal e outra estadual bem próximas entre si numa mesma cidade.

2. Entre os estudos que realçam as dificuldades recentes para democratizar o poder local, ver, entre outros, JOFFRE NETO, 2001, ABRUCIO, 1998 e AVELAR & LIMA, 2000.

É equivocado afirmar que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção em três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas, e de maneira geral pelo artigo 23 da Carta Constitucional. Pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração à complexidade da federação brasileira.

A implementação dessa engenharia institucional, todavia, foi problemática, gerando contínuas revisões nos últimos vinte anos. No que se refere à desigualdade, medidas tributárias e transferências vindas do governo federal – a principal são os recursos do SUS – canalizaram sim, mais recursos para as regiões mais pobres e para os municípios menores. Entretanto, nem sempre foram capazes de garantir a qualidade da descentralização, por conta de fatores como a baixa capacidade administrativa local, pela má distribuição dos gastos públicos municipais e pela dificuldade em criar parcerias entre os entes subnacionais.

Após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização bastante pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federativos (ABRUCIO & COSTA, 1999). Surgiram então dois comportamentos: de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo.

O primeiro desses comportamentos é bem exemplificado pela ação da União logo após a Constituição, quando ela fez o “jogo de empurrar”, tentando repassar os encargos para os governos subnacionais, particularmente para os municípios. A atitude defensiva do governo federal não foi singular entre os entes federativos. Governos estaduais e municipais igualmente estabeleceram comportamentos não cooperativos ou mesmo de competição predatória, como exemplificam a guerra fiscal interestadual e intermunicipal, ou então, a “política das ambulâncias”, praticada por governos locais que compram os veículos apenas para levar seus doentes aos hospitais custeados por outras prefeituras. De todo modo, o resultado desse processo foi a instauração de um “federalismo compartimentalizado” (ABRUCIO, 2005), no qual vigora uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas.

Entretanto, outra tendência intergovernamental pode ser observada nos últimos vinte anos. Trata-se da tentativa de aumentar os mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo. Nessa linha, há mudanças institucionais de cunho mais geral e outra vinculadas às políticas públicas. No primeiro time, incluiríamos, por exemplo, a emenda constitucional que reduziu a multiplicação de municípios e a Lei dos Consórcios Públicos, aprovada pelo governo Lula. Ambas procuraram reduzir o caráter centrífugo e/ou competitivo do federalismo atual. Especialmente o reforço da possibilidade de consorciamento mostrou-se fundamental por sua utilidade em várias áreas e seu uso em ações intersetoriais. Todavia, o alcance dessa forma cooperativa, apesar de crescente, ainda é pequeno.

A resposta mais bem sucedida ao federalismo compartimentalizado encontra-se no desenho das políticas públicas. Suas origens estão em três fontes: a existência de normas constitucionais em prol da interdependência federativa, como foi dito antes; a reação do governo federal, em várias políticas, contra os resultados negativos do processo descentralizador fragmentador que era hegemônico na primeira metade da década de 1990, o que o levou a propor e executar ações de coordenação federativa; e o exemplo do paradigma do SUS, cujos apoiadores perceberam, desde o início, a necessidade de se construir um modelo de descentralização com política nacional.

Vale aqui frisar o sentido atribuído ao conceito de coordenação federativa. Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta.

O que tem sido feito, com maior ou menor sucesso nos diversos setores, é o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, por intermédio de normas com validade nacional – como o exemplo recente do piso para o magistério –, da indução à assunção de tarefas, da redistribuição de recursos entre as esferas de governo e de instrumentos de

auxílio condicionado para as municipalidades. É bem verdade que a maior parte dessas ações procedem da União, como é comum em quase todas as federações, contudo, os estados brasileiros, infelizmente, ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, tal qual acontece em diversos países federativos, algo que geraria maior equilíbrio intergovernamental.

Tais estratégias de coordenação têm sido implantadas desde a metade da década de 1990, em setores como da Educação, Saúde, Assistência Social e, mais recentemente, da Segurança Pública. O paradigma predominante, nesses casos, é o do conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais. Ademais, o modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais. Nessa linha, estão os fóruns bipartite e tripartite dentro do SUS e os Conselhos de Secretários Estaduais, que vêm se fortalecendo na produção de consensos e na interlocução com o governo federal (SANO & ABRUCIO, 2009).

O conceito de sistema ganhou força no caso brasileiro por conta da experiência do Sistema Único de Saúde. É interessante compreender, sinteticamente, essa experiência, para fins de comparação com a educação³. Estruturado sob a proposta de universalização, sua estrutura federativa pode ser resumida em três aspectos. O primeiro diz respeito à criação de um modelo organizador da descentralização aos municípios, com um papel importante da União na adoção de normas regulamentadoras e de controle. Nesse caso, tratou-se de uma combinação do princípio descentralizador, com prioridade para municipalização, com um sentido nacional de política, presente já nas ideias centrais do SUS de hierarquização e regionalização da prestação do serviço, o que evitou uma visão meramente fragmentadora e autonomista.

A ideia geral foi organizada por normas federais em parte presentes na Constituição, e outras adotadas logo depois, como as Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990. Além destas, foram muito importantes as chamadas NOBs (Normas Operacionais Básicas), particularmente as promulgadas em 1991 e 1993. Elas foram importantes para estabelecer uma descentralização

3. A discussão do SUS é mais resumida aqui também porque outro capítulo neste livro trata mais profundamente do assunto.

equilibrada por terem definidos critérios para assunção das tarefas pelos municípios (inclusive com ajuda técnica da União) e ainda porque começaram a tornar mais estável o repasse de recursos federais – embora isso só tivesse se normalizado por completo depois do Plano Real, com a estabilização monetária que daí derivou.

Mesmo com um projeto de descentralização mais equilibrado, foi necessário também criar outros incentivos federais para a adoção de políticas de cunho nacional, com o intuito de coordenar melhor o gasto público com saúde pelo país afora. Isso começou a ocorrer a partir da NOB 96 e ficou mais claro com a criação do PAB (Piso Assistencial Básico), em 1997, que criou uma parte fixa relativa a um piso mínimo de recursos aos municípios, e uma parte variável, que buscava incentivar os municípios a adotar uma série de medidas consideradas fundamentais do ponto de vista da política nacional. Entre estas, estariam, por exemplo, ações de vigilância sanitária e o Programa de Saúde da Família. A parcela variável só seria dada a quem, por livre escolha, aceitasse adotar tais programas. Desse modo, procurava-se induzir uma forma de municipalização que combatesse a desigualdade de situações e que fosse, ainda, pautada por padrões nacionais de qualidade da política.

O modelo federativo do SUS tem como terceira característica básica a existência de arenas governamentais de participação, as quais devem atuar para fortalecer a construção de consenso sobre a política e o controle sobre o poder público. Elas são de dois tipos: as intergovernamentais, como a bipartite (estado-municípios), a tripartite (União-estados-municípios) e o Conselho de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), e as presentes no plano local, como o Conselho Municipal de Saúde. Além dessas estruturas, ocorre ainda, a cada quatro anos, a Conferência Nacional da Saúde, que agrega mais atores sociais e dá um sentido nacional de longo prazo para a política⁴.

Os sucessos da engenharia institucional federativa da política de saúde são marcantes quando há uma comparação com outras áreas. Não obstante, persistem alguns problemas. Um deles é a dificuldade de montar um modelo

4. Interessante notar que instâncias locais de participação também se instalaram com maior ou menor sucesso em outras políticas públicas. A carência geral normalmente está na ausência ou fragilidade de estruturas intergovernamentais, principalmente no plano vertical, como bem exemplifica o caso da educação.

regionalizado mais efetivo e eficiente. Embora essa área seja a que mais tenha consorciamentos intermunicipais no Brasil (cf. ABRUCIO & SANO, 2009a), a descoordenação e a competição ainda ocorrem entre as redes municipais. Isso se torna mais grave nas regiões metropolitanas, onde o fenômeno produz uma enorme desarticulação entre as cidades e o “efeito carona” é bastante presente. Outro problema é a indefinição do papel do governo estadual, tanto o de executor como, principalmente, o de coordenador da relação entre as municipalidades. A situação mal resolvida dos estados no arranjo federativo da saúde tem implicações inclusive financeiras, pois a maioria deles não gasta o percentual definido pela Emenda Constitucional 29, aprovada em 2002.

Os problemas federativos da saúde não impedem que outros setores crescentemente estejam adotando o seu paradigma de sistema, como o exemplo da assistência social, com o SUAS, o qual define arenas intergovernamentais de deliberação e formas de gestão municipal. Mas antes de cancelar uma atitude meramente mimética, vale ressaltar os fatores que possibilitaram os êxitos do SUS.

Em primeiro lugar, a opção por uma estratégia descentralizadora mais equilibrada teve a ver com um legado que facilitou isso, pois havia uma experiência preliminar de descentralização organizada na década anterior, ainda antes do SUS, sob a coordenação de uma estrutura administrativa federal com capacidade e capilaridade para fazer o papel coordenador. Em segundo lugar, destaca-se o papel da coalizão sanitária, que foi capaz de construir um consenso em torno de um modelo de federalismo que compatibilizava autonomia e interdependência, e de constituir-se em um grupo com unidade e poder de pressão forte, inclusive tendo hegemonia na burocracia estatal e influenciando a escolha das políticas pelos ministros. Por fim, a visão baseada no fortalecimento das arenas de discussão e deliberação no campo federativo favoreceu o processo de negociação e aprendizado constantes, uma vez que os conflitos são constantes, como em toda federação democrática, e as soluções precisam ser construídas.

A análise do caso da educação precisa considerar os efeitos que a federação tem sobre ela. Depois de observar o macrocenário, cabe ver quais são as especificidades do campo educacional.

FEDERALISMO E EDUCAÇÃO: UM BREVE HISTÓRICO

O Brasil nasceu como um Estado unitário, mas, mesmo nessa estrutura, a definição dos papéis intergovernamentais foi importante para as políticas públicas. A educação é um bom exemplo disso. O Império brasileiro optou, desde a Lei Geral de 1827, pela seguinte divisão de funções: caberia às províncias a responsabilidade pela educação primária, enquanto o poder central concentrou a maioria dos seus esforços – que não foram tantos assim, diga-se de passagem – no ensino superior. É bem verdade que a mesma legislação tinha um enfoque nacional e havia previsto a gratuidade da educação primária. Só que esta ficaria nas mãos dos governos subnacionais, que tinham menos recursos tributários, menos autonomia político-administrativa (devido à forte centralização vigente) e, em especial, eram administrados por oligarquias escravocratas pouco controladas publicamente e sem nenhum interesse em expandir a instrução para a maioria da população.

Em poucas palavras, o arranjo intergovernamental do Império produziu um modelo favorecedor da elite social, dada a primazia do ensino superior, visão bastante diferente, por exemplo, daquela propugnada no século XIX pela Argentina do presidente Sarmiento, que preferiu antes disseminar a instrução a todos para fortalecer a cidadania. Daí nasceu uma situação bastante *sui generis* no Brasil: no campo educacional foi constituída, desde as origens do país, uma coalizão mais forte em prol das universidades do que aquela vinculada à expansão da educação básica. O fenômeno deitou raízes em nossa história, com efeitos que só começaram efetivamente a ser combatidos, no sentido da universalização da educação, com a Constituição de 1988.

O modelo imperial inaugurou, ademais, uma duplicidade de redes no federalismo educacional brasileiro, como bem notou Carlos Roberto Jamil Cury (CURY, 2006: 118). A estrutura, em si, não é problemática, pois muitos países federativos funcionam assim. O problema é que à duplicidade se somou, ao longo da história, uma falta de articulação e coordenação entre as redes de ensino, num ambiente de grande desigualdade no plano subnacional.

A Primeira República continuou com o modelo de duplicidade de redes, mas dando maior autonomia aos governos estaduais, no bojo do federalismo estadualista que então vigorava. O pior é que a Constituição de 1891 deixou a cargo dos governadores a definição da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário (CURY, 2006: 119). Os efeitos perversos dessa norma legal podem ser mais bem compreendidos levando-se em conta duas

características da federação naquele momento: a oligarquização do poder e a existência de uma estrutura federativa assimétrica – o que provocou ao aumento da desigualdade entre os estados ao longo do período. A soma desses dois fatores redundou no quase abandono da política educacional por vários governos estaduais e no aumento da diferença entre eles nessa política, uma vez que somente alguns entes federativos, como o Rio Grande do Sul e São Paulo, usaram sua autonomia para melhorar o sistema de ensino. Cabe frisar, no entanto, que os municípios eram bastante dependentes e frágeis, o que gerou uma pequena atuação na educação, sobretudo se comparado o crescimento da rede em relação ao tamanho da população potencial.

O período varguista aumenta a participação nacional na definição dos rumos educacionais, num processo que tinha suas origens em ações federais do final da República Velha⁵. Já em 1930, Vargas criará uma pasta ministerial para essa área, o que antes não havia, apesar de não ser um ministério exclusivo para o assunto – ele foi chamado de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. A força política da nova estrutura político-administrativa virá principalmente em 1934, com a nomeação de Gustavo Capanema, cuja gestão durou onze anos. Apesar de ter sido um período reformista, inclusive do ensino secundário, é interessante notar como a escolarização básica da população – aquilo que chamaríamos hoje de ensino fundamental – não sofreu uma grande reformulação no período Capanema.

Na verdade, o varguismo fez uma revolução na forma de intervenção estatal e em vários setores ligados ao desenvolvimento do país, contudo, esse processo transformador não ocorreu na educação primária e ginásial da época. Em boa medida, o modelo explica os efeitos do desenvolvimentismo que marcou o século XX brasileiro: grande crescimento econômico, transformação das estruturas industriais e urbanas e criação de uma nova – e mais preparada – elite social, só que mantendo uma grande concentração de renda.

5. Importante frisar que embora o governo federal tenha tentado, particularmente na última década da Primeira República, atuar mais na educação primária e ajudar os estados menos desenvolvidos, sua intervenção nacional se fez mais frutífera nos ensinos secundário e, especialmente, superior. Isso revela bem que o dualismo de redes era precedido de um dualismo de prioridades, que favoreceu a subvenção das escolas superiores para as elites em detrimento de uma política mais ativa de universalização da educação.

Do ponto de vista federativo, o período não democrático de Vargas no poder, especialmente a partir de 1937, manteve a estrutura dual das redes, mas com um governo federal mais forte no plano normativo, embora sem capacidade de mudar a realidade na “ponta” do sistema, isto é, nos estados e municípios. O fato é que o enfraquecimento político dos governos subnacionais gerou uma quase extinção da federação, o que, diante da dualidade existente, contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino. Curioso, se não frustrante, notar que no mesmo contexto histórico, mais especificamente em 1932, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (SBPC, 1995), do qual participara com destaque Anísio Teixeira, que acreditava na possibilidade de o varguismo revolucionar a educação por meio de uma combinação entre ação nacional e descentralização. Como se percebeu, sua visão de mundo foi derrotada.

O período de 1946-1964, como já dito anteriormente neste capítulo, tornou a federação brasileira mais dinâmica e mais democrática, combinando melhor os princípios de autonomia e interdependência do que os momentos anteriores. Pela primeira vez no plano constitucional, estabeleceu-se uma preocupação, ainda que incipiente, com a maior coordenação federativa, mesmo que num arremedo de “federalismo cooperativo”. Além disso, a defesa da descentralização ganhou força, inclusive no que se refere à bandeira municipalista.

Aqui houve confluência de um movimento mais geral em torno do municipalismo com a posição de líderes educacionais, como bem exemplifica a atuação de Anísio Teixeira em prol da municipalização do ensino no IV Congresso das Municipalidades, em 1957. Pela primeira vez, produziu-se efetivamente uma concepção de “federalismo tridimensional” no Plano da Educação, usando a feliz expressão de Gilda Cardoso de Araújo (2005). Porém, como a própria autora mostra, a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, “(...) não expressou os apelos do movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais” (ARAÚJO, 2005, p. 221). Trocando em miúdos, a despeito de alguns avanços, o viés municipalista progrediu bem menos do que os seus próceres desejavam.

O que houve de fato, ao longo do período, foi um crescimento da atuação nacional por parte do governo federal, tanto do plano normativo como na capacidade de mobilizar fundos públicos, convivendo com a

hegemonia estadualista na provisão dos serviços educacionais primário e médio. Mas essa maior nacionalização da política não produziu uma alteração brusca em prol da universalização do ensino. A União continuou predominantemente uma instância cujo esforço maior concentrava-se no âmbito universitário. Em suma, o arremedo de federalismo cooperativo serviu mais para reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à melhoria e expansão da educação no Brasil. A despeito de tais problemas, as relações intergovernamentais tinham avançado. Só que houve um retrocesso com o golpe de 1964, por conta do unionismo-autoritário que tomou conta da federação (ABRUCIO, 1998).

A educação seguiu, grosso modo, o modelo geral de políticas públicas montado pelo regime militar. Entre as características principais estava, primeiramente, a forte centralização decisória, marcada por um estilo tecnocrático-autoritário, mas que deixava brechas para negociações mais de cunho clientelista com estados e municípios, principalmente nos governos subnacionais menos desenvolvidos. Esse padrão mais geral foi o suporte para uma grande expansão e complexificação dos programas e ações governamentais, prioritariamente executados segundo a desconcentração administrativa preconizada pelo Decreto-lei nº 200 – isto é, centralização da formulação e execução descentralizada das ações, com redução da autonomia subnacional (MEDEIROS, 1986). Para tanto, foram criados tributos e/ou fundos públicos para sustentar iniciativas de financiamento, indução ou auxílio técnico da União junto aos outros entes (particularmente municipalidades), bem como houve um reforço do aparato burocrático federal para planejar e controlar tal processo. Por esses instrumentos, o governo federal tentou uniformizar a implementação das políticas por toda a federação.

A nova dinâmica federativa afetou fortemente a educação, mas é preciso distinguir também o que há de específico nessa política. Claramente, o governo federal aumentou seu poder de normatização, para além do que a LDB havia definido antes da ditadura militar. Seguindo a tendência histórica aqui exposta, ela continuou atuando no campo universitário, com forte expansão de oferta pública – e também incentivando o crescimento do setor privado –, realizando uma ampla reformulação administrativa nas universidades – inclusive expulsando “os inimigos do regime” – e, como grande novidade, instituiu de fato um sistema de pós-graduação no Brasil.

Mas seu raio de ação ultrapassou as competências federativas até então prevalentes. O governo federal ampliou sua intervenção na educação básica, mudando sua organização, com a extensão para oito anos de estudo e denominando-a de ensino de primeiro grau (DRAIBE, 1994, p. 281). Ainda nesse ciclo educacional, ocorreu aumento de recursos federais (como exemplifica a instauração do FNDE, em 1968) e de tributos ou transferências obrigatórias destinadas aos estados e municípios. Embora tenha se mantido o predomínio da provisão subnacional no primeiro grau, políticas indutivas e de auxílio foram montadas com viés nacional, como o Programa do Livro Didático (1972), mas o foco principal estava nas regiões menos desenvolvidas – tal como exemplificam o Edurural e o Procanor (ambos de 1980).

O novo papel do governo federal também pode ser captado em suas ações no então ensino de segundo grau, em especial com a criação de cursos técnicos, e em medidas de combate ao analfabetismo, na figura do Mobral (1970), que se tornou uma prioridade e um símbolo das políticas públicas do regime militar – embora os resultados nessa seara tenham sido insatisfatórios. O conjunto de programas e o maior intervencionismo da União na educação tiveram dois resultados: uma nova combinação entre nacionalização da política e descentralização (tutelada) da execução, além de uma complexificação maior do funcionamento do setor, com mais ações sendo feitas e mais questões contempladas. Essa maior complexificação atingiu em cheio as relações intergovernamentais, pois criou novos pontos de contato entre os entes federativos – por vezes, de forma atrativa, em outras, como atrito. Enquanto a ditadura conseguiu controlar plenamente os estados e municípios, a realidade mais complexa da política não foi um problema; porém, quando os militares começaram a perder força política e, sobretudo com a redemocratização, a necessidade de coordenação intergovernamental se tornou essencial.

O modelo desconcentrado de implementação da política é outra questão relevante do período. Foi mantido o predomínio estadualista na provisão do ensino de primeiro grau, mas o regime atuou também em prol da municipalização do ensino, seja pela vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios com gastos em educação, seja pela ação de programas federais para ajudar técnica, administrativa e financeiramente as prefeituras (ARAÚJO, 2005, p. 223). O intuito descentralizador estava presente na Lei nº 5.692/1971, reorganizadora do ensino brasileiro.

Uma leitura mais atenta, no entanto, constata que o modelo descentralizador, em verdade, estava amarrado a uma forte centralização dos poderes no plano federal, que muitas vezes implicou perda de autonomia dos governos subnacionais (ARELARO, 1980, p. 158; ARAUJO, 2005, p. 225). Isso se deveu, de um lado, à hegemonia das transferências voluntárias como instrumento de ação federal em várias políticas sociais. Ou seja, o dinheiro era distribuído pelo governo de ocasião sem que houvesse critérios ou arenas públicas que definissem de forma transparente e meritocrática a destinação de tais verbas. Assim, na educação a União oferecia programas e recursos como “cenoura” para a efetivação da descentralização, e os estados e prefeituras que se “comportassem melhor” eram os premiados. Para obter o prêmio, nem sempre bastava ser obediente e fiel ao regime; em muitas ocasiões, necessitava-se da articulação junto a redes clientelistas.

Ademais, havia outro lado dessa dependência: quem obtivesse auxílio federal, tinha de aceitar o modelo propugnado pelos tecnocratas do MEC, com pouco espaço para a decisão autônoma. Cabe reforçar que essa nacionalização forçada, mesmo com preocupações inéditas em relação às regiões menos desenvolvidas, não conseguiu provocar uma grande redução da desigualdade entre e dentro dos estados. Nessa linha, é interessante notar que onde a rede municipal cresceu mais *vis-à-vis* à estadual foi nos estados mais pobres, de modo que municipalizar significou, muitas vezes, reforçar a desigualdade.

O balanço final da relação entre educação e federalismo no regime militar revela que a expansão dos serviços e dos temas de atuação foi feita sob novas bases políticas, administrativas e financeiras, por uma forte centralização no plano federal, que se revestia, paradoxalmente, de características tecnocráticas e clientelistas na implementação desconcentrada da política no plano subnacional. Do ponto de vista federativo, portanto, não se logrou uma combinação adequada entre nacionalização e descentralização.

O debate educacional na redemocratização vai bater de frente com o modelo centralizador do regime autoritário. Seus resultados federativos serão avaliados na próxima sessão.

EM BUSCA DE UM FEDERALISMO COOPERATIVO: A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Reagir ao centralismo autoritário era a palavra de ordem da sociedade brasileira no início da década de 1980. Com esse pano de fundo, a educação e outras políticas sociais foram dominadas, nos primeiros anos da redemocratização, pelo discurso da descentralização traduzida principalmente como municipalização. As origens disso têm raízes mais gerais, vinculadas à visão de que o processo descentralizador teria uma enorme potencialidade democratizadora e aumentaria a eficiência na provisão dos serviços. Mas também havia fontes mais específicas no campo educacional, relacionadas ao histórico debate do municipalismo existente na área e aos exemplos bem sucedidos de alguns governos locais, ainda sob a égide da ditadura na década de 1970, em produzir ações inovadoras na educação.

Diferentemente da coalizão sanitarista, contudo, os atores vinculados à educação não tinham tanta clareza quanto ao formato que a descentralização deveria ter. Gilda Cardoso de Araujo (2005) mostra como havia discordâncias entre os estudiosos da área. Havia um grupo fortemente descentralizador, baseado geralmente em argumentos de cunho participativo. Em contraposição, outros autores criticavam a visão meramente municipalista por não perceberem que ela deveria levar em conta a realidade da federação brasileira, marcada pela desigualdade regional e entre os níveis de governo. Na visão destes últimos, faltava concretude ao projeto dos municipalistas, em especial por não terem percebido que o desenho desconcentrador da Lei nº 5.962/1971 tinha produzido mais desigualdades no acesso à educação.

A análise dos atores sociais também revela que não havia um consenso tão claro sobre o processo descentralizador. Prefeitos, governadores, líderes municipalistas e de movimentos sociais atuaram firmemente em prol da descentralização. Decerto que havia, entre estes, algumas diferenças – por exemplo, os agentes dos governos estaduais queriam passar a provisão aos municípios sem perder recursos ou poder. Outro grupo era formado pelos atores políticos e burocráticos do governo federal, que viam com temor uma proposta descentralizadora muito centrífuga. O fortalecimento político-institucional do MEC durante o regime militar legou capacidade de reação a esse bloco, que ainda soube conversar com as regiões menos desenvolvidas para mostrar a necessidade de uma dimensão nacional para a área de educação.

Se havia uma concordância entre os grupos era a necessidade de tornar a educação efetivamente um direito do cidadão, por meio da universalização da educação fundamental no Brasil, com a maior ampliação possível de alunos nos níveis médio e superior. Talvez tenha sido essa concordância que matizou a diferença entre os grupos, o que ajudou a romper com o dualismo anterior que resultava numa política educacional elitista.

O resultado constitucional na área de educação pode ser considerado bem equilibrado do ponto de vista federativo. O artigo 211 da Constituição (1988) resume esse modelo ao propor três coisas. A primeira foi uma divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, dando um peso importante aos municípios. A noção foi completada por outras normas constitucionais, que garantiram bases financeiras para a realização deste processo⁶ e estabeleceram a adoção de uma gestão democrática no plano local, para garantir o controle social e evitar a oligarquização do municipalismo.

A segunda característica foi a adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, que seria prejudicial a um país tão desigual. Entram aí a noção de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos; e a definição de um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, artigo 211, par. 1º).

A lógica do artigo 211 completa-se com a noção de regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem. Dada a existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política. Desenha-se, aqui, o federalismo cooperativo proposto para a área educacional, reforçado depois por um parâmetro nacional, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), aprovada em 1996 (BRASIL, 1996).

6. O artigo da Constituição que garante tais bases financeiras é o 212, segundo o qual caberia à União aplicar percentual mínimo de 18% em educação, ao passo que estados e municípios teriam de gastar ao menos 25% de suas receitas.

Cabe ressaltar que a nomenclatura “regime de colaboração” só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas. Essa ideia já estava presente em outro artigo, o 23, que definia a necessidade de uma Lei Complementar para regular a cooperação entre os níveis de governo. Desse modo, é possível pensar que a questão da coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas, e específicos à política educacional.

A implementação do modelo educacional previsto na Constituição não seguiu todos os passos ali previstos. A municipalização do ensino não ocorreu na velocidade esperada e, pior, concentrou-se principalmente nos municípios de tipo rural e/ou pequenos, gerando um problema na distribuição das matrículas do ensino fundamental. É interessante observar que entre 1980 e 1994 – portanto, já com os efeitos da Constituição – os estados expandiram sua participação nas matrículas, enquanto as estruturas municipais reduziram seu espaço (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 150).

A fragilidade do resultado se deveu à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação. A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração.

Ademais, a gestão democrática local avançou bem menos do que o previsto pela norma legal. Decerto que há experiências inovadoras e democratizantes em redes e escolas municipais, mas a desigualdade que marca o país torna o processo mais difícil caso não haja maior atuação de outros níveis de governo⁷.

Por essa razão, a maior dificuldade federativa pós-constitucional foi a da implementação do regime de colaboração. João Batista Oliveira assim interpretava o modelo vigente na década de 1990:

7. A mudança na democratização do poder local envolve também fortalecer o conceito de comunidade escolar, o que pode ser feito não só pelos níveis estaduais e federal, como também por entidades e associações que atuem sobre as localidades mais carentes do país.

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAUJO E OLIVEIRA, 1998).

A sensação de fracasso do regime de colaboração incitou o governo federal a pensar em alternativas para o problema. Dois tipos de ação aconteceram. Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades. Programas e recursos têm sido distribuídos a governos subnacionais ou, como grande inovação, à própria comunidade escolar. É bem verdade que a atuação nacional da União já tinha ocorrido também no período militar, só que a diferença agora é que há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com o respeito maior à diversidade dos entes federativos.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso é que impulsionou a ação nacionalizante, tendo o mérito de ter criado critérios de avaliação para a distribuição de recursos. O governo Lula continuou nessa trilha, aperfeiçoando os indicadores que mensuram os resultados e ampliando o leque de temas de atuação nacional do governo federal. Os efeitos desse tipo de coordenação federativa são importantes, contudo, isso não resolve estruturalmente o problema da cooperação e responsabilização entre os níveis de governo. Pode-se dizer que tais programas fazem parte da função supletiva e redistributiva da União e que o regime de colaboração se beneficia disso, mas que a coordenação intergovernamental na educação envolve mais coisas.

Daí que a ação mais importante para tentar efetivar o regime de colaboração foi a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). A mensagem presidencial que acompanhava o projeto enviado ao Congresso Nacional dizia o seguinte:

[...] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem

cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. (...) em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. (...) a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou *grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar* [porque] a *distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades* na manutenção das redes de ensino. (BRASIL, 1996 *apud* FRANZESE; ABRUCIO, 2009 – grifo nosso).

O Fundef teve três grandes novidades. A primeira foi a criação de um fundo que aglutinaria 60% dos recursos ligados aos estados e seus municípios, cujo objetivo seria redistribuir esse dinheiro conforme o tamanho da rede em termos de matrículas. Isso levou, sobretudo, à redistribuição horizontal de recursos entre as municipalidades em cada estado, incentivando a assunção de responsabilidades no ensino fundamental. Além disso, estabeleceu-se que uma parte desse orçamento seria destinada ao salário e à capacitação dos professores, algo que teve algum impacto na redução da desigualdade de condições entre os entes. Por fim, estabeleceu-se que caberia à União dar uma verba suplementar aos estados que não conseguissem atingir um valor mínimo de financiamento aluno/ano.

Os dados mostram que o Fundef cumpriu o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar. Houve aumento dos recursos para os municípios em todos os 26 estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, mas também na 5ª a 8ª séries⁸. Ademais, a lógica do “dinheiro segue a matrícula” obrigou a uma maior responsabilização dos entes.

Os bons resultados do Fundef ficaram evidentes uma vez que o governo Lula manteve boa parte de suas diretrizes na criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cujo objetivo é levar a mesma universalização ao ensino médio e à educação infantil. Porém, a maneira como ocorreu a mudança já expressou uma crítica federativa ao modelo decisório do período

8. Entre os trabalhos que realçam estes resultados e apresentam os dados aqui comentados, ver (AFONSO, 2004; MENDES, 2001; SUMYA; FRANSEZE, 2004; PRADO, 2003).

FHC. Muitos estados e municípios sentiram que não participaram da formulação do Fundef e quiseram ter uma participação maior. Prefeitos, governadores e, com destaque especial, os fóruns federativos existentes na educação, o Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) e a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), foram fortemente envolvidos em todo o processo. O fato é que a ação coordenadora da União pela via do Fundef, mesmo que vista como uma ação centralizadora que ouviu pouco os governos subnacionais, gerou maior consciência intergovernamental.

O sucesso desses fundos federativos não podem esconder os problemas que ainda persistem no plano intergovernamental. Em primeiro lugar, eles conseguiram dar mais recursos aos governos que se responsabilizam pela política, mas mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Para tanto, seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política redistributiva. Caso contrário, a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais. Ressalte-se ainda que os governos subnacionais reclamam que nem a atividade supletiva mínima vem sendo exercida pelo governo federal.

A distribuição de recursos, no entanto, responde à questão da cobertura (eficácia) e não tem indicadores referentes à eficiência e à efetividade da política. A universalização do acesso não é acompanhada de instrumentos que permitam aos fundos melhorar a qualidade do gasto da educação no Brasil. Basta acompanhar os dados do Ideb para ver que há outros fatores, além da equalização orçamentária, que devem afetar o processo educacional e seu impacto sobre os alunos. Nesse quesito, a coordenação federativa ainda é fraca no Brasil, não obstante seja importante realçar o programa de ajuda do governo federal, criado recentemente pelo ministro Haddad, para auxiliar os mil municípios com pior Ideb.

Embora tenha havido uma melhoria em termos de negociação intergovernamental na passagem do Fundef ao Fundeb, não ocorreu uma institucionalização de fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime colaborativo. Aqui está uma diferença importante da educação em relação à saúde ou mesmo à assistência social. Sem essas arenas, os avanços dependerão mais da força de cada ente e haverá pouca capacidade de controlar o fluxo e as consequências do processo decisório. Em outras palavras, a federação

fica menos equilibrada e com menor *accountability* quando não há instituições adequadas para o processo de deliberação.

As melhorias na coordenação federativa ocorridas nos dois últimos governos não implicam dizer que o país tenha hoje um regime de colaboração efetivo. Mesmo com a maior municipalização e responsabilização no ensino fundamental, ainda existem lugares onde há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e, afora os mecanismos financeiros vinculados às matrículas, não há hoje outro indutor de coordenação entre eles. É bem verdade que alguns governos estaduais têm implantado ações importantes em prol do regime de colaboração, como o Rio Grande do Sul e o Mato Grosso – o primeiro em grande medida por conta da iniciativa do Executivo estadual, e o segundo, em boa parte graças à ação associativa entre municípios. Tais casos são interessantes para o aprendizado da política pública, porém, constituem ainda exceções.

O regime de colaboração na educação básica exigiria fundamentalmente três coisas: a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios. Também seria importante repensar a miríade crescente de ações do governo federal de alcance nacional, que envolvem todos os níveis de ensino (como o Enem, o Programa Nacional de Formação de Professores etc), na sua articulação com os governos subnacionais. Nesse caso, a construção de um efetivo sistema nacional de educação seria a resposta, algo que já foi sinalizado pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009, reformulação do artigo 214), aprovada no final de 2009. Pela primeira vez na política educacional, procura-se articular regime de colaboração e sistema nacional. Eis o maior desafio dessa área para os próximos anos.

CONCLUSÃO

A criação de um sistema nacional na educação tem uma forte inspiração no modelo do SUS. Se a política educacional quiser seguir essa linha, terá de constituir mecanismos similares, mas que se adaptem às suas peculiaridades. Particularmente não poderá haver o conceito de hierarquia como ocorre na saúde, uma vez que a dualidade das redes tenderá a ser mantida, por conta do legado institucional da política educacional. Assim, o paradigma do regime de colaboração envolve mais autonomia dos entes federativos do que o arcabouço hierárquico do SUS.

À guisa de conclusão, são relacionadas as questões que deveriam orientar a formação de um sistema nacional de educação. São elas:

- a) Uma política mais redistributiva dos recursos, para além da política equalizadora do Fundef e Fundeb. Obviamente, isso vai envolver verbas federais e a retirada do setor educacional da DRU (Desvinculação das Receitas da União), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), abrindo espaço maior para o combate das desigualdades.
- b) Criação de instrumentos para fortalecer a gestão pública municipal na educação a partir de indicadores, de modo que haveria incentivos maiores aos municípios que cumprissem certas metas, como ocorre hoje na assistência social.
- c) Fortalecimento da coordenação no plano estadual, aumentando a cooperação estado/município e município/município de uma mesma região. Em regiões metropolitanas, as parcerias deveriam envolver, além do governo estadual e das prefeituras, a União, dado o impacto nacional do problema nesses lugares. Mecanismos como consórcios (públicos e privados) poderão ser usados para tal fim, bem como o fortalecimento de associações municipais e outros arranjos informais territoriais.
- d) Fortalecimento dos fóruns federativos existentes, todos de corte horizontal (Consed e Undime), e criação de arenas verticais para negociação de medidas de cunho federativo, similares às comissões bipartite e tripartite da saúde.
- e) Utilização do Plano Nacional de Educação, não só para constituir consensos sobre objetivos gerais, mas principalmente para fixar instrumentos e metas de gestão educacional, com a definição de como isso funcionará na engrenagem federativa brasileira. Esse seria um passo decisivo para ter uma coalizão ativa – e não só reativa – na educação, visando dar suporte a um sistema nacional de políticas públicas.

Em suma, após uma história marcada por desequilíbrios intergovernamentais, é preciso construir um federalismo educacional mais equilibrado, que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata às desigualdades regionais e entre municípios; e cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, jun. 2005.

_____; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Pesquisas; 12).

_____; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v.1*. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

_____; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

_____; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Pesquisas; 24).

_____; SANO, H. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 33. São Paulo, 2009. *Anais...* São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2009.

_____; _____. *Associativismo municipal no Brasil: tendências e desafios*. Brasília: BID, 2009a. (mimeo).

AFONSO, J. R. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. *Revista de La Cepal*, Santiago do Chile, v. 84, p. 135-157, 2004.

ALMEIDA, F. D. M. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

ARAÚJO, G. C. de. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

ARAÚJO E OLIVEIRA, J. B. Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 21, jan./mar. 1998.

AVELAR, L.; LIMA, F. D. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Revista Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 49, p. 195-223, 2000.

ARELARO, L. R. G. *A descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição*. 1980. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458. 2002.

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

_____. Emenda Constitucional nº 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. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação da educação nacional (LDB). *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. In: _____; GAGNON, A. (Orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvester, Wheatsheaf, 1993.

CAMARGO, A. O novo pacto federativo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 45, v. 118, n. 1, 1994.

CARVALHO, J. M. de. Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. *Federalismo latinoamericanos*: México/Brasil/Argentina. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 105, set./dez. 2008.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DRAIBE, S. As políticas sociais do regime militar. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (Orgs.). *21 anos de regime militar*: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press. 1987.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M. C. G. da (Org.). *Reflexões para Ibero-América*: avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 25-42.

JOFFRE NETO, J. M. *Câmaras Municipais no Brasil*: um estudo introdutório do afastamento dos Legislativos Municipais de suas funções constitucionais. 2001. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

MEDEIROS, Antonio Carlos (1986). *Politics and Intergovernmental Relationship in Brazil 1964-1982*. Garland Publishing. New York.

MELO, Marcus André (2005). “O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social”. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, pp. 845 a 889.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de (1997). A municipalização do ensino no Brasil. In Oliveira, Dalila. *Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos*. Vozes. Petrópolis.

PINHO, José Antônio Gomes de e SANTANA, Mercejane Wanderley (2002). O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 20, abril.

PRADO, Sérgio (2003). “Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira”. In REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício A. de. (orgs). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

SBPC. *O manifesto dos pioneiros da educação nova, de 1932*. In: _____. A (re)construção da educação no Brasil. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1995. p. 27-50. (SBPC documenta; 3).

SUMIYA, L. A.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais e o Fundef: o caso do Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 28. Curitiba, 27-29 set. 2004. *Anais...* Curitiba: Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 2004

WERLE, F. O. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí: Unijuí, 2006.

FEDERALISMO FISCAL: EM BUSCA DE UM NOVO MODELO

Fernando Rezende

INTRODUÇÃO

Uma das questões centrais em qualquer regime federativo relata como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades. Disso trata o federalismo fiscal.

O equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. Nesses casos, a concentração das atividades econômicas modernas em partes do território nacional gera grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, cuja correção depende do desenho e da operação de um eficiente regime de transferências intergovernamentais. Depende, ainda, de soluções específicas para evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas não disponham de iguais oportunidades de ascensão social.

Dificuldades para implementar um modelo de federalismo fiscal que trate adequadamente dos aspectos acima mencionados têm estado presentes na história do federalismo brasileiro desde os primórdios de sua adoção. No entanto, na ausência de uma atenção maior para essa questão, a história do federalismo fiscal brasileiro se reduz a um embate entre centralização e descentralização associado às alternâncias do ciclo político, de tal forma que regimes autoritários centralizam os recursos e o retorno à democracia impulsiona a descentralização.

A repetição desse padrão se refletiu nas mudanças introduzidas em 1988, quando a elaboração da nova Constituição não aproveitou a oportunidade para por de pé um novo modelo de federalismo fiscal. Daí a ausência de

intonia entre a descentralização promovida no campo tributário, a ampliação das transferências de recursos, e o novo regime de garantias financeiras de atendimento de direitos sociais que foi criado no mesmo momento, o que acabou criando dificuldades para que os objetivos dessas mudanças fossem melhor aproveitados.

O propósito deste texto é abordar os problemas que o federalismo fiscal brasileiro foi acumulando em razão das mudanças introduzidas em 1988 e de modificações posteriores, tendo em vista chamar atenção para a importância de contemplar uma reforma que tenha por referência os princípios que devem orientar a construção de um novo modelo de federalismo fiscal que atenda às preocupações com o equilíbrio federativo, com a eficiência na gestão de políticas públicas e com a eficácia das garantias sociais. A próxima seção aborda os problemas e as seguintes tratam da essência do novo modelo.

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

Disparidades regionais e sociais aumentam a complexidade das soluções passíveis de serem adotadas no caso brasileiro para conciliar a descentralização fiscal com o equilíbrio federativo e a eficiência da gestão pública. De um lado, a concentração espacial das bases tributárias modernas e as exigências de eficiência da tributação conduzem a uma desigual repartição das receitas tributárias, tanto no que tange à repartição do bolo tributário entre os três entes federados, quanto no tocante à maneira como a parte de cada um se divide entre eles. De outro, a ausência de um sistema de transferências orientado para a correção desses desequilíbrios agrava, ao invés de corrigir, as disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica.

No plano vertical, isto é, no que se refere à repartição do bolo tributário, os problemas se agravam à medida que a globalização dos mercados e a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo ampliam a mobilidade das bases tributárias e impõem novos limites à descentralização do poder de tributar. No plano horizontal, ou seja, no que tange à parcela de cada estado, ou município, no montante global das receitas por eles arrecadadas, as disparidades crescem em razão da fragmentação do processo produtivo e da ampliação das disparidades intrarregionais, além de serem suscetíveis a mudanças na localização de novos investimentos em face da crescente mobilidade da produção.

As limitações ao exercício do poder de tributar por governos subnacionais – estados e, principalmente, municípios – entram em choque com

a tendência de ampliar as responsabilidades desses governos quanto à provisão de serviços públicos essenciais, a exemplo da educação, da saúde e da infraestrutura urbana. Enquanto a expansão do comércio eletrônico torna mais difícil a tributação independente do consumo por governos estaduais, as novas tecnologias ampliam as possibilidades de importação e exportação de serviços, uma atividade até recentemente considerada de âmbito predominantemente local, o que tende a criar crescentes dificuldades para a tributação dessas atividades por governos municipais.

À medida que aumenta a mobilidade das bases tributárias, aumenta a necessidade de evitar a fragmentação do poder tributário para limitar o espaço para a exportação do ônus tributário para não residentes; evitar a transferência da produção para o exterior (exportação de bases tributárias); preservar a eficiência econômica dos tributos, e conter a proliferação de antagonismos que se nutrem de uma competição interna por atração de atividades produtivas. Quanto maior a mobilidade das bases tributárias, maior a necessidade de harmonizar o regime tributário a elas aplicado, o que requer a adoção de regimes que garantam o acesso automático de governos subnacionais a receitas geradas por tributos mais rentáveis, sem que se comprometam as exigências da harmonização das normas aplicadas à cobrança desses tributos.

A maneira usual de atender à preocupação acima é partilhar automaticamente, com os demais entes federados, a receita arrecadada pelo governo federal (ou pelos estados), mediante regras estabelecidas no texto constitucional. É a opção utilizada na maioria das federações para lidar com os chamados desequilíbrios verticais, e foi a fórmula utilizada no Brasil, no passado, para partilhar com os governos estaduais e municipais, parte da receita federal gerada pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e para partilhar com os municípios parte da receita estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

No entanto, o equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revista para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. Tão importante quanto corrigir os desequilíbrios verticais é corrigir os desequilíbrios que resultam da maneira como a atividade produtiva moderna, geradora de renda e emprego, se distribui no território – os chamados desequilíbrios horizontais. Quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas estaduais e municipais, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais, isto é, aqueles que se manifestam por meio de diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios.

Apesar de sua importância para o equilíbrio federativo, as disparidades horizontais nunca foram objeto de maior atenção no federalismo fiscal brasileiro. No modelo contemplado na reforma de 1967, o assunto foi indiretamente abordado nas regras então instituídas para repartir os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE) entre os estados e os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os municípios, embora de forma inadequada. Posteriormente, o tema foi praticamente esquecido, não sendo obra do acaso, portanto, o progressivo agravamento dos desequilíbrios horizontais na federação brasileira, com sérias consequências para a gestão descentralizada de políticas públicas.

A maneira usualmente adotada em regimes federativos para lidar com os desequilíbrios horizontais é a instituição de um regime de equalização fiscal. A essência desse regime está em garantir, mediante a transferência de recursos do governo federal, que toda e qualquer unidade que integra a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas. Regra geral, a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário *per capita*, fixado com base em critérios técnicos que subsidiam a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar. Esse piso é revisado periodicamente para dar conta dos efeitos da dinâmica socioeconômica sobre a repartição de recursos e de responsabilidades no território nacional.

Um regime de equalização fiscal complementa a partilha com governos subnacionais de receitas administradas pelo governo central, no sentido de que a partilha cuida de promover o equilíbrio vertical e o regime de equalização se encarrega de corrigir os desequilíbrios horizontais. Em conjunto, portanto, atendem a duas funções básicas de um regime de transferências. A terceira função, que se refere ao financiamento de políticas nacionais, é mencionada em seguida.

Em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, uma preocupação importante, além da correção dos desequilíbrios fiscais, trata de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem. Em um regime unitário marcado por grau elevado de centralização, a responsabilidade pela observação desse princípio pode ser unilateralmente assumida pelo governo central. Em um regime federativo, no entanto, a

responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação e, para isso, é necessário que existam condições que concorram para tanto. Nesse caso, cabe ao sistema de transferências desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão das políticas que se voltam para tal objetivo.

Idealmente, as três funções devem fazer parte de um modelo de federalismo fiscal que busque o equilíbrio e a harmonia na federação. Entretanto, a preocupação com a construção de um modelo que atenda a esses requisitos não esteve presente na história do federalismo fiscal brasileiro¹ e, menos ainda, nas mudanças promovidas em 1988, o que contribuiu para que ao longo do tempo as distorções fossem se acumulando, com prejuízos não desprezáveis para a coesão e o equilíbrio federativo, bem como para a qualidade e a eficácia do gasto público.

Em 1988, as demandas de estados e municípios por descentralização fiscal se concentraram na transferência aos estados da competência para tributar combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. Até então, faziam parte da competência exclusiva do governo federal, e no aumento do percentual da receita do Imposto de Renda e do IPI entregue automaticamente a estados e municípios por meio dos fundos constitucionais, ampliando, ao invés de corrigir, os desequilíbrios verticais e horizontais. De outra parte, a criação de novas garantias de financiamento para as políticas sociais e o aumento das garantias preexistentes para o financiamento da educação, que atendiam a pressões da sociedade para melhorar as oportunidades de acesso de todos os cidadãos a serviços sociais essenciais à melhoria de suas condições de vida, foram tratadas à parte de um modelo de federalismo fiscal. As implicações dessas mudanças são abordadas nas próximas seções.

DESEQUILÍBRIOS, ANTAGONISMOS E OBSTÁCULOS À COOPERAÇÃO

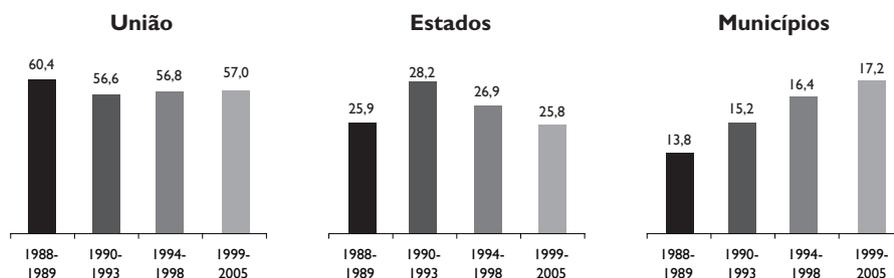
As consequências das mudanças adotadas em 1988 e de modificações posteriores para o federalismo fiscal brasileiro foram exaustivamente analisadas em trabalho recente² e são brevemente resumidas nesta seção.

1. O modelo implantado pela reforma de 1967 não atendia às preocupações com o equilíbrio e nem contemplava um regime próprio para o financiamento de políticas nacionais.

2. REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO. *O dilema fiscal: remendar ou reformar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

Primeiro, uma forte ampliação dos desequilíbrios fiscais, tanto no que concerne à dimensão vertical desses desequilíbrios quanto à sua dimensão horizontal. No plano vertical, o principal destaque se refere à perda de posição dos governos estaduais na divisão das receitas públicas. Considerando os recursos efetivamente à disposição de cada nível de governo, os estados perderam o que haviam ganhado nos quatro primeiros anos da década de 1990, em razão da entrada em vigor dos novos dispositivos constitucionais, ao passo que os municípios mantiveram ganhos crescentes ao longo do tempo. Após registrar uma perda significativa nos primeiros anos pós-reforma de 1988, o governo federal pôde, não apenas evitar novas perdas, como obter pequenos ganhos. O quadro abaixo mostra a intensidade das mudanças. Note que o conjunto dos recursos à disposição de estados e municípios não se alterou como resultado das mudanças em tela, o que ocorreu foi que os ganhos dos municípios se deram à custa dos estados.

Gráfico 1 – Divisão Federativa da Receita Disponível: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 e 1999-2005



Fonte: (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).

No que se refere aos desequilíbrios horizontais, as disparidades foram crescendo em face do congelamento dos índices de rateio dos fundos constitucionais e da multiplicação de outras fontes de transferências. Embora a Constituição de 1988 tivesse previsto a edição de uma Lei Complementar para rever os critérios de rateio do FPE e do FPM, tendo em vista a ampliação dos recursos atribuídos a esses fundos, a ausência de entendimento a respeito levou a uma solução singular, adotada em 1989: a substituição da regra preexistente por uma tabela que fixa a participação de cada estado no FPE e a participação do conjunto dos municípios de cada estado no FPM.

Congelados por duas décadas, os índices de participação de cada estado no rateio do FPE perderam qualquer resquício de um fundo destinado a compensar as diferenças de capacidade de geração de receitas próprias

devidas às disparidades estaduais de desenvolvimento. Como os índices foram estabelecidos a partir de uma divisão dos recursos que garantiu a apropriação pelos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste de 60% do FPE, a principal consequência dessa singular solução foi a ampliação das disparidades intrarregionais. Isso porque os estados das regiões menos desenvolvidas que apresentaram maior dinamismo econômico ao longo dos últimos vinte anos continuaram recebendo recursos desse fundo com base em condições completamente distintas das agora vigentes, ao passo que aqueles que perderam a corrida do desenvolvimento não foram compensados por esse fato. O mesmo também ocorreu nos estados do Sul e do Sudeste, embora em menor escala em razão da menor dependência dos estados dessas regiões dos recursos do FPE³.

Além do efeito direto, o resultado do congelamento dos índices de rateio do FPE também contribuiu para ampliar as disparidades intrarregionais, ao abrir espaço para que os estados que dele se beneficiaram reforçassem o próprio desenvolvimento mediante concessão de generosos benefícios fiscais para atraírem novas atividades econômicas. De certo modo, portanto, a não revisão dos critérios de rateio do FPE contribuiu para fomentar a guerra fiscal.

No caso dos municípios, a solução adotada em 1989 para o rateio do FPM contrariou o princípio que orientou a adoção da regra original, que atribuía a municípios de um mesmo tamanho populacional índices de participação idênticos, independentemente da região ou do estado onde estavam localizados. Com as novas regras, a participação dos municípios passou a depender da dinâmica demográfica interna e das particularidades de cada estado com relação ao padrão de organização do território e de distribuição geográfica das respectivas populações.

De um lado, portanto, o bolo a ser repartido com municípios localizados em estados que ganharam população encolheu, uma vez que eles continuam partilhando um montante definido com base nos habitantes que tinham vinte anos antes, enquanto o oposto se verifica no caso de municípios em estados que perderam população. Ademais, como a regra anterior continua valendo para o rateio do FPM entre os municípios de cada estado, no primeiro caso os municípios pequenos passam a receber bem menos que municípios de igual tamanho localizados em estados que perderam popu-

3. O congelamento dos índices beneficiou os estados em que a economia apresentou um melhor desempenho nas duas últimas décadas. Se a regra preexistente continuasse sendo aplicada eles veriam sua quota no FPE cair em função do aumento na renda *per capita*.

lação⁴. Adicionalmente, municípios pequenos em estados onde a distribuição populacional é mais equilibrada são menos beneficiados em comparação com municípios de igual porte onde há grande disparidade na distribuição territorial da população⁵.

No caso dos municípios que abrigam as capitais estaduais, as distorções geradas pelo congelamento são ainda mais graves, pois as regras preexistentes mimetizaram as aplicadas ao FPE (isto é, o rateio dos 10% do FPM repartido entre as capitais beneficiava as de menor desenvolvimento e maior população), com o agravante da inexistência de informações sobre a renda municipal na época⁶.

Os desequilíbrios gerados pela falta de um acordo para rever os critérios de rateio dos fundos constitucionais foram se agravando. Isso ocorreu à medida que novas fontes de transferência foram sendo criadas para compensar o efeito de desonerações tributárias, que afetaram a receita estadual, e em virtude do crescimento dos recursos federais vinculados ao financiamento de políticas sociais e repassados a estados e municípios com o avanço do processo de descentralização da gestão dessas políticas (ver anexo 1 para uma relação dessas fontes). Como o montante que cada estado e município recebe à conta de cada fonte depende de condições específicas de cada caso, estabelecidas em momentos distintos e de forma independente, a acumulação dos recursos que compõem os orçamentos estaduais e municipais gera múltiplas situações sobre as diferenças nas respectivas capacidades de financiamento, que não se explicam por fatores que determinam a localização das demandas, tais como níveis de desenvolvimento, tamanho da população ou perfis demográficos. No caso dos municípios, as disparidades ainda sofrem o efeito das modificações introduzidas nas regras de rateio de sua quota no ICMS, que agravaram, em lugar de corrigir, as distorções geradas pela regra original⁷

4. Isso não teria acontecido no caso de estados que perderam população, mas usaram a maior disponibilidade de recursos para ampliar o número de municípios.

5. No caso de municípios pequenos em estados que ganharam população, aqueles localizados em estados onde o número desses municípios é grande são mais prejudicados em comparação com outros em que o número desses municípios é pequeno.

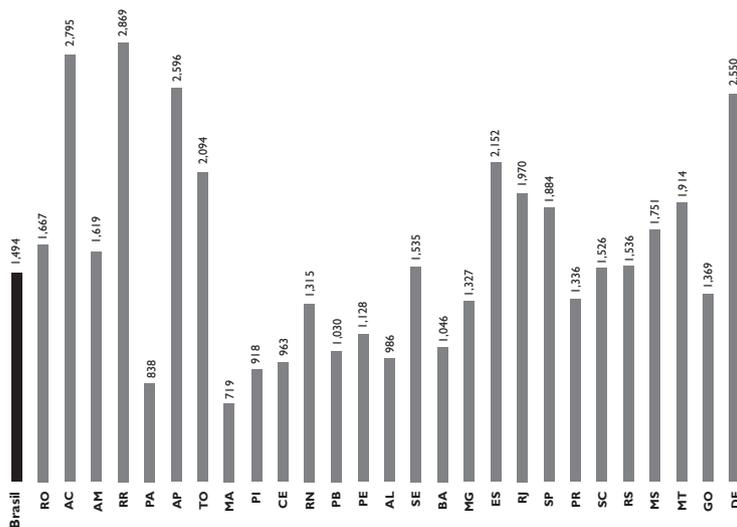
6. Para contornar a dificuldade, a solução foi adotar a renda *per capita* do estado como variável indicativa da renda da respectiva capital.

7 As regras originais previam que o rateio do ICMS e do FPM deveria gerar efeitos complementares, uma vez que a quota-parte no ICM beneficiava os municípios mais desenvolvidos e a repartição do FPM beneficiava os demais.

(o anexo 2 indica a diversidade de situações que explicam o tamanho e a composição dos orçamentos municipais.)

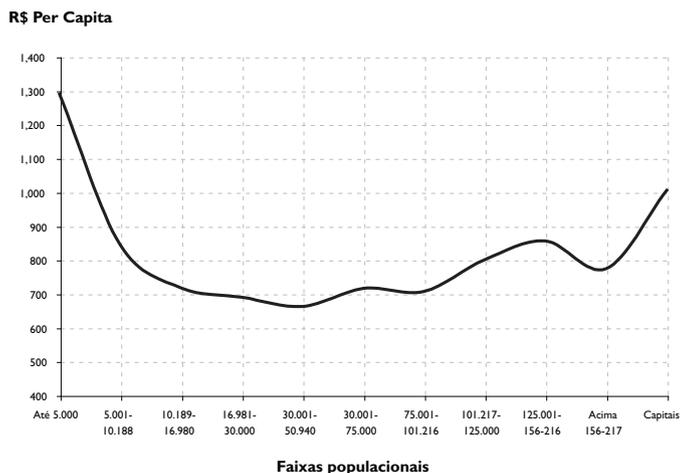
A magnitude dos desequilíbrios horizontais está retratada nos gráficos abaixo que apresentam os valores das receitas orçamentárias de estados e de classes de municípios, segundo o tamanho das respectivas populações, que resultam da acumulação de distintas fontes de recursos.

Gráfico 2 – Orçamento estadual per capita



Valores em reais de 2005. Fonte: (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).

Gráfico 3 – Orçamento municipal segundo o tamanho do município



Valores em reais de 2004. Fonte: (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).

A principal consequência da diversidade apontada é a fragmentação de interesses, tanto os estaduais quanto os municipais, que geram fortes antagonismos e dificultam a abertura de um diálogo franco e aberto com relação à importância e à necessidade de iniciar um processo de reforma que conduza a um modelo de federalismo fiscal condizente com as necessidades nacionais.

No caso dos estados, por exemplo, a diversidade de interesses se manifesta na incapacidade de o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) firmar posições comuns sobre as diretrizes de um projeto de reforma fiscal que corrija os desequilíbrios apontados e evolua na direção de um federalismo cooperativo. Por isso, o único acordo possível é aquele em que o objetivo seja pleitear maiores aportes de recursos do governo federal.

No tocante aos municípios, a situação não é muito diferente, embora as duas principais associações que representam os interesses municipalistas – a Confederação Nacional dos Municípios, que congrega os interesses dos municípios pequenos, e a Frente Nacional dos Prefeitos, que abriga as capitais e os municípios de maior porte –, pareçam ter feito um acordo tácito a fim de preservar a competência municipal para tributar os serviços, de interesse principalmente destes últimos, e postular um aumento do FPM, de maior interesse para os primeiros.

Na ausência de ambiente propício a um debate sério sobre as distorções de nosso federalismo fiscal, a opção é a defesa intransigente da situação vigente, acompanhada de demandas pontuais. O corolário dessa atitude é a desconsideração das perdas que a situação vigente traz para o objetivo de reduzir as disparidades regionais e sociais, uma vez que tais distorções prejudicam a cooperação intergovernamental na formulação e na gestão das políticas públicas e comprometem a eficácia das garantias necessárias para o usufruto dos direitos constitucionais dos cidadãos brasileiros.

DIREITOS SOCIAIS, GARANTIAS E COMPROMISSOS

A instituição de um regime de proteção social para os trabalhadores brasileiros nos moldes dos adotados nos países industrializados data do início do século passado, com a criação da previdência social. No entanto, a necessidade de instituir garantias financeiras para reforçar o papel do Estado na provisão de serviços essenciais às populações menos favorecidas é bem mais recente. A primeira iniciativa nessa direção se deu no marco do processo de transição para a democracia, no início da década de 1980, com

a adoção da chamada Lei Calmon⁸, que vinculou 13% das receitas do governo federal e 25% da receita de estados e municípios a gastos com educação.

Sob forte pressão dos movimentos sociais, e debaixo de um clima que refletia a enorme insatisfação da sociedade brasileira com a desigual repartição dos ganhos obtidos com o crescimento econômico durante o regime militar, a Constituinte que elaborou a nova Carta promulgada em 1988 estendeu o regime de proteção social da antiga previdência a todos os cidadãos independentemente de sua relação de trabalho, instituiu garantias financeiras específicas para tanto, e ampliou as garantias financeiras para a educação, tendo em vista universalizar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços.

A extensão da proteção social a todos os cidadãos se materializou sob a forma de um regime exclusivo de financiamento, que adicionava à base tradicional de financiamento da antiga previdência, os salários, novos tributos incidentes sobre o lucro e a receita empresarial. O objetivo era diversificar as bases de financiamento para reduzir a sensibilidade das receitas ao ciclo econômico, e usar indistintamente os recursos desses tributos no financiamento da previdência, da saúde e da assistência social. No caso da educação, a ampliação das garantias financeiras inscreveu a vinculação de recursos no texto constitucional, elevando para 18% o percentual de recursos federais a serem aplicados no setor e mantendo em 25% das receitas orçamentárias os gastos obrigatórios de estados e municípios nessa mesma área.

Não obstante os méritos dessas iniciativas, o tratamento em separado da questão, isto é, a ausência de vínculo entre o regime de garantias sociais e o federalismo fiscal contribuiu para a redução de sua eficácia, tendo levado, inclusive, à adoção de alguns ajustes posteriores para corrigir, em parte, a deficiência apontada.

Os problemas decorrentes da ausência do vínculo acima mencionado resultaram da aplicação das garantias ao quadro de enormes desequilíbrios fiscais abordado na seção anterior. Inicialmente no caso da educação e posteriormente no caso da saúde, a partir das novas regras adotadas para esse setor na Emenda Constitucional nº 29, de 2000, a vinculação de percentuais

8. Lei nº 7.348/1985 que regulamentou a emenda Calmon.

uniformes das receitas orçamentárias de estados e municípios a gastos nesses setores reproduziram os desequilíbrios fiscais que foram se acumulando ao longo do tempo. Em decorrência, a repartição dos recursos no território não guarda qualquer relação com a localização das demandas pelos serviços a que eles se destinam, o que gera enorme desperdício e provoca desvio de recursos para outras atividades não incluídas nas prioridades a serem atendidas pelas garantias instituídas.

O reconhecimento dessa distorção veio com a adoção do Fundef. Mediante solução engenhosa para contornar as limitações a uma mudança mais ampla, o fundo promoveu a redistribuição interestadual dos recursos vinculados à educação, de forma a aproximar a disponibilidade de recursos em cada jurisdição política ao tamanho das demandas a serem por elas atendidas, representadas, nesse caso, pela localização das matrículas escolares. Os ganhos obtidos com a adoção do Fundef propiciaram a posterior extensão do modelo, de forma a estender o alcance dessa fórmula a todo o ensino básico com a criação do Fundeb.

Embora exitosa, a solução aplicada no caso da educação tem duas limitações importantes. Primeiro, a redistribuição de recursos que ela propicia se restringe aos limites políticos de cada estado, exigindo recursos federais para que o piso de gasto estabelecido seja alcançado nos estados mais pobres, o que acaba limitando o valor do próprio piso em face das restrições ao aporte de recursos federais. Assim, o piso nacional deixa de ser suficiente para evitar uma indesejável discriminação no padrão de atendimento em função do estado de residência, em razão de estados mais ricos poderem aplicar mais do que o piso.

A segunda limitação apontada tem a ver com a impossibilidade de que qualquer redistribuição feita corrija plenamente as disparidades fiscais que resultam do acúmulo de transferências e da ausência de uma lógica para integrá-las. Municípios cuja receita orçamentária se beneficia de situações especiais, em virtude de nele estar situada uma indústria importante (uma refinaria de petróleo, por exemplo), ainda ficam com um montante elevado de recursos a serem obrigatoriamente aplicados em educação, após direcionarem 15% de suas receitas ao Fundeb. Tal situação pode estimular a aplicação de tais recursos em atividades menos prioritárias em algumas localidades, como a criação de universidades e de centros esportivos, ou mesmo o exercício da chamada contabilidade criativa. Assim, apesar de seus

méritos, o modelo do Fundeb, além de limitar o valor do piso, não é suficiente para garantir a igualdade de acesso de todos os cidadãos a um mesmo padrão de provisão de serviços educacionais, para corrigir plenamente as distorções que acarretam ineficiência na gestão do gasto público no setor, e para promover a equidade inter-regional.

No caso da saúde, a inexistência de uma variável que identifique com clareza a localização das demandas, como no caso das matrículas escolares, aumenta a dificuldade de corrigir os desequilíbrios entre a localização das garantias financeiras e a correspondente localização das demandas a serem atendidas. Novas regras, adotadas no âmbito do SUS após a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, atentaram para a necessidade de limitar as distorções decorrentes de vinculações uniformes de percentuais das receitas de estados e municípios ao setor, dados os desequilíbrios fiscais apontados. Mas o potencial dessas medidas para atenuar o problema é bem menor quando comparado ao da fórmula adotada no caso da educação. Na saúde, é a concentração da oferta, principalmente no que concerne ao atendimento médico mais sofisticado, que determina a concentração das demandas, fato este que se revela na importância que a compra de ambulâncias tem nas decisões sobre a destinação dos recursos vinculados ao setor. Nessa área, portanto, a política de investimentos na expansão e melhoria da rede pública, principalmente em regiões metropolitanas e outros aglomerados urbanos, precisa ser coordenada para organizar a prestação de serviços médico-hospitalares no território.

Em tese, caberia aos governos estaduais a responsabilidade por organizar a política de investimentos e a prestação de serviços sociais a cargo dos municípios, mas no federalismo brasileiro, em que a autonomia municipal não comporta a ingerência dos estados nos negócios locais, a função não pode ser exercida. Ademais, ainda que isso fosse possível, os desequilíbrios verticais anteriormente mencionados não permitiriam que isso ocorresse. Com a perda de posição dos estados na federação brasileira, a coordenação das políticas sociais depende da adoção de medidas que induzam à cooperação no financiamento e na gestão dessas políticas em todo o território nacional.

Uma questão adicional, com respeito à instituição de garantias para o atendimento dos direitos sociais tem a ver com a assunção de compromissos com o alcance de metas de resultados. Como demonstra a experiência internacional, e também o caso brasileiro, na ausência de compromissos com a geração de resultados, a eficácia das garantias financeiras é reduzida, uma

vez que não há controle sobre a utilização dos recursos e nem incentivos a que eles sejam aplicados de forma eficiente.

Os maus resultados dos estudantes brasileiros nas avaliações internacionais de desempenho escolar são um indício importante da falta causada pela não associação de compromissos com a geração de resultados às garantias financeiras, visto que há quase trinta anos os governos federal, estadual e municipal são obrigados a aplicar um percentual expressivo de suas receitas na educação. Embora as evidências para a área da saúde não estejam apoiadas em avaliações semelhantes, a grande insatisfação dos usuários dos serviços públicos com a qualidade do atendimento prestado é um indício de que a eficácia das garantias financeiras também é prejudicada nesse caso.

De novo, o reconhecimento da importância de se associar as garantias financeiras a compromissos com resultados veio da área de educação. Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo define metas de desempenho para o ensino básico e afere o seu cumprimento com base em um indicador especialmente construído para essa finalidade, oferecendo assistência técnica aos municípios que não alcançam as metas estipuladas. Como se depreende dos resultados divulgados pelo MEC, a iniciativa de estipular metas de desempenho e desenvolver indicadores para verificar o seu cumprimento já estaria dando resultados positivos⁹.

FEDERALISMO E COOPERAÇÃO

Os problemas apontados, com relação a distorções do federalismo fiscal brasileiro para a eficácia das garantias financeiras de direitos sociais decorrem do fato de que essa questão, no Brasil, vem sendo tratada à margem de um modelo de federalismo fiscal. Assim, em face dos enormes desequilíbrios fiscais existentes, o regime de garantias reproduz esses desequilíbrios, o que contribui para reduzir sua eficácia.

Conforme mencionado anteriormente, um regime de financiamento de políticas nacionais voltadas para assegurar a todo o cidadão brasileiro iguais oportunidades de ascensão social deve ser parte importante de um modelo de federalismo fiscal que inclui três outros componentes: a repartição das

9. De acordo com a Assessoria de Comunicação Social do MEC, o desempenho escolar medido pelo Ideb em 2008 foi de 4,2 (num intervalo que varia de zero a dez), superando a meta para esse ano. A meta para 2009 também já teria sido superada.

competências tributárias; a promoção do ajuste vertical, isto é, o equilíbrio na repartição do bolo tributário entre o governo federal, os estados e os municípios; e a adoção de um regime de equalização fiscal para corrigir os desequilíbrios na repartição dos recursos entre os estados e os municípios.

Idealmente, um regime de financiamento de políticas nacionais descentralizadas deveria ser aplicado após a realização dos ajustes verticais e a operação do regime de equalização fiscal. Dessa forma, a vinculação de receitas estaduais e municipais aos setores beneficiados aproximaria a repartição de recursos à repartição das demandas por serviços básicos, cabendo ao governo federal aportar os recursos complementares para atender ao objetivo de propiciar, a todos os cidadãos brasileiros, um mesmo padrão de acesso a serviços essenciais. Os repasses federais deveriam privilegiar aquelas unidades que não tiverem condições de alcançar o padrão estabelecido e inserir incentivos à cooperação intergovernamental na provisão de serviços de maior complexidade e na realização de investimentos na expansão da rede pública.

Uma maneira de usar as transferências federais para incentivar a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão dessas políticas, tendo em vista aumentar a eficácia das garantias financeiras, é substituir transferências unilaterais por contrapartidas federais. As contrapartidas atenderiam a duas finalidades complementares: garantir a uniformidade do padrão de provisão dos serviços básicos em todo o território nacional, e direcionar os recursos necessários para financiar atividades de maior complexidade em razão inversa à capacidade de financiamento de cada um, de forma a reduzir iniquidades e contribuir para uma mais equilibrada repartição territorial da rede de prestação de serviços. Uma parcela adicional das transferências federais deveria ser direcionada para a cooperação nas decisões de investimento para evitar os problemas que a excessiva concentração de equipamentos sofisticados em localidades mais desenvolvidas acarreta.

Um incentivo adicional à cooperação nas decisões de investimento poderia advir de uma nova diretriz a ser incorporada às políticas de crédito de instituições financeiras federais. A sugestão seria condicionar a concessão de empréstimos para a realização de investimentos nos setores protegidos a propostas concebidas de forma articulada por governos estaduais e municípios envolvidos, de forma a evitar as distorções que decorrem de iniciativas isoladas, principalmente no caso de investimentos em áreas metropolitanas e demais aglomerações urbanas que apresentam altos índices de desigualdades internas.

COMENTÁRIOS FINAIS

O federalismo fiscal desempenha um papel importante quanto ao financiamento das políticas públicas. Na ausência de um modelo de federalismo fiscal que leve na devida conta a interdependência de seus componentes, o financiamento de políticas prioritárias para o desenvolvimento nacional padece de distorções que reduzem a eficácia dessas políticas e comprometem o alcance de seus objetivos, principalmente no que concerne à redução das desigualdades regionais e sociais.

O caso brasileiro fornece um exemplo contundente dos problemas derivados da ausência de preocupação com essa questão. Em virtude desse fato, o Brasil não dispõe, atualmente, de nada que se pareça com um modelo de federalismo fiscal. O que temos é resultado de uma sequência de mudanças promovidas ao longo dos últimos quarenta anos, de forma independente e em momentos distintos. Tais mudanças explicam os enormes desequilíbrios na repartição dos recursos fiscais apontados neste texto, as dificuldades enfrentadas para articular os investimentos e a provisão de serviços públicos a cargo de cada um dos entes que compõem a federação, as ineficiências na gestão pública e os antagonismos federativos. Em decorrência, as garantias financeiras instituídas para dar cobertura a direitos sociais consagrados na Constituição perdem eficácia, reduzindo em muito o potencial de alcançar seus objetivos.

Conforme assinalado, tão importante quanto a existência de garantias financeiras é a existência de outras condições que concorram para que elas produzam o resultado esperado. Entre as condições, estão uma melhor correspondência entre a localização dos recursos e das demandas a serem atendidas, a cooperação na gestão das políticas por elas beneficiadas, e a associação das garantias de recursos a compromissos com resultados. Adicionalmente, é importante existir uma regra que preveja revisão periódica dessas garantias para ajustá-las a mudanças nas demandas resultantes da dinâmica socioeconômica.

O atendimento às condições mencionadas faz parte de um amplo debate sobre a importância de mudanças que conduzam à adoção de reformas cujo fim seja a adoção de um modelo de federalismo fiscal compatível com as necessidades do país. Para tanto, é preciso que cada um dos interesses em torno dessa questão abandone a defesa intransigente de posições atuais e enxerguem na proposta de reforma em tela a possibilidade de ela contribuir para um melhor alcance de seus objetivos.

ANEXO I – PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS PELOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

IR retido na fonte – IR retido de funcionários estaduais e municipais pertence aos estados e municípios.

Royalties do petróleo, gás e recursos hídricos – Receita dos *royalties* é rateada com base em critérios definidos em lei, que privilegia o critério territorial.

Quota-parte do IOF-ouro – 30% da arrecadação são distribuídos aos estados e 70% aos municípios com base na origem da produção.

Quota-Parte do ITR – 50% da arrecadação são distribuídos aos municípios, proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.

Quota-Parte do IPVA – 50% da arrecadação são distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.

Quota-Parte do ICMS – 25% da receita são distribuídos aos municípios da seguinte forma: $\frac{3}{4}$ com base no valor adicionado no município e $\frac{1}{4}$ conforme o disposto em lei estadual.

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – Corresponde a 22,5% da arrecadação do IR e do IPI; 10% desse fundo são repartidos entre as capitais, levando em conta a população (razão direta) e a renda *per capita* municipal (razão inversa); 90% são repartidos entre os demais municípios com base em percentuais definidos em 1989 e que privilegiam os municípios de pequeno porte.

Fundo de Participação dos Estados (FPE) – 21,5% da arrecadação do IR e do IPI são repartidos entre os estados em razão direta da população e inversa da renda *per capita*. Coeficientes congelados a partir de 1989.

Fundo de Compensação de Exportações (FPEX) – 10% da receita do IPI são distribuídos aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais; 25% da parcela dos estados nesse fundo é entregue aos municípios segundo os mesmos critérios aplicados à repartição da quota-parte do ICMS.

Transferências aos Estados à conta da Lei Kandir – Montante anualmente definido no orçamento federal é repassado aos estados com base em estatísticas de exportação de produtos primários e semielaborados; 25% da parcela recebida pelos estados são repartidos entre os municípios com base nos mesmos critérios aplicados à repartição da quota-parte do ICMS.

Transferências do SUS – Recursos do orçamento federal, transferidos a estados e municípios conforme critérios definidos em lei, que leva em conta a população e a natureza dos serviços prestados. Valor fixo *per capita* é transferido aos municípios para financiar ações básicas de saúde.

Fundef – Formado por 15% das transferências do FPE, do FPM, das compensações por exportações e do ICMS. Redistribui recursos entre estados e municípios com base nas matrículas no ensino fundamental.

Transferências Negociadas ou Voluntárias – Recursos do orçamento da União repartidos por meio de convênios para finalidades diversas.

A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Jurandi Frutuoso

INTRODUÇÃO

O pensamento do filósofo militante pode facultar um diálogo com os leitores do trabalho. A sua natureza acadêmica não deve ocultar a paixão do autor pelo tema ao pretender contribuir com sua compreensão e crítica. (PAIM, 2008)

As informações contidas neste capítulo sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) são fruto da percepção e da prática de décadas de militância na saúde pública brasileira, com quem tenho uma relação duradoura e afetuosa. Portanto, mais que uma análise, trago a leitura de vida posta a serviço deste, para dar consistência e consequência à crença de que é possível erguer um sistema de saúde capaz de contribuir decisivamente para a construção social do Brasil.

O leitor encontrará informações sobre o processo político-administrativo brasileiro e suas relações com a política de saúde do início do século XX aos dias atuais, revelando os cuidados com a saúde pública e as suas implicações para a situação sanitária nacional. E ainda, como se desenvolveu a consciência sanitária que levou à construção do sistema nacional de saúde, indo da criação do Ministério da Saúde, em 1953, à fundação do SUS, concebido na Reforma Sanitária Brasileira (RSB), nas décadas de 1970 e 1980, debatido na Constituinte de 1987 e assegurado na Constituição Federal do Brasil, em 1988 (CF/1988).

Apresento os avanços, frutos da construção coletiva, e mostro os desafios a serem superados, acreditando que o Pacto pela Saúde, celebrado pelos gestores em 2006, fortalecerá as relações institucionais, revelando-se uma

tarefa a ser executada coletivamente por gestores, prestadores de serviços, trabalhadores e usuários. Empreitada facilitada se o Congresso Nacional oferecer a legislação pertinente ao desafio.

Afirmo que o SUS é uma experiência exitosa de atuação interfederativa solidária que dispõe de instrumentos relacionais que lhe permitem desenvolver uma gestão colegiada e participativa, factível de ser reproduzida em outros setores da administração pública, como a Segurança Pública, a Assistência Social e a Educação.

Os avanços conquistados em duas décadas são alvissareiros, mas os desafios estão à espreita e apontam para a necessidade de reformas estruturais no modelo de gestão e no modelo de atenção à saúde. As fortalezas do sistema, como o processo de gestão colegiada feito nos espaços de pactuação (Comissão Intergestores Tripartite, Comissões Intergestores Bipartite e Colegiados de Gestão Regional), a participação social exercitada nos milhares de Conselhos de Saúde e o financiamento solidário tripartite, com a introdução dos repasses regulares e automáticos fundo a fundo, serão detalhados para facilitar a compreensão e possibilitar, se necessário, sua reprodução em outras áreas da administração.

O objetivo deste texto é, portanto, apresentar o acúmulo da área da saúde nas relações interfederativas, particularmente no que se refere à relação entre as três esferas de gestão (União, estados e municípios), à tomada de decisões e aos mecanismos de financiamento solidário.

HISTÓRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL

As ações governamentais para a saúde pública no Brasil desenvolvidas no século XIX e no início do século XX eram isoladas e prestavam-se ao enfrentamento de problemas específicos. Executadas sem lógica organizativa ou epidemiológica, visavam proteger os espaços de circulação de mercadorias das ameaças epidêmicas, caracterizando-se, segundo Paim (2009), como “uma espécie de sistema de não saúde”.

O exemplo mais contundente do descaso governamental foi a ocorrência das epidemias de peste, malária, varíola e febre amarela no Rio de Janeiro e de peste bubônica no Porto de Santos-SP, em 1899, impondo aos governantes a necessidade de medidas saneadoras nos portos e a adoção de medicina preventiva pela vacinação obrigatória contra algumas doenças.

A Constituição de 1891 atribuía aos estados a responsabilidade pelas ações de saúde, saneamento e educação, isentando a União dessa responsa-

bilidade. Em 1910, teve início efetivo a implantação de políticas de saúde, associadas aos problemas de integração nacional, e a consciência da interdependência gerada pelas doenças transmissíveis (CONASS, 2007), incorporando novos conhecimentos clínicos e epidemiológicos e introduzindo novas práticas sanitárias, substituindo a fase de coerção pela de persuasão.

A contínua intervenção estatal nas questões relativas à saúde individual e coletiva foi qualificada como uma política de saúde, embora incipiente.

A Lei Eloi Chaves, de 1923, fez com que as medidas de proteção social e assistência à saúde fossem reconhecidas como momento inicial da responsabilização do Estado pela regulamentação da concessão de benefícios e serviços, especialmente da assistência médica (CONASS, 2007a).

A Constituição de 1937 promulgada no governo Vargas impôs, a partir de 1940, o sindicato único e a obrigatoriedade de pagamento da contribuição sindical. Estendeu, também, os benefícios da previdência a todas as categorias do operariado urbano, criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), substituídas em seguida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), que asseguravam aposentadoria, pensão em caso de morte, assistência farmacêutica de baixo custo e assistência hospitalar.

Em 1953, foi instituído o Ministério da Saúde com a missão de reorganizar os serviços nacionais existentes no Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU), criado anteriormente para este fim, com a missão de implementar campanhas contra as doenças transmissíveis, principalmente hanseníase e malária.

Em 1963, a 3ª Conferência Nacional de Saúde discutiu a divisão de responsabilidades entre os entes federados e a proposição da municipalização dos serviços de saúde. Entretanto, com o golpe militar de 1964, a saúde pública foi relegada a segundo plano e, à época, o governo unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensão no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com o poder de concentrar previdência, aposentadorias e pensões, e coordenar a assistência médica para os trabalhadores formais.

A crise econômica na segunda metade da década de 1970 minou a sustentação política do governo militar e fortaleceu os movimentos sociais contrários à ditadura e a favor da reforma sanitária. Os sanitaristas, os estudantes e o movimento sindical ampliaram as críticas ao regime autoritário e à situação caótica da saúde pública brasileira, dando cor e consistência às manifestações em defesa da democracia e pelo fim do regime de exceção.

Nesse período, a Conferência de Alma de Ata¹, realizada no Cazaquistão² em 1978, insurgiu-se contra a elitização da prática médica e o descaso dos governos com a saúde dos menos favorecidos e indicou a Atenção Primária à Saúde como a principal estratégia para a superação dessas deficiências, dando mais consistência ao movimento da reforma sanitária brasileira.

O governo criou o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (Conasp) em 1981, que deveria atuar como organizador e racionalizador da assistência médica, e as Ações Integradas de Saúde (AIS), dentro do Conasp, concretizam-se por meio de assinatura de convênio entre o Ministério do Planejamento e Assistência Social/Ministério da Saúde/Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Saúde e os municípios, progressivamente.

Em 1986, com o fim da ditadura, foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marco histórico da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), estruturada sob três eixos – saúde como direito inerente à cidadania, reformulação do sistema nacional de saúde e financiamento do setor saúde (PAIM, 2008) –, que consolidou as ideias da reforma sanitária e definiu as bases do novo sistema de saúde para o Brasil.

Em 1987, foi implantado o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds) como tentativa de acomodação institucional de algumas ideias centrais da proposta da reforma sanitária, entre elas a universalização e a descentralização. As negociações, apoiadas por um grupo de parlamentares favoráveis a uma estruturação mais profunda e conseqüente do Brasil, incorporaram as grandes demandas de representantes da sociedade e fortaleceram a concepção de saúde como direito de todos e obrigação do Estado, entendendo-a como de relevância pública e produto de políticas públicas e sociais inovadoras e justas.

A Constituição de 1988 amparou as propostas consistentes do ponto de vista doutrinário e estratégico e fez nascer o SUS, reconhecendo a saúde como um direito a ser assegurado pelo Estado e pautado pelos princípios de universalidade, equidade, integralidade e organizado de maneira descentralizada, hierarquizada e com participação da população (CONASS, 2007a).

1. Essa Conferência sintetizou as discussões que se estabeleceram em torno das estratégias que deveriam ser adotadas pelos países, a fim de proporcionar um nível de saúde melhor para todos, independentemente das diferentes origens socioeconômicas, e apresentou propostas amplas de abordagem para a organização e o redimensionamento dos recursos disponíveis, por meio dos cuidados primários de saúde. Foi também uma importante estratégia que marcou o início de um novo paradigma para a saúde coletiva, bem como o estabelecimento de nova plataforma política sanitária internacional.

2. À época, o Cazaquistão integrava a URSS.

O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, no seu Título VIII – da Ordem Social, Capítulo II – da Seguridade Social, Seção II – da Saúde, criou o Sistema Único de Saúde que, em conjunto com as Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, constitui as bases jurídicas, constitucionais e infraconstitucionais do SUS. A Lei nº 8.080/1990 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado. Trata ainda da organização, da direção e da gestão do SUS; da definição das competências e das atribuições das três esferas de governo; do funcionamento e da participação complementar dos serviços privados de Assistência à Saúde; da política de recursos humanos; e dos recursos financeiros, da gestão financeira, do planejamento e do orçamento, sendo promulgada em setembro de 1990.³

Os vetos apostos pelo Executivo a essa lei desencadearam forte reação dos movimentos sociais organizados e, em dezembro do mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 8.142,⁴ tratando da participação da comunidade na gestão do SUS e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Entre outras providências, instituiu as Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde nas três esferas de governo e definiu a alocação de recursos do Fundo Nacional de Saúde e o repasse, de forma regular e automática, para municípios, estados e Distrito Federal.

A primeira consequência socialmente justa e eticamente correta da criação do SUS foi o fim da separação em categorias do povo brasileiro, decretando o fim da indigência dos necessitados de assistência à saúde, integrando o Inamps ao sistema público de saúde, dando a todos o direito de ser atendido em iguais condições.

O SUS rompeu com a trajetória brasileira de formação do Estado centralizador, cuja concepção de cidadania vinculava os direitos sociais à

2. Lei nº 8.080, de 19/09/1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da Saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=134238>>.

3 Lei nº 8.142, de 28/12/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da Saúde e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=134561>>.

inserção do trabalhador no mercado de trabalho (SANTOS, 1979 *apud* CONASS, 2006), e contribuiu para a reforma do Estado ao criar uma política inovadora de inclusão social de larga repercussão, vinculando a sua criação à ideia central de que todos teriam direito à saúde na concepção de seguridade social, em que predominam a solidariedade e a democracia assentadas nos valores de igualdade, tendo como princípios fundamentais a universalidade, a integralidade e a equidade.

O SUS é, portanto, constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo poder público. A iniciativa privada participa do SUS em caráter complementar, de acordo com o artigo 198 da CF-1988, desde que obedeça a seus princípios organizativos e doutrinários, tais como: universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; integralidade de assistência, como prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo; conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na prestação de serviços de Assistência à Saúde da população; participação da comunidade; e regionalização e hierarquização.

O federalismo brasileiro e o SUS

Para melhor compreender a “engenharia institucional” do SUS, é preciso entender como se organiza o federalismo brasileiro e as relações políticas e institucionais que o sustentam.

Segundo a experiência internacional, o federalismo, “cuja essência se expressa no equilíbrio entre os governos nacionais e subnacionais e entre a cooperação e a competição interfederativa” (ELAZER, 1987 *apud* CONASS, 2006), não é a forma mais comum de organizar as relações de poder em bases geopolíticas, mas este foi o modelo importado pelo Brasil dos Estados Unidos, que o implantou em 1787.

O federalismo brasileiro é predominantemente cooperativo e hegemonicamente intraestatal, apresentando elementos de competição e de cooperação. O caso do SUS aproxima-se de uma experiência de federalismo cooperativo. Os problemas que se colocam para o federalismo brasileiro, em geral, e para o federalismo sanitário, em particular, têm, na crise do federalismo fiscal, uma causa importante (CONASS, 2006), cujo tema será objeto de capítulo específico deste livro.

O modelo institucional do SUS, tido como uma experiência de federalismo cooperativo e hegemonicamente intraestatal, foi concebido e se desenvolve neste cenário, com os entes federados mantendo uma relação de cooperação entre si, mediada quase sempre pelos colegiados de gestão – Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Colegiados de Gestão Regional (CGR) –, sob os olhares do controle social, fazendo com que o sucesso se dê pela atitude cooperativa das três esferas de governo, assentada na descentralização das ações e dos serviços de saúde para estados e municípios como preconiza a CF-1988.

A instituição da Comissão Intergestores Tripartite retirou do governo federal a possibilidade de estabelecer exclusiva e unilateralmente as normas do SUS, no que afeta os entes subnacionais, possibilitando a estados e municípios atuar e coparticipar na formulação e controle das políticas de saúde. É bom lembrar que essa relação ainda é afetada pela centralização dos recursos no âmbito federal.

O processo de descentralização em saúde no Brasil envolve não apenas a transferência de serviços, mas também de responsabilidades, poder e recursos da esfera federal para a estadual e a municipal (LECOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001).

As transferências fundo a fundo e os consórcios revelaram-se mecanismos eficientes criados pelo federalismo brasileiro, com o primeiro agilizando os repasses para estados e municípios, superando a fórmula arcaica dos convênios, e o segundo como um sistema solidário de partição das responsabilidades, efetivando políticas pela racionalidade administrativa e dos custos de execução.

A gestão colegiada do SUS

O SUS foi implementado por Normas Operacionais Básicas (NOBs),⁵ pactuadas entre os gestores e editadas por meio de portarias do Ministério da Saúde, após aprovação no Conselho Nacional de Saúde.

5. As Normas Operacionais Básicas (NOB) foram instrumentos utilizados para definição de estratégias e movimentos tático-operacionais que reorientam a operacionalidade do Sistema Único de Saúde, a partir da avaliação periódica de sua implantação e desempenho. Desde o início do processo de implantação do SUS, foram publicadas as seguintes Normas Operacionais Básicas: NOB/SUS 01/1991, NOB/SUS 01/1992, NOB/SUS 01/1993 e NOB/SUS 01/1996, além das Normas Operacionais da Assistência: NOAS/SUS 01/2001 e NOAS/SUS 01/2002.

A primeira Norma Operacional Básica (NOB 01/1991) editada pelo presidente do Inamps mantinha a cultura da época e era fortemente centralizadora. Porém, a NOB 01/1993 institucionalizou as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB), constituídas por representantes dos gestores do SUS,⁶ como espaços intergovernamentais adequados técnica e politicamente para a definição de ações organizacionais para a implementação de políticas de saúde pública em que as decisões ocorrem por consenso, estimulando o debate e a negociação entre os gestores e se constituindo em palco importante das relações interfederativas.

Os Conselhos de representação dos secretários estaduais e municipais, Conass e Conasems, respectivamente, que já desempenhavam o papel de interlocutores com o Ministério da Saúde e entre si, após a criação da CIT e das CIBs, cresceram de importância com a instalação formal desses espaços de formulação e pactuação.

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) foi fundado em 3 de fevereiro de 1982 com o objetivo de tornar o conjunto das Secretarias de Saúde dos estados e do Distrito Federal mais participativo no esforço de reconstrução do setor de saúde, como parte de uma ampla pauta social naquele momento de redemocratização do país (CONASS, 2007a). Constitui-se em um organismo da direção do SUS com mandato de representar politicamente os interesses comuns das secretarias de saúde dos estados e do Distrito Federal perante as demais esferas de governo e demais parceiros.

Com a eleição dos prefeitos em 1983, o movimento pela municipalização da saúde fortaleceu-se e resultou na criação do Conasems, em 1988, como ente de mobilização e representação das secretarias municipais de saúde. Tinha como eixo de ação “o fortalecimento e a autonomia da gestão municipal, promovendo e incentivando o desenvolvimento de políticas públicas

6. No âmbito nacional, a Comissão Intergestores Tripartite – integrada paritariamente por representantes do Ministério da Saúde e dos órgãos de representação do conjunto dos Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e do conjunto dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems) – tem por finalidade assistir ao Ministério da Saúde na elaboração de propostas para implantação e operacionalização do SUS, submetendo-se ao poder deliberativo e fiscalizador do Conselho Nacional de Saúde. No âmbito estadual, a Comissão Intergestores Bipartite – integrada paritariamente por dirigentes da Secretaria Estadual de Saúde e do órgão de representação dos Secretários Municipais de Saúde do estado – é a instância privilegiada de negociação e decisão quanto aos aspectos operacionais do SUS (BRASIL. MS. Portaria nº 545/1993).

que valorizem as experiências de saúde, com caráter intersetorial, que promova equidade e participação social” (CONASEMS, 2008).

Participação social na saúde

Os Conselhos de Saúde, tem caráter permanente e deliberativo e estão instalados em todos os estados do Brasil e na totalidade dos municípios. São compostos por representantes de gestores e prestadores de serviço (25%), trabalhadores de saúde (25%) e usuários do SUS (50%). Atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, tendo suas decisões submetidas à homologação do chefe do Poder Executivo. As Conferências e os Conselhos de Saúde têm sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio aprovado pelos respectivos Conselhos.

Aos conselhos cabe, portanto, avaliar e aprovar os planos de saúde e as condições objetivas para seu cumprimento de acordo com as diretrizes expressas pela respectiva Conferência de Saúde.⁷ Em nenhum momento o conselho substitui as funções operacionais de gestão. A ausência de definição clara dessas competências tem ocasionado conflitos entre gestores e conselheiros, fragilizando o controle social e o próprio SUS.

Duas décadas depois, as análises indicam a necessidade de revisão do processo de Conferências. Embora mantendo a regularidade das suas realizações, a complexidade da sociedade e a mudança de alguns paradigmas, aliadas à necessidade crescente, em quantidade e complexidade, da sociedade, revelam perda de identidade das propostas com os reais interesses do coletivo social e, cada vez mais, representam a vontade de determinados grupos sociais ou políticos. A comparação entre a VIII e a XIII Conferência⁸ corrobora essa afirmação, pois aquela, com apenas 49 resoluções/recomendações, teve importância histórica, ao contrário da última, com suas 857 resoluções/recomendações.

7. A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde (BRASIL, 1990b).

8. Uma revisão da história dos mecanismos de participação social na área da saúde, evidenciando o longo processo de acumulação de forças dos atores que resultou no desenho institucional do sistema público de saúde como hoje o conhecemos e que tornou o SUS modelo para o desenho de outras políticas públicas do país, pode ser encontrada no CONASS Documenta (2009a).

O estudo feito pelo Conass dá a verdadeira dimensão do problema:

Essa crescente pulverização das deliberações, que abrange praticamente todo o espectro de ações implementadas pelo sistema, torna difícil a identificação das diretrizes que devem orientar a política de saúde e não permite identificar as prioridades (CONASS, 2009a).

O financiamento tripartite

Na Constituição de 1988, a saúde é garantida como um dos direitos sociais (art. 6º), fazendo parte da Seguridade Social que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194) e, nos termos do art. 195, o Sistema Único de Saúde é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes.

Em 1993, o financiamento do SUS perdeu a sua principal fonte, a Seguridade Social, pois os recursos arrecadados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) passaram a cobrir as despesas previdenciárias e o setor saúde teve de disputar com distintas áreas outras fontes de receitas.

Várias tentativas de vinculação aconteceram na década de 1990, mas somente em 13 de setembro de 2000, após intensas negociações, foi aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 29⁹⁾, que determinou a vinculação e estabeleceu a base de cálculo e os percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços de saúde.

9. O artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) definiu que a União, no ano 2000, aplicaria no mínimo o equivalente ao montante empenhado em ações e serviços de saúde no exercício financeiro de 1999, acrescido de, no mínimo, 5%. De 2001 em diante, a base de cálculo corresponderia ao valor apurado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, corrigido pela variação nominal do PIB. No caso dos estados e do Distrito Federal, devem ser aplicados 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios; e no caso dos municípios e do Distrito Federal, 15% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. Está prevista também no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal a possibilidade de as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União serem reavaliadas por lei complementar pelo menos a cada cinco anos desde a data de promulgação da EC nº 29 (CONASS, 2009b).

Com o advento da EC nº 29, observou-se uma inversão gradativa da participação proporcional da União no financiamento da saúde em relação a municípios e estados. Nos anos 1980 e 1990, a União era responsável por mais de 70% do gasto público em saúde. Em 2000, estava em 60% e, em 2003 e 2004, esta participação caiu para cerca de 50% (CONASS, 2007b).

Para reverter a situação, é urgente que o Congresso Nacional promova a regulamentação da EC nº 29, ampliando os recursos federais e a sua participação proporcional no financiamento da saúde pública, definindo o que são e o que não podem ser considerados ações e serviços públicos de saúde.

As transferências regulares da União para estados e municípios estão vinculadas à contrapartida desses níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes (Lei nº 8.142/1990, no seu artigo 3º), e realizadas fundo a fundo, desde que estes atendam aos requisitos previstos no artigo 4º da mesma lei: ter fundo de saúde, conselho de saúde, plano de saúde, relatório de gestão, contrapartida no orçamento e comissão para elaboração do plano de carreiras, cargo e salários.

Outra questão importante diz respeito ao processo de financiamento compartilhado do SUS e seus mecanismos de transferências. Estabelecido no artigo 35 da Lei nº 8.080/1990, mas não regulamentado, levou à adoção de vários critérios e culminou com a existência de mais de cem formas diferentes de repasse até 2006. Com o advento do Pacto pela Saúde, seis blocos de financiamento passaram a existir: 1. Atenção Básica; 2. Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; 3. Vigilância em Saúde; 4. Assistência Farmacêutica; 5. Gestão do SUS; e 6. Investimentos na Rede de Serviços de Saúde. A outra forma de repasse se dá por convênio e é chamada de transferência voluntária, representando menos de 10% do total dos recursos despendidos pelo Ministério da Saúde.¹⁰

Convém registrar que o SUS, independentemente da EC nº 29, tem sido historicamente subfinanciado, o que pode ser comprovado quando comparado aos sistemas universais de saúde existentes em outros países, nos quais o gasto público é acima de 60% do gasto sanitário total, sendo que no Brasil este gasto é de apenas 44,1%. O gasto com saúde no Brasil, em 2005, segundo estimativas da Organização Mundial de Saúde (OMS), representa

10. BRASIL. MS. Portaria GM/MS nº 204/2007.

algo em torno de 7,9% do PIB. Nesse período, o gasto total *per capita* em saúde padronizado segundo Paridade de Poder de Compra (PPP, na sigla em inglês), foi de US\$PPP 755, enquanto o gasto público *per capita* foi de US\$PPP 333 (CONASS, 2009b).

O pacto pela Saúde

O SUS vive a permanente necessidade de adequação às inovações que ele mesmo produz, o que lhe confere uma dinâmica especial que vai de encontro à normatização única para um sistema que se apresenta de diferentes formas em cada uma das regiões do país, com variações substanciais dentro dos próprios estados e municípios, exigindo formas diferentes de governança.

A necessidade de superação dessas dificuldades, que inibem a autonomia do gestor e a possibilidade de adequação do sistema de saúde às formas apropriadas de enfrentamento dos problemas identificados em cada região, estado ou município, levou os gestores do SUS, em fevereiro de 2006, a assumir o compromisso público da construção do Pacto pela Saúde.

Seu desafio era contemplar as necessidades identificadas e introduzir uma fórmula nova de responsabilização sanitária, livre das amarras das normas operacionais e que permitisse mais agilidade na adequação do SUS às necessidades da população, fortalecendo a regionalização da saúde como diretriz constitucional e como eixo estruturante do Pacto, orientando a organização do sistema e os processos de negociação e pactuação entre os gestores.

O Pacto pela Saúde é uma aposta dos gestores no fortalecimento da articulação e da colaboração entre os entes federados nos espaços de pactuação como a CIB e a CIT e os recém-criados Colegiados de Gestão Regional (CGR).

O CGR é uma inovação do Pacto pela Saúde, pois efetiva a articulação permanente e contínua entre todos os municípios e o estado, na região de saúde na qual está inserido, e se constitui espaço permanente de pactuação, cogestão e decisão, mediante identificação, definição de prioridades e pactuação de soluções para a organização da rede regional de atenção à saúde, integrada e resolutiva (BRASIL. MS, 2009).

Um dos eixos centrais do Pacto pela Saúde é o fortalecimento do planejamento e a definição de seus instrumentos básicos nas três esferas de gestão

do SUS: o Plano de Saúde, a Programação Anual em Saúde e o Relatório de Gestão. Tais instrumentos (Plano de Saúde e Relatório de Gestão) devem ser compatíveis com os respectivos Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), observando-se os períodos estabelecidos para a sua formulação em cada esfera de gestão (CONASS, 2009b).

O Pacto reafirma princípios, consolida a regionalização, fortalece os instrumentos de planejamento e programação, e possibilita a reorganização dos processos de gestão e de regulação no âmbito dos estados e dos municípios, visando qualificar o acesso das pessoas aos serviços de saúde.

Avanços e Desafios

Avanços

O SUS, em duas décadas, impôs-se como de enorme relevância para a saúde pública brasileira e suas dimensões o colocam perante os observadores como um dos maiores sistemas públicos do mundo. Constituído por uma rede responsável por prevenção, promoção, cura e reabilitação da população brasileira, este apresenta resultados inquestionáveis.

A estrutura é formada por uma rede de 6.889 hospitais, com mais de 367.488 leitos contratados e 63 mil unidades ambulatoriais, servida por 234 mil agentes comunitários de saúde, 30.298 equipes de saúde da família e 17.389 equipes de saúde bucal (BRASIL. MS, 2009).

Os resultados evidenciam-se na mudança do perfil epidemiológico e na melhoria dos indicadores da saúde, sobretudo em relação à redução da mortalidade infantil e ao aumento da esperança de vida ao nascer.

De acordo com dados extraídos dos sistemas de informação do Ministério da Saúde, de janeiro a dezembro de 2008 foram realizadas mais de 11 milhões de internações hospitalares, 1 milhão e 849 mil partos, 18 mil transplantes, mais de 10 milhões de procedimentos de hemodiálise, 389 milhões de exames laboratoriais, 1 milhão e 600 mil tomografias <<http://w3.datasus.gov.br/datasus/index.php>>. O Programa DST/Aids e o Programa Nacional de Imunização (PNI) são reconhecidos mundialmente como programas exitosos e o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (Samu) vem obtendo a confiança e o reconhecimento da população.

A pesquisa do Conass – Saúde na opinião dos brasileiros –, feita em 2003, mostrou que a avaliação do sistema é positiva, especialmente por

aqueles que o utilizam, ficando a percepção negativa por conta de tempo de espera, demora em ser atendido, espera em filas, tempo perdido na recepção (CONASS, 2003).

Desafios

Os desafios retardam a efetivação completa do sistema, implantado na diversidade regional e cultural do país e na adversidade das condições sociais e sanitárias, uma vez que os condicionantes de saúde, como educação, saneamento, emprego e renda, têm influência direta sobre as condições organizativas e de qualidade dos serviços de saúde.

No caminho de sua efetivação, alguns problemas mostraram-se relevantes e desafiam os gestores. São constituídos pela insuficiência de financiamento, inconformidade na formação de recursos humanos e na gestão do trabalho, além da necessidade do fortalecimento dos espaços institucionais inter-federativos, da reformulação no modelo de gestão e de atenção à saúde. É preciso aproximar o SUS constitucional do SUS real e adaptá-lo à nova realidade manifestada na mudança epidemiológica, surgida do novo padrão demográfico e comportamental da população, em uma sociedade em permanente mutação.

No campo da assistência, o SUS precisa enfrentar o avanço da rede privada que vem se constituindo num importante ponto de atendimento na média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, em detrimento da rede pública. Esta, asfixiada pelo subfinanciamento crônico, não consegue evoluir na proporção da necessidade posta, deixando os usuários na dependência do setor suplementar e dos planos de saúde.

CONCLUSÃO

O Brasil foi ousado ao constituir um sistema de saúde que tem como princípios a universalidade, a equidade e a integralidade, vinculados à efetivação de políticas econômicas e sociais, fazendo do conceito ampliado de saúde um desafio a ser conquistado pela sociedade brasileira.

Concebido para ser construído pela trina federativa, o SUS desenvolve uma experiência nova de gestão compartilhada, fundada na regionalização solidária, sob os olhares do controle social, e constitui-se como única porta assistencial para 150 milhões de brasileiros.

O processo de concepção e construção, iniciados nas décadas de 1970 e 1980, precisa ser revisado para se adequar às novas necessidades. Daí, a

ebulição contínua nos colegiados de gestão em busca de inovações que reduzam as ameaças e potencializem as oportunidades.

Como política pública efetiva e reconhecidamente bem concebida, o SUS sofre a falta de atenção dos governantes, deixando, neste momento, que os gastos públicos em saúde no Brasil sejam inferiores aos gastos privados, condição inconcebível nos sistemas de saúde ditos universais em todo o mundo.

O processo de regionalização há de ser potencializado, pois ali se encontra a oportunidade de adequação da rede assistencial com racionalização dos gastos e qualificação da assistência ofertada ao cidadão mais perto de sua residência e com partição das responsabilidades entre os entes federados, principalmente estados e municípios.

A manutenção da política macroeconômica significa o prolongamento da crise e uma ameaça constante aos princípios constitucionais do SUS, exigindo a retomada da consciência sanitária por aqueles que o constroem e o despertar de cada brasileiro em defesa desse patrimônio tão duramente constituído e agora, ameaçado.

A raiz dos problemas encontra-se no modelo federativo brasileiro que, além de concentrar a arrecadação no nível federal, tem no Ministério da Saúde o principal proponente de normas e políticas de saúde a serem executadas pelos níveis subnacionais, asfixiando estados e municípios e impedindo-os de conformar-se como base de estruturação do sistema. A reforma do modelo é, sem dúvida, o principal desafio da sociedade e do governo para a efetivação do SUS.

Entretanto, apesar de todos os desafios, o SUS pode e deve ser visto como um exemplo a ser seguido por outras áreas de políticas públicas. O seu desenho institucional, observadas as peculiaridades específicas, é passível de ser reproduzido, o que de certa forma já ocorre, por exemplo, na área da assistência social.

A descentralização das ações, a relação colegiada pactuada e o financiamento tripartite, incluindo repasse regular e automático com a utilização dos recursos com base em planos aprovados e fiscalizados pelas instâncias de controle social, são mecanismos que podem fortalecer uma gestão com foco nas necessidades dos cidadãos e orientada para resultados. Implantando mecanismos de gestão, gerenciamento, acompanhamento e avaliação de resultados, democráticos e transparentes, a administração pública ganhará a eficiência necessária para garantir os direitos constitucionais a toda sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

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

_____. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Leis ordinárias da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>.

_____. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Leis ordinárias da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm>.

_____. Ministério da Saúde. *Atenção básica e saúde da família: números; sala de situação*. Brasília: MS, 2004. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br/dab/abnumeros.php#numeros>>.

_____. _____. *Colegiado de gestão regional na região de saúde intra-estadual*. Brasília: MS, 2009. (Série pactos pela saúde; 10).

_____. _____. Portaria n. 545, de 20 de maio de 1993. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde por meio da Norma Operacional Básica – SUS 01/93. *Diário Oficial da União*. Brasília, v. 81, n. 96, seção 1, p. 6960, 24 mai. 1993.

_____. _____. Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. *Saúde Legis: Sistema de Legislação da Saúde*. Brasília: MS, 2007. Disponível em: <http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/leg_norma_espelho_consulta.cfm?id=4025820&highlight=&bkp=pesqnorma&fonte=0&origem=87&sit=0&assunto=&qtd=10&tipo_norma=27&numero=204&data=&dataFim=&ano=2007&pag=1>.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Resolução n. 322, de 8 de maio de 2003*. Brasília: CNS, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. *As Conferências Nacionais: evolução e perspectivas*. Brasília: CONASS, 2009a. (CONASS documenta; 18). Disponível em: <<http://www.conass.org.br/arquivos/file/conassdocumenta18.pdf>>.

_____. *Para entender a gestão do SUS - Sistema Único de Saúde*. Brasília: CONASS, 2007a. (Coleção progestores).

_____. *Para entender a gestão do SUS: o financiamento da saúde*. Brasília: CONASS, 2007b. (Coleção progestores).

_____. *A saúde na opinião dos brasileiros*. Brasília: CONASS, 2003. (Coleção progestores).

_____. *SUS: avanços e desafios*. Brasília: CONASS, 2006. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/pdfs/livrosusavancosdesafios.pdf>>.

_____. *SUS 20 anos: reflexões e perspectivas*. Brasília: CONASS, 2009b.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE. *Estatuto do Conasems, 7 de maio de 2008*. Brasília: CONASEMS, 2008. Disponível em: http://www.conasems.org.br/cgi-bin/pagesvr.dll/Get?id_sec=17.

LECOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Revista Ciência Saúde Coletiva*, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

PAIM, J. S. *O que é SUS*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

_____. *Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para compreensão e crítica*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008

Parte II

EDUCAÇÃO E
FEDERALISMO

DESENHO INSTITUCIONAL E ARTICULAÇÃO DO FEDERALISMO EDUCATIVO : EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS*

Alejandro Morduchowicz e Aída Arango

ALCANCE

Nos últimos anos, boa parte do debate político versou sobre o modo mais eficaz de distribuir as competências entre os diversos níveis do Estado. Os esforços realizados pelos diversos sistemas educacionais em matéria de descentralização mostram que o setor não pode se esquivar dessa discussão.

A organização política adotada pelas nações possui fundamentos históricos e culturais. Nos países mais desenvolvidos, a centralização ocorreu sobre um embasamento de lutas que o Estado central promoveu contra as regiões, como, por exemplo, a França e a Itália, enquanto os sistemas descentralizados apareceram em países formados pela associação de diversas comunidades. Entre elas, os Estados Unidos e a Suíça (SUCHAUT, 2007).

O federalismo pode assumir diferentes formas: confederação, união, liga, federação, entre outras. Dependendo do arranjo constitucional, o tipo de vínculo estabelecido entre os vários níveis de governo diferirá não apenas entre países, como também ao longo do tempo. Na América Latina, os países federativos coincidem majoritariamente com os de maior extensão

* Este trabalho foi realizado a partir de documentos de analistas do setor educacional, de normas e de informações extraídas da internet. Victoria Campán foi assistente de pesquisa na elaboração dos relatórios preliminares sobre os países estudados. Cristina Armendano, Wagner Santana, Martín Gustafasson, Suhas Parandekar, Romualdo Portela de Oliveira e Alejandro Tiana contribuíram com valiosos comentários e sugestões que nos permitiram corrigir imprecisões e complementar informações. Os que ficam, assim como os possíveis erros, são de nossa inteira responsabilidade.

territorial. Em alguns deles, como México e Argentina, a escolha do regime aponta para a limitação da autonomia dos estados provinciais preexistentes. No Brasil, ao contrário, foi uma definição que surgiu a partir do centro (CETRÁNGOLO, 2007).

Quanto aos sistemas educacionais, Suchaut (2007) propõe uma classificação em quatro categorias com base na organização e na forma como se tomam as decisões. Nos sistemas centralizados, o Estado central é responsável pelo desenho, pelo funcionamento e pelo controle, definindo as regras pedagógicas, as de financiamento e de gestão. Quando esse nível está presente, mas os poderes locais intervêm em alguns aspectos, trata-se de sistemas de colaboração entre o Estado e os poderes locais. Ao contrário, nos sistemas fortemente descentralizados, as competências do Estado central se limitam à regulamentação e ao controle, e a gestão é delegada aos atores locais e, frequentemente, às escolas. Enquanto isso, nos sistemas federativos as províncias/os estados são o eixo do sistema educacional, por serem elas/eles que definem os programas, dirigem o sistema, o avaliam e controlam.

O presente trabalho focaliza essa última categoria e está centrado, em particular, na descrição e análise das formas como o federalismo se constitui, expressa e reflete em alguns sistemas educacionais. Mais concretamente, o objetivo é analisar o modo como os diversos regimes federais organizam seus sistemas educacionais, com especial atenção para o desenho ou a arquitetura institucional.

A seleção dos países se fundamentou, basicamente, em dois critérios. O primeiro, a representatividade continental – Europa, América do Norte, América do Sul, África e Oceania. O segundo, o potencial de conferir heterogeneidade no tocante às características socioeconômicas e de seus sistemas políticos. Foram incluídos Alemanha e Espanha; Canadá, Estados Unidos e México; Brasil e Argentina; Índia; África do Sul; e Austrália.

Descartou-se qualquer pretensão de estudo comparativo. Para tanto, teria sido necessário contar com dados precisos sobre algumas variáveis relevantes, entretanto, as disparidades da informação obtida constituem uma forte restrição para o cumprimento do requisito.

Por fim, não foi possível evitar um viés latino-americano na seleção de questões e problemáticas.

A DIVERSIDADE FEDERAL

Como foi dito, a heterogeneidade foi um dos critérios adotados para a seleção dos países. Tampouco foi muito difícil pois, se há um denominador comum entre os sistemas federativos além da sua organização política específica, esse é o grande contraste de situações que os descreve.

Dos pouco mais de 190 países que fazem parte das Nações Unidas, 28 estão sob esse regime, isto é, menos de 15% do total. Contudo, esses poucos países concentram 40% da população mundial. Os dados permitem inferir que, em geral, trata-se de países grandes e, em sua maioria, o são tanto em extensão quanto em número de habitantes. Porém, há notáveis e extremas exceções como a Micronésia ou as Ilhas São Cristóvão e Nevis (ANDERSON, 2007).

Alguns adotaram o federalismo recentemente após longas ditaduras, guerras civis ou a partir do movimento de descolonização que se verificou depois da Segunda Guerra Mundial. Nesse amplo grupo encontram-se Espanha, África do Sul, Índia, Paquistão, Malásia e Nigéria. Outros, como os Estados Unidos ou a Suíça, provêm de uma longa tradição democrática (ANDERSON, 2007).

Tampouco há um padrão uniforme em seu nível de desenvolvimento. Em particular, entre as nações selecionadas para este trabalho pode-se ver que o PIB *per capita* da Índia representa menos de 6% do PIB dos Estados Unidos; o do México e da Argentina, um pouco mais de 30%; o do Brasil, 22% e, ainda, o da Espanha, 65%.

Quadro I – PIB *per capita* com base na Paridade de Poder Aquisitivo (PPA). Ano de 2008. Países selecionados

Países	PIB <i>per capita</i> com base no PPA (2008)	Posição no ranking mundial	PIB país/PIB dos Estados Unidos (em %)
Estados Unidos	46.859,10	6	100,0
Canadá	39.182,80	14	83,6
Austrália	37.298,70	16	79,6
Alemanha	35.441,90	22	75,6
Espanha	30.621,00	27	65,3
México	14.560,40	55	31,1
Argentina	14.413,20	59	30,8
Brasil	10.325,80	78	22,0
África do Sul	10.119,40	80	21,6
Índia	2.762,30	130	5,9

Fonte: Elaboração própria com base em informações do FMI.

Do mesmo modo, não se pode estabelecer nenhuma relação entre a população e a quantidade de unidades territoriais. Enquanto os 81,9 milhões de habitantes da Alemanha estão distribuídos em 16 unidades territoriais (das quais 11 pertenciam à ex-Alemanha Oriental), os 1,2 bilhão da Índia em 35, os 40,1 milhões da Argentina ocupam 24 jurisdições e os 49,3 milhões da África do Sul, apenas nove.

Quadro 2 – População e organização territorial. Países selecionados

País	População (em milhões de habitantes)	Organização territorial
Alemanha	81,9	16 <i>Länder</i> , 11 dos quais integravam a ex-Alemanha Oriental
Argentina	40,1	23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires
Áustria	22,1	6 estados e 2 territórios
Brasil	192,0	26 estados e o Distrito Federal
Canadá	33,8	10 províncias e 3 territórios
Espanha	45,9	17 comunidades autônomas e 2 cidades autônomas
Estados Unidos	307,9	50 estados e o Distrito Federal
Índia	1.198,0	28 estados, 6 territórios da União e 1 território da Capital Nacional
México	111,8	31 estados e o Distrito Federal
África do Sul	49,3	9 províncias

Fonte: Elaboração própria com base em informações dos websites de organismos oficiais dos países.

Deve-se destacar como um aspecto de suma importância a existência de disparidades no desenvolvimento em nível regional (CETRÁNGOLO, 2007). As disparidades traduzem-se em capacidades de financiamento muito diferentes entre os diversos territórios do respectivo país, e derivam em dificuldades para estabelecer adequados mecanismos compensatórios.

Quadro 3 – Relação entre o PIB per capita das jurisdições mais ricas e mais pobres

País	Relação
Argentina	8,6
México	6,2
Brasil	5,5
Índia	4,4
Estados Unidos	2,1
Canadá	1,7

Fonte: Cetrángolo, O. (2007)

Dadas essas diferenças,

na realidade, constata-se a total impossibilidade de encontrar um Estado Federativo no qual, apesar de sua declaração formal de igualdade jurídica entre as partes (relações entre os Estados-membros e destes com a Federação) exista, além disso, plena igualdade sociocultural e econômica, mesmo que compartilhe algumas coordenadas básicas a respeito. Disso resulta que a igualdade formal no exercício do poder veja-se, na prática, modificada por políticas de correção de caráter compensatório entre as diferentes partes do território, de modo que os que têm mais colaborem ou contribuam para a melhoria dos que têm menos. As políticas de reequilíbrio e, por conseguinte, de solidariedade com outros territórios, tendentes à equiparação da qualidade de vida e dos níveis de satisfação da cidadania do Estado-membro, ocasionam clara assimetria na carga financeira e de gastos, de modo que aqueles que mais produzem menos recebem. A igualdade jurídico-formal se vê rompida por políticas solidárias corretoras da desigualdade que, como tais, são inevitavelmente desiguais se forem examinadas em um eixo input/output em relação com cada Estado-membro (CAAMAÑO, 1999).

Dessa forma, segundo o autor, caberia questionar se a assimetria é inerente aos sistemas federativos ou é a forma que adota em alguns países em função de seu próprio desenvolvimento.

AS VISÕES SOBRE O FEDERALISMO

Com tantos contrastes, é inevitável perguntar-se, então, o que os países federativos têm em comum que os caracterize como tal. Em princípio, todos compartilham três características essenciais: a) têm pelo menos dois níveis de governo; b) têm uma constituição escrita que não pode ser modificada unilateralmente por um dos membros; e c) existe um conjunto de normas que guiam a relação entre as partes (ANDERSON, 2007).

O federalismo pode ser visto de diversas maneiras, a depender da perspectiva do analista. Em princípio, detectam-se duas perspectivas: a) como uma técnica de organização constitucional; b) como uma ideologia que o assimila a liberdade, ordem, governo. Em ambos os casos, trata-se de uma associação voluntária de várias entidades (estados, províncias, cantões, *Länder*) para formar um governo nacional ou organizar um Estado que se encarregue das funções comuns – emissão de moeda, defesa, representação do país no exterior, arbitragem de conflitos entre duas ou mais entidades – mas sem que as instâncias associadas percam autonomia nem exista subordinação entre ambos os níveis do Estado (ORNELAS, 2003).

Este trabalho está focado na primeira dessas acepções e na descrição de como se operacionaliza essa categoria nos sistemas educacionais, isto é, como colaboram e interagem os diferentes níveis de governo no que se refere ao setor.

Como técnica de organização constitucional, o federalismo torna possível a coexistência de ações políticas compartilhadas ou autônomas entre os diferentes níveis de governo. Isso permite perseguir objetivos comuns ao mesmo tempo em que se preserva a individualidade de cada membro para adaptá-los a características particulares de sua população e território (WATTS, 2002).

Além das duas perspectivas assinaladas, existe uma variedade de definições. Pagano (2007) refletiu sobre essa dificuldade ao reunir as nove categorias da tipologia realizada por Elazar e o debate ainda não fechado sobre qual é a característica central do sistema. Para operacionalizar o presente estudo, será tomada como base a definição de Riker (1964, *apud* PAGANO, 2007): uma hierarquia de estados que define níveis de autoridade e graus de autonomia de cada nível. A clássica síntese de Elazar – “um sistema de poder compartilhado e autorregulamentado” – segue o mesmo sentido.

Concepções tão amplas permitem acolher as diversas configurações dos países incluídos na análise, cuja trama interestatal varia consideravelmente nos aspectos legais e constitucionais, assim como nas relações financeiras, nas competências fiscais e no fornecimento de serviços públicos.

Também é de interesse a ênfase de Patruchi (2007) ao destacar as importantes consequências que decorrem da divisão constitucional de funções dos sistemas federativos: a ação do governo enfrenta limites jurídicos; aumenta a quantidade de atores com poder de veto; cria diversas arenas para a organização e a mobilização política; modifica os princípios de representação democrática – um homem, um voto – ao combiná-los com os padrões de representação territorial; distribui poder entre regiões e entre atores regionais e afeta os fluxos de recursos fiscais e econômicos entre a população.

AS PARTICULARIDADES DO FEDERALISMO NOS SISTEMAS EDUCACIONAIS

Os estados federativos admitem uma classificação em três categorias. A primeira, de escasso interesse analítico, agrupa aqueles cuja divisão de papéis e funções se assemelha na prática a de um país unitário, diferentemente do que estabelecem suas Constituições. Exemplos seriam a Venezuela, a

Romênia e alguns outros anteriormente comunistas que já não existem (a ex-União Soviética, a Tchecoslováquia e a Iugoslávia).

Na segunda, os espaços de autonomia dos estados e do governo central estão firmemente delimitados. As normas definem e precisam o alcance das responsabilidades, que são excludentes. Aqui o sistema é concebido como dual. Os casos emblemáticos desse modo de organização são o Canadá e, em parte, os Estados Unidos e a Alemanha. Contudo, ainda quando os governos centrais não podem ter ingerência nas políticas locais, conseguem fazê-lo por meio de transferências intergovernamentais (WEISSERT, 2007). Frequentemente essa forma de intervenção explica-se pelo desejo – mais que isto, a necessidade – de o governo central influenciar e direcionar as políticas.

Na terceira forma, ainda que cada nível do estado tenha seus espaços de autonomia, também existem faculdades concorrentes ou coincidentes. A divisão de funções tende a tornar-se fática devido aos previsíveis embates entre a iniciativa e as capacidades de cada nível.

Por sua vez, como se verá a seguir, dentro do segundo grupo, os Estados Unidos e o Canadá se distinguem da Alemanha, pois a educação dos dois primeiros encontra-se administrada por instâncias locais de menor nível que a estadual. Ao contrário, o restante dos países analisados enquadra-se perfeitamente na terceira categoria.

Máxima responsabilidade das instâncias locais e papel mínimo do governo central

O marco constitucional dos Estados Unidos e do Canadá estabelece a obrigação do governo central de assegurar o livre acesso à educação, mas diferentemente do que acontece na maioria dos outros países, não lhe confere nenhuma atribuição para seu êxito. Tal responsabilidade recai sobre os estados e as províncias respectivamente.

Se a isso se acrescenta uma tradição individualista, patente em todos os conteúdos e estruturas educacionais e um enorme caudal imigratório, não é surpreendente a extrema descentralização em todos os níveis de seus sistemas educacionais. Isso chega ao extremo no Canadá, onde não existe a figura do ministro nem do departamento de educação central. O governo federal está praticamente ausente da educação já que sequer está representado no corpo coordenador que integra os ministros de cada província.

Outro aspecto especialmente singular nesses dois países é a existência de organismos educacionais locais – distritos escolares nos Estados Unidos,

juntas escolares locais no Canadá – responsáveis pela educação pública da pré-escola ao ensino médio. São independentes do governo federal, dispõem de autonomia administrativa e fiscal, com faculdades para estabelecer e recolher impostos locais para a educação, além daqueles usados para o financiamento de outros serviços públicos.

Ainda que estados e províncias sejam os responsáveis finais pela educação, a maioria deles delegou a essas instâncias grande liberdade de decisão, em grau variável segundo o caso, sobre matérias técnicas, administrativas e em muitos aspectos do financiamento das escolas.

Máxima responsabilidade nas regiões/estados/províncias

A Alemanha, ao contrário, não tem unidades locais de governo escolar. A responsabilidade pelo desenho, pela administração e supervisão recai sobre as autoridades regionais denominadas *Länder*. Como foi assinalado, há 16 *Länder* com uma média populacional de cerca de 5 milhões de habitantes, similar à média de um estado norte-americano (BARRO, 1998).

Excetuando-se a educação vocacional, o governo central não tem ingerência direta sobre o sistema educacional.

O desenho e a aprovação curricular e a definição dos textos é da alçada do Ministério da Educação de cada *Länd*, geralmente assessorado por comissões de professores e especialistas. O respectivo parlamento regional determina a estrutura da administração escolar e as responsabilidades das autoridades locais e do diretor.

A instância de cooperação e acordo entre os estados é a Conferência de Ministros da Educação e de Assuntos Culturais (KMK), integrada pelos ministros da educação. Entre outros temas, essa instância determina a duração da educação obrigatória, o início e o fim do ano escolar, o período de férias e o reconhecimento dos certificados de estudo, garantindo assim a estrutura fundamental uniforme do sistema.

Quotas de responsabilidade no governo central

O marco constitucional dos outros sete países delega, nas regiões, províncias, estados ou territórios, boa parte das competências relativas ao funcionamento dos serviços educacionais. Mas diferentemente dos países anteriores e de diversas formas, os governos centrais mantiveram quotas de responsabilidades sobre o sistema educacional.

Exemplo disso é a determinação pelo do governo central de diferenciais curriculares mínimos para todo o território na Argentina, no Brasil, na Espanha, no México e na África do Sul, enquanto as províncias têm a prerrogativa de adaptá-los a suas diversas realidades e incorporar conteúdos próprios.

No quadro a seguir foram compiladas as funções desempenhadas pela instância central de cada país de acordo com a informação detectada. Não foram destacadas as funções dos governos regionais porque eles têm sob seu encargo a responsabilidade e a gestão propriamente dita de seus sistemas educacionais. Nesse sentido, não há características distintivas que mereçam uma separação como a que foi feita para o outro nível de governo.

Como se pode ver, na Espanha incluem-se, entre outras, definições micro como a relação aluno/docente e o equipamento escolar; ao contrário, no Brasil e na Índia, a coordenação do planejamento. No México, a instância central mantém a direção e o funcionamento da rede de escolas de educação básica e de formação de professores no Distrito Federal.

Quadro 4 – Funções da instância central. Países selecionados

Países	Instância central	Funções detectadas
Alemanha	Ministério Nacional da Educação e Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de emprego e de pesquisa sobre o mercado de trabalho.* • Assistência financeira ao estudante.* • Bem-estar dos jovens. • Regulamentação do acesso às profissões legal, médica e paramédica.* • Promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico.* • Critérios de admissão à educação superior.* • Capacitação vocacional.*
Argentina	Ministério da Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Fixação das políticas e estratégias educacionais.* • Desenvolvimento de programas de pesquisa, formação de formadores e inovação.* • Prestação de assistência técnica e financeira às províncias para assegurar o funcionamento do sistema educacional.* • Determinação de normas gerais sobre a validação de títulos, equivalências etc.*

* Essas funções, ainda que não exclusivamente, também são desenvolvidas pela instância central no Brasil.

Países	Instância central	Funções detectadas
Austrália	Departamento de Educação, Emprego e Relações de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Programas especiais. • Desenvolvimento de políticas e pesquisas sobre temas significativos para a educação.* • Propriedades: <ul style="list-style-type: none"> - Melhorar o acesso à educação precoce; - Assegurar um sistema escolar consistente com uma idade comum para início; - Consistência curricular*; - Sistema comum de informação dos dados sobre os alunos, em caso de transferência entre estados.
Brasil	Ministério da Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação geral do sistema educacional (duração da educação obrigatória, credenciamento de instituições educacionais, parâmetros curriculares nacionais, definição da qualificação docente mínima, exigências para passar de um nível a outro, estabelecimento de normas gerais sobre validação de títulos etc.). • Função supletiva e redistributiva no sentido de subsidiar e auxiliar as demais esferas do governo, a fim de diminuir desigualdades sociais e regionais. • Fornecimento de assistência técnica e financeira aos níveis subnacionais. • Desenvolvimento e manutenção do sistema de informação sobre a educação em todos os níveis. • Desenvolvimento de avaliações do sistema educacional brasileiro (censo escolar, avaliações de cursos, avaliações institucionais e exames nacionais). • Organizar, manter e desenvolver rede de ensino técnico e superior federal. • Promoção de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. • Assistência financeira ao estudante. • Aplicação da política nacional do livro didático.
Canadá	Não existe instância central	

* Essas funções, ainda que não exclusivamente, também são desenvolvidas pela instância central no Brasil.

Países	Instância central	Funções detectadas
Espanha	<p>Ministério da Educação</p> <p>Ministério da Ciência e Inovação</p> <p>Ministério do Trabalho e da Seguridade Social em colaboração com o Instituto Nacional do Emprego (capacitação profissional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgação e implementação de delineamentos em relação ao princípio do direito à educação.* • Regulamentação geral do sistema educacional (duração da educação obrigatória, matérias especiais, requisitos para passar de um nível a outro, currículo mínimo e provas exigidas).* • Regulamentação das condições acadêmicas para ter validade em todo o país.* • Definição dos requisitos mínimos para instituições educacionais (qualificação dos docentes, relação aluno/professor, equipamento etc.).* • Regulamentação da educação básica, garantindo o direito e o dever de aprender a língua espanhola, além da responsabilidade das comunidades de desenvolver a própria língua.* • Inspeção superior do sistema educacional.* • Política de bolsas de estudo.* • Cooperação internacional em educação.* • Planejamento geral do investimento em educação de acordo com as previsões fornecidas pelas comunidades.*
Estados Unidos	Departamento de Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a igualdade de acesso e equidade no sistema educacional.* • Promover a qualidade dos resultados.* • Principais linhas de ação: <ul style="list-style-type: none"> - Liderança no diálogo nacional sobre como melhorar os resultados;* - Divulgação dos últimos achados em matéria de ensino e aprendizagem;* - Ajuda às comunidades na busca de soluções para dificuldades em temas educacionais;* - Administração de programas desde a pré-escola até a pós-graduação;* - Subsídios, empréstimos e ajuda no pós-secundário.*

* Essas funções, ainda que não exclusivamente, também são desenvolvidas pela instância central no Brasil.

Países	Instância central	Funções detectadas
Índia	Departamento de Educação do Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação do planejamento com os estados.* • Financiamento para programas experimentais.* • Participação em comissões com a função de: <ul style="list-style-type: none"> - Melhorar os padrões educacionais;* - Desenvolver e introduzir materiais educacionais;* - Elaborar livros de textos nas diversas línguas;* - Compilar informação sobre a educação;* - Conduzir a pesquisa educacional.*
México	Secretaria de Educação Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Direção e funcionamento das redes de escolas de educação básica e de formação de professores no Distrito Federal.* • Autoridade normativa, técnica e pedagógica para a educação básica: • Planos e programas de estudo;* • Livros de textos gratuitos;* • Autorização de textos;* • Avaliação da aprendizagem;* • Calendário escolar;* • Sistema de formação para professores;* • Registro nacional de instituições.*
África do Sul	Departamento Nacional de Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Questões que não possam ser regulamentadas pelas legislaturas provinciais. • Temas que necessitem de coordenação em termos de normas e padrões em nível nacional. • Responsabilidade do desenho da política educativa e de formação para todo o país (considerando as competências das legislaturas provinciais). • Assistência aos departamentos provinciais no fortalecimento de suas capacidades administrativas e profissionais. • Negociações com os sindicatos de docentes para determinar mudanças na estrutura salarial. • Apoio a certas metas de gasto por aluno no que se refere a recursos como os livros de texto.

Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia consultada.

* Essas funções, ainda que não exclusivamente, também são desenvolvidas pela instância central no Brasil.

A coordenação intergovernamental

Toda atividade humana organizada dá origem a dois requisitos fundamentais e opostos: o primeiro, qual será a divisão do trabalho e o segundo, como será possível coordenar as tarefas (MINTZBERG, 1991). Até o momento, a análise enfocou a divisão de atribuições entre a instância central e as subnacionais. Resta verificar o que ocorre com as competências superpostas ou compartilhadas.

As organizações promovem a coordenação por meio de diversos mecanismos. O mais simples é o que se realiza por intermédio do diálogo, o denominado ajuste mútuo. Outra alternativa é a supervisão direta. A padronização, porém, é a modalidade que se torna mais interessante sob suas três formas básicas. Quando os conteúdos de trabalho estão detalhados, como em um manual de instruções, padroniza-se o processo; se for o resultado que estiver especificado, os produtos; e se nenhuma dessas alternativas for viável, resta a possibilidade de padronizar as habilidades do trabalhador, especificando o tipo de capacitação necessária para efetuar o trabalho (MINTZBERG, 1991). Em educação, o estabelecimento do currículo seria um exemplo do primeiro, e a homogeneização da formação docente, do terceiro.

A maior parte dos sistemas federativos veem-se obrigados a criar órgãos que permitam dar fluência à comunicação sobre as políticas setoriais. Estes podem ter bases constitucionais e, quando não existe tal provisão, a necessidade de coordenação lateral impulsiona o estabelecimento de leis que os criam. Em suas normas de origem, costuma-se incluir previsões sobre como solucionar controvérsias, a forma de cooperação e coordenação entre as partes (AGRANOFF, 2007). O setor educacional não escapa a essa descrição. Baseado nisso, é conveniente atentar para as instâncias nos quais se realiza o ajuste mútuo, como os conselhos de ministros. Mais adiante se fará referência às questões críticas que mereceriam padronização segundo os analistas. No quadro a seguir são detalhadas as instâncias detectadas. Para facilitar a leitura, foi utilizada a denominação “regional” para *Länder*, estados, províncias e territórios.

Quadro 5 – Instâncias de coordenação intergovernamental. Países selecionados

País	Integrada por representantes nacionais e regionais	Integrada por representantes nacionais, regionais e municipais	Integrada por representantes regionais
Alemanha	Comissão para o Planejamento Educacional e a Promoção da Pesquisa		Conferência de Ministros da Educação e Assuntos Culturais (KMK)
Argentina	Conselho Federal de Educação		
Austrália	Conselho Ministerial de Educação, Emprego, Formação e Assuntos de Juventude		
Brasil		Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade	
Canadá	Conselho Canadense de Aprendizagem		Conselho de Ministros da Educação
Espanha	Conferência Setorial de Educação Comissões Setoriais de Diretores dos Conselhos da área respectiva		
Índia	Conselho Assessor Central de Educação		
México	Conselho Nacional de Autoridades Educacionais		
África do Sul	Conselho de Ministro da Educação Comitê de Diretores de Departamentos de Educação		

Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia consultada.

Nota: Nos Estados Unidos, não há instâncias desse tipo. Ainda que em relação à Índia não tenha sido possível determinar com precisão, é possível que inclua também representantes dos municípios que, em muitos casos, atendem serviços educativos.

Como pode ser visto, em oito dos dez países em análise existem instâncias integradas por representantes nacionais e regionais.

Na Alemanha, a Comissão para o Planejamento Educacional e a Promoção da Pesquisa, formada por representantes dos *Länder* e pelo governo federal, constitui a instância na qual a Federação pode acordar com os *Länder* a cooperação em projetos de pesquisa e de planejamento educacional, de financiamento de institutos de pesquisa e projetos de importância suprarregional, entre outros.

Na Argentina, o Conselho Federal de Educação, integrado pelos ministros provinciais e presidido pelo ministro nacional da educação, garante o caráter federal do sistema educacional e é responsável, por meio de acordos, pela: aprovação de estratégias destinadas a aumentar os níveis de inclusão, melhoria na formação e na capacitação docente, instrumentalização de ações compensatórias e avaliação da qualidade educacional.

Na Austrália, as consultas entre o governo federal e os governos estaduais e territoriais realizam-se por intermédio do Conselho Ministerial de Educação, Emprego, Formação e Assuntos de Juventude. Entre suas funções estão: coordenar políticas estratégicas em nível nacional; negociar e desenvolver acordos nacionais a partir de objetivos e interesses comuns; compartilhar informações; coordenar a comunicação e colaborar com as estruturas nacionais relacionadas.

No Canadá, o Conselho Canadense de Aprendizagem foi recentemente criado por iniciativa do governo central e, entre outras funções, acompanha os progressos do país no que se refere à aprendizagem, por intermédio da integração de indicadores, existentes e a serem criados, em um índice único: o índice canadense de qualidade da educação.

O órgão consultivo na Espanha encarregado de facilitar a coordenação entre o nível nacional e as comunidades autônomas é a Conferência Setorial de Educação, formada pelos conselheiros titulares de educação das comunidades autônomas e presidida pelo ministro da Educação, Política Social e Desporto. Sua finalidade é conseguir a máxima coerência e integração na aplicação das decisões que, no âmbito da política educacional, são expedidas pela Administração do Estado e pelas Comunidades Autônomas, mediante o intercâmbio de pontos de vista e o exame comum dos problemas que se apresentam.

Na Índia, em 1919, o Parlamento determinou que a educação seria competência provincial e limitou ao mínimo o controle do governo central,

dado que, no futuro, “em vez de dar ordens executivas, deveria tender cada vez mais a constituir-se um centro de excelência em informação, pesquisa e assessoria”. Em 1920 foi criado o Conselho Assessor Central de Educação. Em 1923 a instância foi extinta por motivos econômicos, sendo restabelecida em 1935 e até hoje continua exercendo suas funções. É integrado, entre outros, por diversos ministros nacionais, ministros de educação dos estados, representantes de universidades e de corpos profissionais.

Na África do Sul, o Conselho de Ministros da Educação formado pelo ministro da educação, pelo ministro delegado de educação e os nove membros executivos provinciais, reúne-se regularmente para discutir a política educacional nacional, para compartilhar informações e opiniões sobre todos os aspectos relativos à educação do país e coordenar suas ações. Os diretores-gerais também participam das reuniões do Conselho, mas unicamente como observadores.

Os dez diretores-gerais também dispõem de um comitê, o Comitê de Diretores de Departamentos de Educação, no qual são discutidos temas mais operacionais, como também eventuais recomendações referentes à política educacional que são transmitidas ao ministro nacional. Os ministros da educação não participam do Comitê dos Diretores-gerais.

O Brasil é o único país no qual foi possível detectar uma comissão que inclui também os municípios, o que parece lógico na medida em que são eles que fazem a gestão das escolas. Trata-se da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com funções vinculadas às ponderações para a distribuição de recursos do Fundeb. A Comissão é integrada por um representante do Ministério da Educação, cinco secretários estaduais (um para cada região administrativa) e cinco das secretarias municipais (também um por região). As deliberações são públicas.

Apenas o Canadá e a Alemanha têm instâncias exclusivamente regionais. No Canadá, o Conselho de Ministros da Educação constitui o único fórum de coordenação entre os distintos níveis de governo. O Conselho estabelece as prioridades de cooperação em matéria de educação, determina os processos de avaliação dos alunos, fortalece as relações entre governos locais, estaduais e agências federais, promove a pesquisa, atua como fórum de intercâmbio de práticas educacionais exitosas e promove a cooperação com o governo federal.

Apesar da existência da comissão para o planejamento, em temas substantivos, na Alemanha a cooperação interestatal ocorre por meio da

Conferência de Ministros da Educação e Assuntos Culturais (KMK). Ela é constituída pelos ministros regionais da educação e foi estabelecida por consenso entre os *Länder*. Os temas de que se ocupa apontam para a unificação em todo o território nacional de questões como a duração da educação obrigatória, o início e o final do ano escolar, férias e o reconhecimento de certificados de estudos. Ainda que os acordos realizados precisem ser aprovados pelo Parlamento de cada *Länder* por meio de uma lei, a necessidade de reconhecimento dos certificados escolares em todos os estados pressiona para que as decisões sejam tomadas conforme as recomendações do KMK.

O âmbito de coordenação entre o governo federal e os governos estaduais no México é o Conselho Nacional de Autoridades Educacionais, cuja função é servir de instância de análise e intercâmbio de opiniões sobre o desenvolvimento do sistema educacional e a formulação de recomendações e acordos sobre ações para apoiar a função social educativa.

É interessante destacar o retorno de instâncias do governo central aos estados ocorrida no país. A desconcentração administrativa de 1978 deu lugar à criação das delegações gerais nos estados, que coordenavam e executavam os serviços educacionais federais. Entre 1982 e 1988, apontou-se para uma maior autonomia operacional dos estados e as delegações se transformaram em unidades de serviços educacionais a descentralizar e, posteriormente, em serviços coordenados de educação pública. Uma vez concluída a transferência de serviços aprovada em 1992 com a assinatura do Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica e Normal, surgiu a figura do Enlace, cuja missão era estabelecer vínculos de comunicação entre a Secretaria de Educação Pública (SEP) e as autoridades educacionais estaduais. Em 1994, derivado da Lei Geral de Educação de 1993, foi promulgado o Regulamento Interno da SEP, no qual foram estabelecidas, pela primeira vez, as representações da SEP nas entidades federativas. Esse regulamento foi modificado em 1999 e definiu o vínculo formal da SEP com os governos estaduais, por intermédio das representações da SEP, e instaurou uma unidade administrativa de coordenação. Tais instâncias, de acordo com as novas modificações, em 2005, passam a ser denominadas Escritórios de Serviços Federais de Apoio à Educação nos Estados da República (Osfae) e Coordenação Geral de Escritórios de Serviços Federais de Apoio à Educação (CGOSFAE) (SEP, 2009 b).

Não foram detectadas instâncias de coordenação de nenhum tipo nos Estados Unidos.

O papel dos municípios

A literatura sobre a descentralização – não apenas educacional – é significativamente mais numerosa do que a que trata do federalismo. De acordo com Kincaid (2002), esse maior interesse decorreria do nível de autonomia política que este acarreta e que ameaça as concepções tradicionais de unidade nacional. Portanto, ao serem propostas mudanças, este sistema não tem sido o mais promovido, nem sequer está entre os favoritos dos analistas. Assim, segundo o autor, “o federalismo implica um acerto policêntrico não centralizado no qual nem os estados-membros nem o governo central podem alterar unilateralmente a distribuição do poder”. Por outro lado, de acordo com Kincaid, a descentralização supõe um movimento no qual uma autoridade central devolve ou delega poderes; mas não apenas isso, se tais poderes já estão descentralizados, pode recentralizá-los.

A existência dessas estruturas policêntricas costuma confundir a análise, já que a administração dos sistemas educacionais nos estados ou nas províncias se apresenta como mais centralizada que em países com regimes unitários, cujos municípios ou governos locais de menor “hierarquia” têm sob sua responsabilidade a prestação do serviço.

Essas instâncias não têm funções designadas em educação na Argentina, Austrália, no Canadá, nos Estados Unidos e na África do Sul. Em outros casos, intervêm na gestão da educação básica, seja por meio de formas de administração conjunta com o governo estadual (Índia), na provisão e manutenção dos imóveis (Alemanha), ou sustentando sistemas educacionais próprios, como é o caso do Brasil.

Quadro 6 – Papel dos municípios na educação. Países selecionados

Países	Papel dos municípios na educação
Alemanha	Responsáveis pela construção, manutenção e funcionamento dos edifícios escolares e do cumprimento das diversas funções administrativas e de apoio.
Argentina	Sem funções determinadas. Administram alguns poucos estabelecimentos próprios, basicamente jardins de infância e creches.
Austrália	Não foram identificadas funções.
Brasil	A educação infantil e a educação primária estão sob a responsabilidade dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Cada município pode optar por criar seu próprio sistema de ensino ou integrar-se ao sistema estadual.

Países	Papel dos municípios na educação
Canadá	Não foram identificadas funções.
Espanha	Responsáveis pela administração da educação local. A maioria dos municípios têm conselhos de educação e têm sob sua responsabilidade a provisão e manutenção dos edifícios escolares e da administração de programas municipais educacionais.
Estados Unidos	Não foram identificadas funções.
Índia	O marco constitucional não menciona a educação como uma competência municipal, mas as legislaturas estaduais produziram leis particulares para as áreas urbanas, em que várias têm sob sua responsabilidade os serviços educativos. Coordenação dos programas educacionais com o Ministério Estadual. Supervisão dos conselhos escolares das cidades em conjunto com o ministério estadual.
México	A prefeitura de cada município pode, sem prejuízo da assistência das autoridades federais e estaduais, promover e prestar serviços educacionais de qualquer tipo ou modalidade.
África do Sul	Não desempenham papel algum.

Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia consultada.

Em particular, cabe assinalar que na Alemanha os gastos são efetuados pelos municípios com fundos provenientes de seus próprios orçamentos. Não obstante, os municípios também recebem repasses para propósitos gerais oriundos dos governos estaduais e federal que ajudam a financiar serviços relacionados à educação.

Por sua vez, no Brasil, a administração das escolas financiadas pelos municípios está sob a responsabilidade das secretarias municipais de educação. Entre suas principais funções, estão: definir as políticas municipais de educação e estabelecer, por meio do plano municipal de educação, as prioridades, as estratégias e as ações necessárias para cumprir seu compromisso legal.

Cada município pode optar por criar seu próprio sistema de ensino ou integrar-se ao sistema estadual. Neste último caso, as ações da secretaria municipal submetem-se às normas do respectivo Conselho Estadual de Educação.

Os municípios que optam por criar seu próprio sistema podem ter seu órgão consultivo: o Conselho Municipal de Educação, um organismo colegiado integrado por representantes da comunidade e da administração

pública. Atua como mediador entre a sociedade civil e o poder executivo local na discussão, elaboração e implementação da política municipal de educação.

Na Índia, a educação é gratuita e obrigatória a partir dos 6 até os 14 anos. Nas áreas urbanas os governos municipais e estaduais compartilham a oferta dos serviços (Centre for Good Governance, 2008).

Mesmo com a existência dos *panchayat*, isto é, organismos locais de governo exercido por conselhos comunais, o marco constitucional não incluía referências específicas aos municípios, salvo que são de responsabilidade dos estados. Os governos estaduais as instauram por meio de suas legislaturas, como é o caso de Bombaim em 1949 e de Gujarat em 1964. Por ser a capital do país, a de Nova Deli foi aprovada pelo Parlamento nacional em 1957 (SHAIENDRA SHARMA, s/d).

Em 1992, uma emenda deu *status* constitucional aos municípios, que podem ser de três tipos: *Nagar Panchayat* para “áreas de transição”, ou seja, uma área que está sendo transformada de rural para urbana; Conselho Municipal para áreas urbanas menores; e Corporação Municipal para áreas urbanas maiores (SHAIENDRA SHARMA, s/d).

A emenda de 1992 não menciona a educação como uma competência municipal, mas o marco normativo anterior incluía as escolas primárias e secundárias nas *Panchayat*. Desse modo, certos municípios como a Corporação Municipal de Nova Deli e a de Bombaim continuam prestando o serviço de educação primária em sua respectiva cidade (SHAIENDRA SHARMA, s/d).

As competências de cada entidade municipal dependem do que a lei particular tenha estabelecido, de modo que a análise deve ser feita caso a caso.

Em Andhra Pradesh a distribuição espacial das escolas municipais não é uniforme e apenas 13 distritos de Coastal Andhra e Rayalseema têm escolas municipais. Nos 10 distritos da região de Telangana não há escolas administradas pelo município, elas encontram-se sob a administração do governo estadual.

Em Coastal Andhra e Rayalseema os municípios são responsáveis em prover a infraestrutura. Os edifícios escolares são de sua propriedade (CENTRE FOR GOOD GOVERNANCE, 2008).

Os distritos escolares nos Estados Unidos

O caso dos distritos escolares dos Estados Unidos merece tratamento específico. Ainda que não se trate de municípios, são essencialmente governos locais da educação e constituem o eixo que confere ao sistema seu caráter fortemente descentralizado.

A organização da educação pública é uma responsabilidade reservada pela Constituição aos estados de forma individual. Suas responsabilidades incluem, em geral, a regulamentação do mínimo de dias letivos, a determinação de padrões mínimos para a graduação nas escolas superiores, a certificação dos professores, os estabelecimentos de diretrizes para os programas curriculares; e a distribuição dos recursos entre as autoridades locais.

Com exceção do Havaí, os estados estão divididos em distritos administrativos, entre outros, de saneamento básico, de bombeiros, de parques e escolares. Estes últimos são o instrumento pelo qual o respectivo estado conduz a educação. Constituem unidades de administração com poderes quase corporativos, criados pelas leis estaduais para estabelecer, regular e administrar as escolas públicas de ensino fundamental e secundário. Ainda que a maioria das escolas funcione em sua órbita, existem escolas que dependem do governo estadual ou local.

Os aproximadamente 14 mil distritos escolares são as unidades mais numerosas, as mais comuns e ao mesmo tempo as mais variadas quanto ao tamanho e às classes. Em 23 estados são fiscalmente independentes; no entanto, não o são no Havaí, Maryland, Carolina do Norte e Virgínia, e coexistem ambos os modelos nos demais estados.

O grau de autonomia que usufruem difere em cada estado e também dentro de cada um deles, mas podem recolher impostos – da propriedade –, realizar contratos e processar e ser processados judicialmente. Em geral, decidem sobre o orçamento, o calendário escolar, as horas/aula dentro dos mínimos fixados pelo estado, exigências em relação ao desempenho dos alunos e requisitos de graduação que, em muitos casos, são mais exigentes que os do próprio estado, requisitos sobre o desenvolvimento profissional dos professores, contratação e salários, e manutenção dos edifícios.

Cada distrito é controlado por uma junta do governo e pode empregar um superintendente. O cargo não está autorizado para os distritos rurais com uma única escola.

A legislatura estadual tem poder para criar, modificar, consolidar, reorganizar ou eliminar distritos escolares. Pode também convertê-los em unidades fiscais independentes ou torná-los unidades dependentes sujeitas ao controle fiscal de outras áreas.

Cada estado tipifica legalmente seus próprios distritos. Com isso, apesar de nas últimas décadas muitos deles terem sido eliminados, a diversidade continua significativa. A *American Association of School Administrators* traz duas classificações de interesse. A primeira, categoriza-os em termos do espectro do programa escolar que proveem da educação elementar, educação secundária, *junior college* e educação técnica. A outra os classifica segundo as características de sua localização geográfica, em distritos comunais, de cidades e de condados.

Existe uma importante vinculação entre os distritos e o governo federal por meio de suas agências, basicamente a Junta Estatal de Educação, que tem entre suas funções a apreciação de solicitações de distritos escolares, a determinação de prioridades orçamentárias, a aprovação de novas políticas e currículo, e a criação de novas escolas.

Cerca de 90% dos distritos escolares nos Estados Unidos são fiscalmente independentes. Contudo, essa atribuição continua sendo objeto de árduos debates. Por um lado, grupos de educadores profissionais apoiados por um grande número de líderes creem firmemente que os distritos devem ser autônomos, isto é, ter autoridade impositiva, manter o controle sobre seus orçamentos e contar com autoridades de juntas eleitas pelos cidadãos dos distritos aos quais servem.

Por outro lado, alguns intelectuais, políticos e cidadãos consideram que não há justificativa para a existência de unidades governamentais autônomas que controlem a provisão de educação. Argumentam que esta deve ser administrada da mesma maneira e com a mesma estrutura de governo que outros serviços públicos. Da mesma forma, sustentam que deveria existir maior unidade no governo local. Além disso, assinalam que o controle fiscal deve ficar no município e que a separação da política fiscal escolar de outras políticas fiscais do governo local conduz ao desperdício e à ineficiência. Os atores creem que a independência dos distritos, somada à crescente profissionalização da administração escolar, deu uma vantagem desmedida aos distritos na concorrência por fontes fiscais.

A inexistência de consenso se refere, em última instância, à definição de qual dos dois modelos oferece como resultado melhores escolas. E isso, como costuma suceder, é algo sobre o que se tem pouca evidência.

O CARÁTER NACIONAL DA EDUCAÇÃO

Vários analistas assinalam que, para alcançar bons resultados, os sistemas educacionais não devem ser totalmente descentralizados e devem orientar-se na busca do equilíbrio (se isso for possível) entre as competências que devem ficar sob responsabilidade de cada nível de governo. Assim, aconselham que os programas curriculares, o controle da qualidade e o reconhecimento dos certificados devem ser de responsabilidade do governo central enquanto outras funções – como a administração dos recursos humanos – devem ser de competência local (MONS, 2004).

Segundo Ornelas (2003), os aspectos críticos que mereceriam padronização de modo a conferir à educação um caráter nacional seriam, pelo menos, “manter certificações e exames razoavelmente semelhantes para permitir a mobilidade nacional, o reconhecimento recíproco dos certificados, a transferência de pessoal e uma parte do currículo em padrões nacionais”. Por seu caráter exemplificador, será abordado o último aspecto.

No Canadá, na Alemanha e na Austrália, os mecanismos para conseguir certo grau de unidade no currículo baseiam-se em acordos selados nos conselhos ministeriais.

Na Austrália, tanto o currículo quanto o sistema de avaliação estão sujeitos aos Objetivos Nacionais para as Escolas no Século XXI, criado em 1999 pelo Conselho Ministerial com o objetivo de prover um marco nacional para obter resultados e aprendizagens similares.

O Canadá e a Alemanha também definem em seus respectivos conselhos os critérios de certificação de estudos que permitem aos alunos transitar por escolas de diferentes estados em iguais condições. Ainda que na Alemanha o desenho e a aprovação curricular seja competência dos *Länder*, a estrutura curricular é similar em todos os estados para a etapa da educação obrigatória.

Nos Estados Unidos, consegue-se certo grau de unidade como resultado das exigências para o acesso à educação superior.

O governo central espanhol estabelece os conteúdos mínimos em nível nacional, os quais ocupam entre 55% e 65% da carga horária escolar, conforme a respectiva Comunidade Autônoma tenha ou não língua oficial

própria. Cada uma delas transforma esses conteúdos mínimos em um currículo próprio, que cada escola adapta e desenvolve em seu contexto e, finalmente, o professor operacionaliza em sua programação de aula.

Antes de 1997, o Brasil contava com um currículo mínimo nacional que os estados ajustavam com certa autonomia. Naquele ano, resolveu-se construir uma matriz de referência que contivesse cerca de 60% de conteúdos comuns a todos os currículos estaduais. Posteriormente, a matriz foi sendo atualizada para incorporar os conteúdos dos Parâmetros Curriculares Nacionais, aprovados em 1997 (PREAL, 2009a). Minas Gerais, por exemplo, possui uma proposta curricular própria alinhada com esses parâmetros. A partir das duas referências, as escolas elaboram seus próprios desenhos curriculares, ainda que o processo esteja ocorrendo muito lentamente (PREAL, 2009b).

A Argentina iniciou em 2004 um processo similar de elaboração e aprovação de Núcleos de Aprendizagem Prioritários, a partir de um acordo no Conselho Federal de Educação para “desenvolver uma política orientada a dar unidade ao sistema por meio da identificação de um núcleo de aprendizagens prioritárias desde o nível inicial até a educação Polimodal/Média e sua necessária incidência na formação docente” (ARGENTINA, 2004).

Recentemente, a SEP do México e o Instituto de Educação da Universidade de Londres assinaram uma Carta de Intenção para o Desenvolvimento dos Padrões Educacionais no Currículo da Educação Básica, que permitirá estabelecer parâmetros para comparar a aprendizagem dos alunos e o ensino dos professores. Isso é resultado do trabalho de um grupo formado pela SEP, pelo Conselho Coordenador Empresarial, pelo Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação e a Fundação Empresários para a Educação Básica (MEXICO, 2009b).

FINANCIAMENTO

Em todos os países considerados por este trabalho, a educação no nível ou na faixa etária obrigatória é gratuita.

Existem poucos dados quantitativos atualizados sobre a participação de cada uma das instâncias estatais na oferta e no uso dos fundos destinados à educação. Existindo, as cifras dos países necessitariam de uma interpretação cuidadosa, em especial, quanto aos fluxos de fundos públicos para propósitos gerais – isto é, sem destino específico – até os governos subnacionais.

A informação sobre fontes iniciais e finais permite maior compreensão das três categorias de sistemas educativos federais analisadas até o momento.

Denominam-se fontes iniciais aquelas públicas ou privadas que geram fundos para a educação, enquanto as finais são as que desembolsam os fundos para adquirir recursos físicos reais para as escolas (BARRO, 1998).

No Canadá, Estados Unidos e na Alemanha, o percentual do governo central é mínimo, tanto na geração quanto no desembolso de fundos. Na Alemanha, cerca de 80% dos recursos destinados às escolas são providos pelos *Länder*, 19% por fontes locais e 1% pelo governo federal.

As instâncias locais são praticamente as únicas fontes finais no Canadá: os recursos destinados à manutenção do sistema educativo são oriundos dos governos provinciais e fontes locais. Ainda que a proporção varie de província a província, a proporção é, em média, de 2 a 1.

Apesar da escassa participação do governo federal, o sistema contempla assistência financeira com propósitos gerais em grande escala (subvenções baseadas no sistema de participação da renda fiscal) de parte do governo central para as províncias.

Os governos provinciais destinam uma quantia ao sistema escolar que, em geral, é distribuída entre as juntas escolares locais de forma proporcional à sua respectiva matrícula.

O aporte para as juntas baseia-se em sua capacidade de cobrar impostos para a educação. Os tributos não são ilimitados: em alguns casos estão delimitados, por exemplo, a um determinado percentual dos impostos provinciais; em outros, devem ser submetidos ao voto dos contribuintes.

Nos Estados Unidos, a maioria dos fundos da escola primária e secundária provém do estado e dos distritos. O governo federal provê cerca de 7% dos recursos da educação, os estados 48% e os distritos 45%, em média.

Os recursos estaduais são distribuídos aos distritos sobre a base de uma fórmula com caráter de assistência financeira geral para a educação. A autoridade local pode utilizá-lo para solver toda gama de programas e funções. Além disso, os estados enviam alguns recursos para propósitos específicos.

Em relação à assistência financeira federal, a maior parte está destinada a apoiar alunos com necessidades especiais ou programas ou ações que o governo central quer promover.

Na Espanha, ao contrário, o papel das instâncias locais é mínimo em comparação com o governo central e os regionais. As comunidades autônomas recebem fundos do governo central para livre uso e o gasto em educação é desembolsado por essas instâncias em percentuais de 95% e 5%, respectivamente. Segundo Barro (1998), cada uma contribui com aproximadamente metade do valor total dos fundos para educação.

Quanto à forma de atribuição dos fundos, varia de um país a outro. Em alguns, as autoridades provinciais/estaduais retêm o pagamento dos salários e delegam às municipalidades ou escolas a administração dos fundos operacionais. Este é o caso da Alemanha, onde os docentes são empregados dos *Länder* e as municipalidades estão encarregadas dos gastos operacionais das escolas.

Na Austrália, os estados de Victória, Austrália do Sul e o território da capital descentralizam parte de seus recursos para as escolas. Mais ainda, foram outorgados às escolas de Victória a liberdade e os fundos para contratar seu pessoal.

No México, a educação básica é financiada majoritariamente com os fundos que o governo federal transfere aos estados com indicação da rubrica e da quantidade a ser gasta. Desse modo, a instância central retém a administração e regulamentação dos fundos do setor.

A África do Sul distribui o orçamento educacional global entre as províncias com base em uma fórmula que inclui determinadas variáveis, como o tamanho da população em idade escolar e o índice de ruralidade, de forma a assegurar que as províncias mais pobres recebam mais recursos. Em seguida, a Secretaria da Fazenda provincial, que recebe a maior parte das verbas nacionais, decide quanto vai alocar ao departamento provincial de educação em função da política provincial, mas também levando em consideração certas normas (sobretudo as dos salários dos docentes) impostas pelo Ministério de Educação Nacional. Além disso, a Norma e Padrões Nacionais para o Financiamento Escolar exige que as províncias priorizem suas escolas em função do nível de pobreza e aloquem recursos para questões não salariais de forma progressiva em cinco quintis: 35% para os 20% mais pobres; 25% para o quintil seguinte, 20% para o quintil do centro e 15% e 5% para os dois quintis menos pobres.

A Argentina sancionou, em 2006, a Lei de Financiamento Educativo. A norma determinou que, a partir daquele ano e até 2010, os recursos desti-

dados ao setor iriam aumentando gradualmente até alcançar 6% do PIB. Também especificou quanto o governo central e as províncias devem contribuir para esse incremento, como as responsabilidades serão divididas entre as jurisdições e como o governo central distribuirá seus recursos entre as províncias.

No Brasil, o regulamento do Fundeb, em 2007, ampliou a cobertura do fundo e estabeleceu uma estrutura de financiamento que detalha o conjunto de verbas que o sustenta e os percentuais a serem investidos em cada nível educacional. Os recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas de cada Estado e se pondera o custo estimado do aluno em cada região, nível, grau e modalidade de ensino. A cifra é determinada pelo Poder Executivo federal para cada exercício fiscal com base no custo real de um estudante dos primeiros anos do nível primário em área urbana. Fixa, além disso, um gasto mínimo por aluno que deve ser alcançado em todo o país. Cabe assinalar que, até meados dos anos 1990, não havia uma delimitação clara das responsabilidades dos níveis estadual e municipal em relação ao financiamento educativo.

EM DIREÇÃO A UMA AGENDA DE FEDERALISMO EDUCATIVO

A efetividade

Enquanto “o federalismo clássico era entendido como uma categoria da política, o novo federalismo é um conceito de administração pública” (ORNELAS, 2003). Sendo assim, quantos efetivamente são os estados dos países em estudo e seus setores educacionais em particular? Como medir essa efetividade? Em um sistema federativo, qual deveria ser a unidade de análise?

Não é fácil responder a essas perguntas. Young Lee e Whitford (2007) assinalam que não obstante a demanda por desempenho ter sido o tema que caracterizou o setor público nos anos 1990, e os funcionários públicos enfatizarem a medição da efetividade organizacional, sua definição ainda não foi desenvolvida satisfatoriamente. Na opinião dos autores,

muito poucos avaliaram a percepção de efetividade do governo de um país em sua totalidade, ou compararam a efetividade entre governos nacionais. Há uma clara ausência na pesquisa sobre a administração pública de ‘medidas de produto do desempenho institucional em nível jurisdicional’ para organizações em nível de governo nacional, estadual ou local;

Mais ainda, as melhores tentativas de medição foram feitas mais sobre a capacidade do que sobre o desempenho.

Young Lee e Whitford (2007) recordam os principais problemas das medições objetivas e subjetivas. As primeiras são construídas normalmente sobre registros considerados imparciais e independentes como, por exemplo, os resultados dos exames escolares, enquanto as outras se baseiam em pesquisas, seja com os membros de uma organização ou com públicos interessados.

Os autores assinalam também que, enquanto as medições subjetivas têm sido criticadas por seu possível desvio, frequentemente as objetivas não estão disponíveis. Além disso, essas últimas dificilmente podem dar conta das complexas dimensões do desempenho organizacional, em especial no setor público, já que os diversos envolvidos – beneficiários do serviço, contribuintes, empregados, políticos – podem ter diversas interpretações da efetividade.

Quanto ao setor educativo, parece razoável concordar que sua efetividade deveria ser assimilada em boa parte aos resultados nas provas de aprendizagem. Entretanto, é difícil formular hipóteses sobre sua relação com o federalismo. *A priori*, poder-se-ia pensar que esse tipo de organização política gera maior variedade nos resultados educativos devido à coexistência de diversos sistemas, enquanto deveria suceder o contrário em nações mais centralizadas nas quais as políticas são mais homogêneas (WALLBERG *et al.*, 2000).

Contudo, o “êxito” do sistema federal dependerá das condições históricas, culturais e dos costumes de cada país. Por isso, seria uma ilusão quase pueril acreditar que existe algo como melhores práticas a transplantar de um país a outro. Isso não significa abandonar toda pretensão de aprendizagem no tocante aos desenhos e arranjos políticos e administrativos de outros sistemas. Porém, não se deve perder de vista que “a aplicação exitosa de princípios de organização federal não é automática, mas contingente de todo o tipo de condições existentes, incluídas as vigentes no ponto de partida e as forças políticas” (SABETTI, 2007).

Assim, por exemplo, quando se abordam experiências recentes de federalização educativa a partir da perspectiva dos fins políticos que se buscam, caberá indagar sobre a redistribuição de poder e a medida para concessão de maiores níveis de autonomia às entidades subnacionais. Essa forma de descentralização foi adotada, basicamente, fazendo concessões e transferências

de recursos e licenças frente à crise de legitimidade dos estados centrais, porém para manter o poder (ORNELAS, 2003). Mas trata-se de um poder delegado do centro para a periferia e não é um poder conquistado pelas regiões; o poder delegado carece de raízes, por isso, as instituições locais são fracas e o centro mantém o controle político. Se a descentralização é efetiva, o governo central poderia ganhar legitimidade por meio de projetos que tentassem atenuar as disparidades regionais. A Argentina e o México, com suas diferenças, responderam muito a esse padrão. Um caso oposto seria o da Espanha, que partiu dos movimentos separatistas. Aqui, houve real cessão de poder para que permanecessem no âmbito nacional (ORNELAS, 2003).

As dificuldades assinaladas deixam à mostra os temas pendentes para análise dos países incluídos neste estudo: (i) a respectiva efetividade caso se considere a totalidade do Estado; (ii) a efetividade do setor educacional em particular; (iii) a comparação entre elas.

A governança

As investigações sobre a implementação de políticas demonstraram que seus fracassos não se deviam somente a erros de formulação ou a defeitos das agências, mas também “por terem-se descuidado da obstinação dos grupos destinatários da política pública e da sua capacidade de resistir ou subverter a consecução dos objetivos políticos” (MAINTZ, 2005). Por sua vez, essa revelação debilitou a suposição que o Estado é o centro de controle da sociedade.

Convém lembrar as implicações da concepção do Estado como um conjunto de instituições e de relações sociais. Entende-se que esse conjunto, majoritariamente respaldado pelo sistema legal, penetra e controla um território determinado e as pessoas que nele vivem. Está disposto a usar a coerção física que legitimamente monopoliza, como último recurso para efetivar suas decisões (O’DONNELL, 2008).

A dimensão que confere unidade conceitual e empírica é o sistema legal, uma “cascata de autorizações legalmente concedidas (...) mais ou menos direta segundo o Estado seja federativo ou unitário (...) que em todos os casos deriva ininterruptamente da arquitetura constitucional do Estado” (O’DONNELL, 2008). O Estado será mais ou menos eficaz segundo a capacidade de suas burocracias, mais ou menos efetivo segundo seja seu sistema legal e terá mais ou menos credibilidade como realizador do bem comum da nação (O’DONNELL, 2004).

O conceito de governança é uma ferramenta útil para a análise dos sistemas federativos como “conjunto de normas, princípios e valores que pautam a interação entre atores que intervêm no desenvolvimento de uma determinada política pública” (CERRILLO I MARTINEZ, 2005). O reconhecimento dessa interação em redes permite assumir com naturalidade: (i) a variedade de instâncias estatais participantes; (ii) os atores não estatais que também se envolvem, como é o caso dos sindicatos docentes em maior ou menor grau, segundo os países; (iii) as inevitáveis negociações que cercam tanto as decisões como a implementação; (iv) as possíveis disparidades da governança nos diversos setores e dentro dos estados que integram a federação; (v) em suma, a governança como mais uma instituição que assume características diferentes em cada país. Além disso, parece razoável concordar que a atuação do Estado, em algumas nações em particular, decorre mais de sua resistência entre o papel que gostaria de desempenhar e o que o entorno lhe possibilita assumir (PIERRE, 2000, *apud* CERRILLO I MARTINEZ, 2005).

Esse quadro de análise permitiria que as diferenças entre os países objeto deste estudo pudessem ser explicadas não apenas pelas características de seu marco legal, mas pela modalidade que assume a interação entre os atores. Isso tem especial relevância no setor educacional; desconsiderar a análise da forma como a educação se vincula com os sindicatos docentes, as ONGs e a Igreja, por exemplo, limita a compreensão do contexto e as restrições que os estados enfrentam.

A coesão social

Em outro sentido, as políticas para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da educação são uma das dimensões da coesão social. Contudo, esta última questão foi afetada pelos processos de descentralização desenvolvidos nas últimas décadas em quase todos os países latino-americanos. No caso da Argentina, por exemplo, a modalidade de instrumentação derivou em sérios custos nessa matéria: as dificuldades de coordenação do nível central permitiram uma multiplicidade de respostas em nível provincial, segundo as capacidades existentes, as características prévias do sistema e a política setorial adotada (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

Em relação à América Latina, Cetrángulo (2007) lembra que uma das vantagens do federalismo relaciona-se com suas possibilidades “de centralizar a tomada de decisões daqueles assuntos que requerem políticas

nacionais e de permitir a escolha pública local quando for mais vantajoso”. Assinala, também, que a busca de coesão social implica o redimensionamento do papel dos governos centrais para a compensação de diferenças e a articulação de políticas setoriais naqueles países em cujos territórios subnacionais existam capacidades desiguais. A alternativa que o autor propõe seria, então, a de categorizar os territórios e outorgar diferentes responsabilidades em função de sua qualificação. Porém, em sua opinião, isso tem um limite político-institucional que se vincula com a “dificuldade que os governos centrais têm em discernir os casos”, questão que se reveste de particular importância nos países de organização federal.

Por último, deve-se assinalar que, apesar de ser imprescindível considerar as características que o federalismo assume no respectivo país para se compreender competências, relações e fluxos, seu valor como variável explicativa torna-se limitado, já que a dinâmica que assume em cada caso não pode ser isolada de fatores históricos e culturais, do grau de desenvolvimento alcançado e das características estruturais de cada economia.

COMENTÁRIOS FINAIS

1. Centralização e descentralização. Em linhas gerais, observa-se que nos países federados, os estados, os cantões ou as províncias continuam sendo o epicentro dos sistemas educacionais. Eles os definem, gerenciam e controlam. Entretanto, os anos 1990 viram vários desses países evoluir em duas direções, *a priori* opostas: um movimento de centralização paralelamente à transferência de novas competências para a escola.

O movimento de centralização observa-se, sobretudo, na imposição de padrões nacionais e no reconhecimento de certificados de estudos nos países dominados por um estado federal forte. No extremo oposto, esses países apresentam numerosas experiências de autonomia escolar, que deixam ampla margem de ação aos profissionais locais. Contudo, raramente esses programas se generalizam para todo o território (MONS, 2004).

Paralelamente, outras reformas sugeriram dar ao nível local de maior capacidade de decisão no planejamento, na execução e avaliação da educação. A modalidade de implementação dessas mudanças não foi uniforme. Nos Estados Unidos, por exemplo, foram mais simples; seu sistema já tinha importante grau de descentralização e não necessitou de reformulações de envergadura nas estruturas centrais. Em outros casos, como na Espanha e no México, as reformas implicaram modificações

radicais e exigiram mais tempo para adaptarem as estruturas existentes e/ou criar as necessárias.

Por último, em alguns casos, as necessidades de coordenação estão promovendo iniciativas de cooperação interprovinciais/estaduais para implementar programas conjuntos (MONS, 2004).

2. A ordem federal ideal. Antes de começar a indagar a respeito da prestação e da regulamentação dos serviços públicos nos países federativos, isto é, quando ainda se está tentando compreender quem faz o que, é inevitável perguntar-se quem deve fazer o que. Essas perguntas foram abordadas principalmente pelo direito, pela economia e ciências políticas, o que permite classificar os estudos segundo o marco seja constitucional/legal, fiscal ou das relações políticas entre os diferentes níveis de governo (PAGANO, 2007).

Este trabalho circunscreveu-se ao tratamento positivo. Talvez seja quimérica a tentativa de achar uma resposta *urbi et orbi* sobre o modo ideal da ordem federativa e, portanto, deva se recorrer à casuística. Nesse sentido, Clarke (2007) conclui que a forma de análise mais razoável seria a de combinar marcos teóricos e evidência empírica para cada caso.

Os sistemas federativos são de natureza indutiva e devem ser estudados em sua dinâmica temporal, levando-se em consideração que sua conformação se origina em compromissos e acordos que herdaram e/ou que devem lidar com histórias e estruturas anteriores: “em outras palavras, os sistemas federativos usualmente se desenvolvem como resposta à inquietação sobre o modo de coordenar ou fusionar instituições políticas preexistentes em um novo sistema de governo” (LEONARDI; NANETTI, 2007).

Não há ciência nem teoria da atribuição de responsabilidades, pois as constituições federais são acordos políticos (DAVIS, *apud* WEISSERT, 2007). No mesmo sentido, Watts (2002) argumenta que, em última instância, o federalismo é uma técnica pragmática, cuja aplicação e efeitos dependem da situação específica de cada experiência.

Liebschutz (2007) vai um pouco além e assinala que as questões relevantes para a análise do desenho e a implementação de políticas em sistemas federativos são, entre outras: se são eficazes, se satisfazem aos diversos atores e se são equitativas, o que remete finalmente para sua efetividade.

3. Cooperação, negociação e conflito. Para os países federativos, Cabredo Mendoza (2009) destacou a necessidade de “buscar mecanismos

para enfrentar o paradoxo de um Estado que se vê como um todo a partir do exterior, mas que internamente é complexo e está em constante movimento”. Em sua opinião, a solução “está nas mãos da coordenação política e da comunicação entre todos os membros de uma federação”.

Em um sentido similar, Pagano (2007) assinala que “a relação entre os estados e o governo central deriva do grau em que as esferas de influência política se superpõem ou se encontram separadas.” Assim, quanto mais autoridade e influência sobre uma mesma arena exerçam ambos os níveis de governo, maior será a relação que caracterizará suas interações.

Não obstante, de forma simultânea, os conflitos estão sempre presentes, quer seja de forma latente quer seja manifesta. Ainda que alguns o lamentem, outros o consideram “inerentemente necessário ao federalismo (...) De fato, se não houvesse disputas, o sistema federativo teria sido completamente unificado ou teria colapsado” (RIKER, *apud* LIEBSCHUTZ, 2007). A necessidade dessas diferenças deve-se a que o vínculo dos diferentes níveis de governo é mutuamente dependente. E mais, se os problemas não puderem ser resolvidos de uma vez e para sempre é devido à própria dinâmica evolutiva dos países e ao contexto em que se desenvolvem (LIEBSCHUTZ, 2007).

Recorrer à ordem normativa legal para resolver os conflitos seria negar o caráter dinâmico dos sistemas federativos. Além disso, implicaria esquivar-se dos aspectos políticos, administrativos e econômicos que mudam com o tempo e os contextos. Isso não significa restringir o papel e o alcance das formas jurídicas que têm, entre outras funções, a de conferir certa estabilidade e segurança (ORNELAS, 2003).

Por isso, para além das prescrições jurídico-constitucionais, a permanente negociação e renegociação poderiam ser consideradas uma característica dos sistemas federativos, no marco de níveis de coordenação, cooperação e conflito que variam segundo a questão abordada e o contexto particular em que se coloca.

BIBLIOGRAFIA

AGRANOFF, R. Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ANDERSON, G. *Federalism: an introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponible em: <http://www.forumfed.org/en/federalism/primerbook_look.php>.

ARGENTINA. Consejo Federal de Cultura y Educación. *Resolución N° 214/04 del 27-4-2004*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004. Disponible em: <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res04/214-04.pdf>>.

BARRO, S. ¿Cómo pagan los países sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria. In: PREAL. *Financiamiento de la educación en América Latina*. Santiago, Chile: PREAL, UNESCO, 1998.

CAAMAÑO, F. Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio. *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. 19, n. 55, 1999.

CABRERO MENDOZA, E. *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Nostra, 2009.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. La gobernanza hoy: introducción. In: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Disponible em: <http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub/>.

CETRÁNGOLO, O. Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Santiago, Chile: CEPAL, abr. 2007. (Serie políticas sociales; n. 131).

_____; JIMÉNEZ, J. P. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, n. 84, des. 2004.

CENTRE FOR GOOD GOVERNANCE. Role of Urban Local Bodies vis-à-vis Education Department. *SPIU Project for MA&UD Departement*, Sep. 15, 2008. Disponible em: <www.cgg.gov.in>.

CLARKE, S. 'Thinking Federally' from a Governance Perspective. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

KINCAID, J. Introduction. In: GRIFFITHS, A. L.; NERENBERG, K. (Eds.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. Disponible em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/introductiontohandbook.php>>.

LEONARDI, R.; NANETTI, R. Thinking About Federal Systems in the 21st Century in Light of the European Experience with “Operational” Federalism. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

LIEBSCHUTZ, S. Overview and Introduction. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

MAYNTZ, R. “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. In: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Disponible em: <http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub/>.

MEXICO. Secretaría de Educación Pública. *Educación en los Estados: coordinación general de oficinas de servicios federales de apoyo a la educación*. Ciudad de Mexico: SEP, 2009a. In http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Directorio1

_____. _____. *Firman SEP y la Universidad de Londres, acuerdo para vigorizar a la educación básica*. in “Boletín 140”, 16 de junho 2009b. Disponible em: <<http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol1400609>>.

MINTZBERG, H. *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Librería El Ateneo Editorial, 1991.

MONS, N. *De l'école unifiée aux écoles plurielles: évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative*. Bourgogne: Université de Bourgogne, 2004. Disponible em: <www.u-bourgogne.fr>.

O'DONNELL, G. Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. In: PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas; contribuciones para el debate*. Rio de Janeiro: PNUD, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2004. Disponible em: <<http://www.centroedelstein.org.br/acercadeleestado.pdf>>.

O'DONNELL, G. Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008. *Anais...* Buenos Aires: CLAD, 2008.

ORNELAS, C. Las bases del federalismo y la descentralización en Educación”. *Revista de Investigación Educativa*, v. 5, n. 1, 2003. Disponible em: <<http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>>. Acceso em: 1 dez. 2009.

PAGANO, M. In the eye of the beholder: the dynamics of federalism in national and supranational political systems. In: _____; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

_____; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

PATRUCCHI, L. *La deuda del federalismo argentino: evolución y dinámica de la distribución de recursos fiscales (1988-2007)*. In: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN “CONSTRUYENDO EL ESTADO NACIÓN PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD”, 4. Ciudad de Buenos Aires, 22-25 ago. 2007. *Anais...* Buenos Aires: Gobierno Federal, 2007. Disponible em: <<http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/biblioteca.htm#c6>>.

PREAL. *Brasil*. Buenos Aires: PREAL, 2009a. Disponible em: <http://www.preal.cl/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=GRUPOS%20DE%20TRABAJO%5CEvaluaci%F3n%20y%20Est%E1ndares%5CForo%20actualizacion%5CCuadros%5CActualizaciones%20abril%202009&Archivo=BRASIL_abril09.doc>. Acceso em: 3 dez. 2009.

PREAL. *Minas Gerais, Brasil*. Buenos Aires: PREAL, 2009b. Disponible em: <http://www.preal.cl/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=GRUPOS%20DE%20TRABAJO%5CEvaluaci%F3n%20y%20Est%E1ndares%5CForo%20actualizacion%5CCuadros%5CActualizaciones%20abril%202009&Archivo=MINASGERAIS_abril09.doc>. Acceso em: 3 dez. 2009.

SABETTI, F. Types of Federalism: achieving self-governing capabilities in societies with federal potentials. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SHAILENDRA SHARMA, *Role of Municipal Corporation in Education & 74th Amendment*. India: Patham, [s.d]. Disponível em: <http://www.pratham.org/images/SHAILENDRA_SHARMA-Role_of_Municipal_Corporation_in_Education.pdf>.

SUCHAUT, B. *Analyse des effets des systèmes d'enseignement*. Dijon, France: Institut de Recherche sur l'Éducation: Sociologie et Economie de l'Éducation, 2007.

WALBERG, H. et al. Decentralization: An International Perspective. *Educational Horizons*, Winter, 2000. Disponível em: <<http://pilambda.org/horizons/v78-3/decentralization.pdf>>.

WATTS, R. *The Relevance Today of the Federal Idea*. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON FEDERALISM, Switzerland, 2002. *Proceeding...* Ontario, Canada: Forum of Federations, 2002. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismtoday.php>>.

WEISSERT, C. Dividing the Job Revisited: Learning from the United States Case 1789–2006. In: PAGANO, M.; LEONARDO, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

YOUNG LEE, S.; WHITFORD, A. *Government effectiveness in comparative perspective*. Athens, GA: The University of Georgia, 2007. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1081642>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS PARA A ANÁLISE DOS PAÍSES

AUSTRALIA. Department of Education, Employment and Workplace Relations. *Overview of Education System*. Disponível em: <<http://www.deewr.gov.au/Schooling/Pages/overview.aspx>>.

BARRO, S. ¿Cómo pagan los países a sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria. In: PREAL. UNESCO. *Financiamiento de la educación en América Latina*. Santiago: PREAL, UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001160/116009sb.pdf>>

CANADA. Council of Ministers of Education. *Education in Canada*. Ontario: Council of Ministers of Education, 2008. Disponível em: <www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/64/Education_Canada.en.pdf>.

CHENEY, G. R.; RUZZI, B. B.; MURALIDHARAN, K. *A Profile of the Indian Education System*. Washington, D.C.: National Center on Education and the Economy, 2005. Disponible em: <<http://www.cscsarchive.org/dataarchive/textfiles/textfile.2008-05-06.2899222308/file>>.

DOWLING, A. *Australia's school funding system*. Australia: Policy Analysis and Program Evaluation Unit, 2007. Disponible em: <www.acer.edu.au/documents/PolicyBriefs_Dowling07.pdf>.

EACEA. *Euridice*: information on Education Systems and Policies in Europe. Europe: European Commission/Executive Agency Education, Audiovisual & Culture. Disponible em: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php>

GUSTAFSSON, M.; MORDUCHOWICZ, A. *What we can learn from a comparison of schooling systems of South Africa and Argentina*. Buenos Aires: IIEP-UNESCO, 2008. Disponible em: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/system/files/documentos/what_we_can_learn_from_a_comparison.pdf>.

KINGDON, G. G. *The progress of school education in India*. Oxford: University of Oxford/Department of Economics/Global Poverty Research Group, 2007. Disponible em: <<http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-071.pdf>>.

LALL, M. *The challenges for India's education system*. London: Chatham House/Asia Program. 2005. Disponible em: <www.chathamhouse.org.uk>.

LESSARD, C. *Gobernabilidad y políticas educativas: sus efectos sobre el trabajo docente: punto de vista canadiense*. Buenos Aires: IIEP-UNESCO, 2008. Disponible in: www.iipe-buenosaires.org.ar

LYKINS, C.; HEYNEMAN, S. *The Federal Role in Education: lessons from Australia, Germany and Canada*. Nashville, TN: Vanderbilt University, 2008. Disponible em: <<http://www.vanderbilt.edu/peabody/heyneman/PUBLICATIONS/heyneman.2008.federalrole.pdf>>.

MONS, N. *De l'école unifiée aux écoles plurielles: évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative*. Dijon, France: Université de Bourgogne, 2004. Disponible em: <www.u-bourgogne.fr>

MORDUCHOWICZ, A. *La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina*. Buenos Aires: [s.n.], 2008. (mimeo).

OECD. *Reviews of National Policies for Education: South Africa*. Paris: OECD, 2008. Disponible em: <http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_39263231_41422650_1_1_1_1,00.html>.

OEI. *Sistemas educativos nacionales: informes por país*. Disponible em: <www.oei.es/quipu/informes.htm>.

SACKS, L.; BROWN RUZZI, B. *Overview of Education Ministries in selected countries: roles, responsibilities and finances*. Washington, D.C.: National Center on Education and the Economy, 2006. Disponible em: <<http://www.skillscommission.org/pdf/Staff%20Papers/Overview%20of%20Education%20Ministries.pdf>>.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Education. *The Federal Role in Education: overview*. Disponible em: <<http://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html?src=ln>>.

A QUESTÃO FEDERATIVA E A EDUCAÇÃO ESCOLAR

Carlos Roberto Jamil Cury

INTRODUÇÃO

O tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa. Diz o art. 1º da nossa Constituição: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...

A definição por República Federativa consta já do Preâmbulo da Constituição, do art. 3º, do art. 4º, do art. 12, do art. 13, do art. 18 e do art. 95. Tal definição se repete por treze vezes no texto constitucional. O art. 60, em seu parágrafo 4º, inciso I, proíbe terminantemente qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado.

Outro critério a ser cuidadosamente referido é o da distinção entre Estado Nacional e União Federativa. O Estado Nacional, dotado de soberania, se rege nas relações com outros Estados pelo Direito Internacional. Nesse sentido, só Estados soberanos – pessoas jurídicas de direito internacional pública – e organizações internacionais reconhecidas podem celebrar acordos, tratados, convenções e declarações formais e oficiais entre Estados Nacionais. E um acordo formal entre Estados, tal nos ensina Rezek: “é um ato jurídico que produz a norma, e que, justamente por produzi-lo, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas [...]” (REZEK, 2000, p. 18).

O Preâmbulo da Constituição da República de 1988 assim como o seu art. 4º. dispõem como princípio da nação a prevalência dos direitos humanos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

No caso da educação, além do que está contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, é importante assinalar

que o Brasil também promulgou em 1968, pelo Decreto nº 63.223, a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) estabelece o Plano Nacional de Educação (§1º do art. 87) em articulação com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Por outro lado, a construção de um sentido ético capaz de universalizar os direitos humanos em âmbito internacional e as novas relações mundiais que implicam cidadãos nacionais “peregrinos” impulsionam o Estado Nacional a acolher uma visão e uma presença mais cosmopolitas. Em função disso, o Estado Nacional pode propiciar o apoio de seus serviços públicos aos seus “desterritorializados”, visando diminuir a sensação de “estranhamento”, assegurar direitos em favor de um exercício adequado dos mesmos, seja no país em que está, seja quando de uma reinserção na comunidade nacional. Assim, cabe ao Estado Nacional, respeitado o direito internacional, buscar formas de assegurar o direito à educação tal como posto, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No caso, o que está em jogo é o resgate de direitos fundamentais voltados para a espécie humana, tal como prevê e reconhece a Conferência de Viena de 1993 e seu respectivo Plano de Ação.

Ao lado dessa dimensão internacional, em que o Estado Nacional é o sujeito originário e titular do direito internacional público na relação com outros Estados soberanos, há a União Federativa. Ela abriga em si o poder de gerar obrigações e deveres e de assegurar direitos emanados da Lei Maior em todo o território nacional. Sua atuação tem como objetivo fundamental o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem...” (art. 2º.). Desse modo, sendo a educação escolar um direito, ela é também um bem público e, quando ofertado pelo Estado, um serviço público para todos. Faz sentido, então, em busca das finalidades maiores da nação, a União avocar para si, em matéria de educação, como competência privativa sua, “o legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988, par. 24 do art. 22) e suas consequentes normas gerais e regras comuns. Tais normas são comuns a todos os entes federativos, por terem um caráter, ao mesmo tempo, nacional e cidadão.

Essa é uma competência legalmente atribuída. A educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais (BRASIL, 1988, par. 24 do art. 22) e cuja elaboração é competência privativa da União. Com base nesse artigo, o Ministério da Educação (MEC) exerce um papel único na organização

nacional da educação. Também os artigos 206 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação. E, no caso do art. 214, modificado pela Emenda Constitucional nº 59 incumbe à lei estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE) *com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas...* (grifos adicionados) Nesse caso, dado todo o passado de Planos Nacionais de Educação, dado art. 211, parágrafo 1º da Constituição e os arts. 8º, 9º § 1º e 16 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cabe ao MEC tomar a iniciativa de, em regime de colaboração, elaborar o PNE. Segue daí a função redistributiva e supletiva da União em relação aos outros sistemas federativos, tal como está posto no § 1º do art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

Consequente ao federalismo, cabe apontar a existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União.

Contudo, ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais.¹ Há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Tais responsabilidades já estão postas na Constituição e mais explicitadas em leis infraconstitucionais com destaque para a Lei nº 9.394/1996. Confirase, por exemplo, a competência comum de todos os entes federativos posta no art. 23, V e a competência concorrente assinalada no art. 24, IX no texto constitucional. A conjugação das competências privativas, comuns e concorrentes se enfeixam no regime de colaboração no conjunto do art. 211 da mesma Constituição.

Além das responsabilidades legislativas e normativas, há a divisão das responsabilidades materiais e financeiras própria da vinculação de impostos para o financiamento da educação como prevê o art. 213.

1. O pesquisador deve ter cuidado para não responsabilizar a União por políticas que cabem aos estados e municípios e vice-versa.

A distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais. Se a complexidade social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado brasileiro. E, como se sabe, as diversidades regionais se cruzam com suas disparidades que continuam sendo de grande monta em nosso país.

Não é por acaso que o art. 3º da Constituição da República põe, em seu inciso III, como um dos seus objetivos fundamentais o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

FEDERALISMO

Tratar do federalismo é falar de um tipo específico de Estado. Alguns conceitos fundamentais, sem pretensão de esgotamento, podem nos servir de auxílio nessa análise exploratória.

Federação provém do latim *foedus-eris*² que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar.

Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas.

Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado.

Podem-se distinguir três tipos gerais de federalismo.

2. Não confundir com *foedus, a, um* e que significa sujo, fedido, malcheiroso.

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode-se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988.

O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, entre 1898 – 1930.

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição.

São exemplos formalizados de federalismo político, ainda que diferenciados entre si nas suas especificidades e efetivação: o Brasil, os Estados Unidos, a Alemanha, o México, a Argentina, a Venezuela, a Rússia e a Bélgica.

Cumpra agora distinguir a Federação de outras formas de organização dos Estados.

A Confederação indica a união entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações. Essas nações preservam sua autonomia interna e sua personalidade jurídica ante os outros Estados Nacionais da Confederação. Enquanto Estados Nacionais Confederados, eles abdicam de sua soberania externa à qual é delegada àquele poder que os representa em foros internacionais. Mas gozam do chamado direito de secessão, ou seja, um Estado pode se retirar da Confederação.

Exemplo clássico de confederação é a Suíça cujo nome formal é Confederação Helvética, com seus 20 cantões e seis subcantões. Outro exemplo é a Bósnia-Herzegovina.

O Estado Unitário se dá dentro de um governo central com autoridade exclusiva de um Estado com jurisdição integral em todo o país. Nas divisões

administrativas com as quais ele possa contar – não lhes é dada autonomia – no mais das vezes são chamadas de regiões ou províncias. Essas são diretamente subordinadas à autoridade do poder central, mediante delegação.

Exemplos típicos são a França, o Uruguai, Portugal e, em nossa história, o Brasil Imperial.

Uma análise detida do federalismo deve considerar, em cada caso, a origem dos diferentes modelos das federações e os condicionantes dos seus respectivos processos históricos.

BRASIL

O Brasil, registre-se, é uma República Federativa desde o Decreto nº 01 de 15/11/1889: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa”.³

A República Federativa adota um tipo de Estado em que há tanto um autogoverno (concentração) e um governo compartilhado (difusão). Pode-se dizer que o caráter federativo de um Estado nacional se concentra em um polo central de poder e, ao mesmo tempo, difunde-se pela autonomia dos seus membros que possuem competências próprias.⁴

Manter unido o país dentro de um todo, sobretudo político e territorial, era uma aspiração das elites desde a vinda de D. João VI ao Brasil. A busca dessa unidade não se desfez após a Independência em 1822.

A Constituição Imperial de 1824 adotou um regime centralizado nos Poderes Gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias. Por isso, a primeira lei geral de educação, datada de 15 de outubro de 1827, era uma lei imperial (hoje, diríamos: de caráter nacional) que legislava sobre a matéria e na qual se previa, por exemplo, a gratuidade no ensino primário aberto a todos os cidadãos⁵, o método pedagógico, o currículo e os concursos de acesso. Os ordenados dos mestres tinham um piso e um

3. O advérbio provisoriamente teve sua consumação no plebiscito aqui acontecido, em 21 de abril de 1993. O povo pôde se manifestar sobre o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e ainda para decidir se o país deveria continuar sob o regime republicano ou optar pela restauração da monarquia em virtude da EC nº 02/1992.

4. O Brasil já teve, sob a República, territórios federais diretamente subordinados à União não dispondo de autonomia administrativa.

5. Observe-se que só os livres ou libertos eram considerados cidadãos.

teto nacionais cuja regulação cabia às províncias com a aprovação da Assembleia Geral do Império. Essa lei era uma lei geral de educação primária dentro de um sistema imperial e centralizado de poder. Contudo, sua administração e fiscalização ficavam a cargo das províncias abrangendo apenas as vilas e lugares mais populosos.⁶

Em 1834, o Brasil Imperial conhecerá uma mudança altamente significativa. O Ato Adicional (Lei nº 16 de 12/08/1834), a rigor uma emenda constitucional, reconhece certa autonomia das províncias, eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais e dotando-as de assembleias legislativas provinciais e de Câmaras dos Distritos, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais.

E conforme o § 2º do art. 10 desse Ato, adotou-se uma descentralização do ensino primário ao atribuir às províncias competência legislativa sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la... Iniciava-se, em nosso país, ainda que imperial e centralizado, um federalismo educacional e, com ele, uma duplicidade de redes de ensino na medida em que o ensino superior continuava centralizado como competência dos poderes gerais. Ademais, assinale-se que foram confiados às províncias impostos de menor valor.⁷

O contexto de nosso sistema de educação escolar o fazia subordinado a um sistema sociopolítico oligárquico e elitista. Oligárquico pela dominação de pequenos grupos localistas e elitista pela sua destinação aos livres e, com a ignominiosa escravatura, a proibição tácita de acesso dos escravos à escola pública. Registre-se, também, a possibilidade de oferta de instrução e educação no âmbito doméstico.

A República, passando de um regime centralizado para um descentralizado, adotará um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o poder central (União) com poderes mais limitados e os agora estados (ex-províncias), com poderes mais ampliados face ao que vigia no Império. Tornados membros federativos, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas.

6. Vê-se aqui a exclusão prática da população da zona rural e pequenos povoados do acesso às primeiras letras.

7. Em 1840, a Lei nº 105 de 12/05/1840 interpreta, de modo conservador e centralizador, o Ato Adicional de 1834. Em 1841, com a Lei nº 234 de 23/11/1841, há o retorno do Conselho de Estado com conselheiros vitalícios, nomeados pelo imperador.

Assim, a Velha República será federativa, dual e assimétrica. Se as oligarquias paulista e mineira conseguem se unir e se impor, elas terminam por desenhar uma espécie de federalismo centrífugo em consonância com a chamada política dos governadores. A mesma força não terão muitos outros Estados divididos entre suas oligarquias convulsionadas. Como assevera Santos:

A novidade da Primeira República foi a substituição da coalizão estabelecida entre o poder central e os coronéis municipais pelo acordo, ou pacto, entre o Executivo nacional e os estaduais, compulsória mediação, agora, dos pleitos municipais (SANTOS, 2006, p. 99).

A Constituição de 1891 mantém um federalismo educacional quase nos mesmos termos do Ato Adicional e, ainda por cima, deixa a cargo da autonomia dos estados declarar ou não a gratuidade (que não aparece na Constituição Federal de 1891) e a obrigatoriedade do ensino primário. Os estados teriam autonomia para, dentro de seus territórios, financiar com seus recursos essa etapa da educação escolar. Legalmente, os estados podiam criar instituições de ensino secundário e superior dentro dos seus espaços territoriais, conforme o art. 35, parágrafo 3º da Constituição.

Uma tomada de posição *sui generis*, dentro da Velha República, ocorrerá com a Reforma Rivadávia Corrêa, em 1911, em que ocorre uma verdadeira desoficialização da educação pela qual a abertura de escolas secundárias e superiores federais passou a se fazer de modo extremamente flexível. Pode-se mesmo afirmar que, nesse período, houve uma liberdade de ensino aberta ao mercado sem a intervenção do Estado e sem a existência de um ensino oficial, com base em uma interpretação peculiar do governo em relação ao art. 72, § 24 da Constituição.

A Revisão Constitucional de 1925-26, mesmo trasladando maiores poderes à União à vista dos movimentos sociais e das relações de trabalho, não conseguiu restabelecer em nível nacional a gratuidade do ensino primário nem sua obrigatoriedade. Na mesma ocasião, a tentativa de estabelecer o ensino religioso (facultativo) nos estabelecimentos oficiais de ensino primário, como regra nacional, também não teve o projeto aprovado.

À mesma época, o Decreto nº 16.782/A, de 13/01/1925, conhecido como Reforma João Alves/Rocha Vaz, estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário. De acordo com o art. 25 do Decreto, a União

deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais.

Após 1930, o Estado Federal vai concentrando mais e mais poderes a caminho de um federalismo centrípeto e interventor. O termômetro dessa interferência se exacerba, quando em 1937, é dado um golpe de estado e se outorga a Constituição Ditatorial do Estado Novo. Entretanto, na parca vigência da Constituição proclamada de 16 de julho de 1934, houve grandes avanços como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação.

Essas realidades de um maior ou menor federalismo educacional vão criando uma cultura na qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da União, competindo aos estados e, subsidiariamente aos municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário. Concorrentemente, os estados poderiam investir no ensino secundário e superior ao lado da União.

Ao federalismo centrípeto de 1930, à centralização fática de 1937, sucede um federalismo tendencialmente centrífugo no interregno 1946-1964.

Apesar da defesa justificada feita por próceres educacionais em favor de um sistema nacional de educação em que a presença da União fosse além das diretrizes e bases, tal empreitada não obteve êxito.⁸ Mesmo assim, a Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/1961) confirmam a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o plano nacional de educação. A organização da educação nacional continuava a se desenhar por um federalismo bastante dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos.⁹

Após o golpe de 1964 e do regime militar que se lhe seguiu, a Constituição de 1967 ampliou a educação obrigatória para oito anos e retirou a vinculação do percentual dos impostos para a educação. Tal vinculação passou a existir somente em 1969 e para os municípios.

Do ponto de vista político, nos anos 1970 – em especial a partir do “pacote de abril de 1977” – o centralismo político, financeiro e fiscal na União

8. Deve-se notar que a vinculação orçamentária, fonte permanente de um percentual dos impostos como forma de financiamento da educação, não teve vigência entre 1937-1946 e 1967-1985.

9. Cumpre registrar que nem sempre há uma simetria distributiva entre o federalismo jurídico-político (repartição das competências) e o federalismo fiscal (divisão dos impostos).

passou a contar com uma sobrerrepresentação de camadas conservadores no Congresso por meio de uma relação distorcida entre número de eleitores e de eleitos. Junto com esse centralismo, a censura, o abafamento das liberdades civis e a perseguição política conduzem a uma resistência e a uma crítica à situação estabelecida. O crescimento de um sentimento forte de cidadania, de busca de igualdade e de democracia se revelam nas ruas, nos centros de estudos e nos meios políticos.

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes¹⁰ entre os entes federativos.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...” (art. 1º da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I. Percebe-se, pois, que em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria.¹¹

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.¹²

10. Concorrente, aqui, deve ser tomado no sentido da simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim e, no caso da educação escolar, no atendimento das finalidades maiores e comuns dela. Contudo, em sua efetivação, tal sentido pode se degenerar em competitividade.

11. O reconhecimento dos municípios como entes federados representa uma mudança jurídico-política de grande significado.

12. Há que se distinguir a deliberação da decisão. São dois momentos distintos. O deliberar é um ato próprio de um órgão colegiado, plural e representativo, e precede o ato decisório. O decidir reduz as muitas vontades a uma única vontade, fruto consensual pós – dissenso, que acaba por vincular todos a um ato normativo final no qual todos se viram participantes. Consulte-se Bovero, 2002, especialmente capítulo 3.

A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

Essa abertura, contudo, no campo da interpretação do texto legal, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem, é também fonte de incertezas e conflitos como também o é a crescente interferência da União no âmbito do regime fiscal e tributário. Como analisa Baracho Junior:

O sistema de repartição de competências estabelecido na Constituição da República é bastante complexo, especialmente na medida em que busca conjugar a forma horizontal com a forma vertical de repartição de competências. Tal fato potencializa os conflitos entre leis editadas no âmbito dos Estados e no âmbito federal, ainda que se busque na competência privativa uma forma de atribuição de competências que não admite concorrências (BARACHO JUNIOR, 2006, p. 279).

E, em outro trecho, o mesmo autor destaca:

O Supremo Tribunal Federal tem enfrentado casos de difícil solução em matéria de conflito de competências entre a União e os Estados, em especial conflitos que envolvem a superposição entre o exercício da competência legislativa privativa da União e o exercício da competência concorrente por parte dos Estados (BARACHO JUNIOR, 2006, p. 273).

No caso da educação escolar, o STF exarou várias declarações a respeito da inconstitucionalidade da eleição de diretores de escolas públicas face a dispositivos de Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais como é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 640 de 05/02/1997 relativa ao art. 198, VIII da Constituição do Estado de Minas Gerais.

De todo modo, o federalismo na educação se conjuga com a busca de sua complexa efetivação.

A educação, dever do Estado, é um direito social da cidadania posto de tal modo que cada indivíduo possa se autogovernar como ente dotado de liberdade e ser capaz de participar como cidadão consciente e crítico de uma sociedade de pessoas livres e iguais e ter acesso aos seus bens sociais.

No circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.600 municípios e o Distrito Federal.

No que se refere à educação propriamente dita, a Constituição deixa claro, no art. 211, que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Nesse sentido, a competência da União limita-se às normas gerais (§1º do art. 24), isto é, elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º do art. 24 e inciso II do art. 30).

Para evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação, a Lei Maior deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralização dos sistemas (art. 211). Esses devem promover uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia política a ser coordenada pela União, em regime de colaboração.

Entretanto, se temos uma educação nacional sempre referida, a expressão *sistema nacional de educação em regime de colaboração* a ser articulado sob o Plano Nacional de Educação é de datação da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009.¹³

Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. É dessa concepção articulada entre os sistemas que decorre também a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins.¹⁴

Ora, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao buscar traduzir esse regime de colaboração a fim de efetivar os grandes princípios e normas gerais da educação, atribui aos entes federativos políticas importantes. Contudo, sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado.

13. Sobre Sistema Nacional de Educação Cf. Saviani, 2004.

14. Parecer CNE/CEB nº 30/00.

Ninguém ignora que vivemos em um país desigual com uma distribuição de renda demasiado assimétrica. Sabe-se também que nossas regiões são muito díspares entre si. E nem sempre queremos ver que temos graves problemas de discriminação étnica.

Estamos diante de um desenho do pacto federativo que, dada a tradição de longa data, implica a construção de uma nova cultura.

Surgem, então, dificuldades e limites e que não se devem ao desenho constitucional propriamente dito.

O primeiro limite advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a complementar, exigida pela Constituição em seu § único do art. 23.

O segundo limite se insere dentro dessa omissão. Como estamos com 21 anos de distância da proclamação da Constituição, como em política o vácuo não existe, essa lacuna vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os estados, as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada de contribuições “provisórias” que se eternizam, a sempre adiada reforma tributária e as medidas provisórias.

Tudo isso acaba gerando, na prática política, mais uma via para um indesejado federalismo competitivo que põe em risco o pacto federativo do modelo cooperativo.

A distorção existente na representação política também impõe limites. Como diz Santos:

Nos últimos 10, 15 anos, o país ingressou em um processo de subdesenvolvimento institucional, na medida em que a expansão e o amadurecimento da sociedade política, sua crescente diferenciação e heterogeneidade de grupos de interesse não se vêem adequadamente expressos nas instituições, especialmente em suas rotinas de decisão (SANTOS, 2006, p. 114).

Também Tavares de Almeida (2001) comenta em direção similar:

Submetido a esses critérios, o sistema federativo brasileiro, de acordo com Stepan, está entre os mais restritivos do poder da maioria: a sobrerepresentação das unidades com eleitorado menor não se limita ao Senado, mas existe também na Câmara Federal; o Senado tem poderes legislativos amplos; o sistema partidário é fragmentado e pouco nacionalizado; desde a Constituição de 1988, Estados e Municípios possuem um rol amplo de competências legislativas (TAVARES DE ALMEIDA, 2008, p. 18).

E não se pode deixar de apontar a desigualdade social em que se cruzam variáveis de classe social, cor, sexo, etnia e região e que sinalizam um país coberto de miséria e de pobreza.

A realidade intolerável de indicadores sociais reveladores de privação social, realidade quase que tornada uma situação imutável, se abate sobre a educação escolar. Ao lado do total de jovens e de adultos, o país ainda continua conhecendo índices preocupantes de repetência, evasão no ensino fundamental e médio. A educação infantil em matéria de acesso, como o ensino médio e a educação profissional, contam com largos óbices.

Apesar disso, na área da educação, houve iniciativas nacionais tendentes a impactar os entes federativos de modo a fazer regredir os índices de acesso à escola do ensino fundamental e a entrelaçar os próprios entes federativos num esforço conjunto e focalizar o financiamento da educação.

Foi o caso do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, regulada pela Lei nº 9.424/1996. Sua estratégia implicava uma cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. A coparticipação no financiamento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, tinha como regra a subvinculação a essa etapa da educação básica dos recursos já vinculados pela Constituição. Acrescente-se a isso a distribuição das competências. Com isso se pretendia também retirar o ensino fundamental de uma espécie de zona cinzenta quanto às competências e responsabilidades dos entes federativos no acesso a um direito próprio da cidadania.

Com efeitos expressivos nas regiões Norte e Nordeste, tendendo o sistema a universalizar o acesso, o fundo só não rendeu mais em termos de redução de disparidades regionais porque a União não cumpriu sua parte, legalmente expressa, no financiamento. Além disso, o próprio foco do fundo, ou seja, o ensino fundamental, ao compor uma etapa da educação básica, deixou fora a educação de jovens e adultos, a educação infantil e o ensino médio. Também a exigência dos planos de carreira, obrigatórios e indispensáveis, não se fizeram presentes na grande municipalização havida.

A experiência do Fundef, com seus avanços e limites, revela a possibilidade de um pacto federativo com um desenho de fato cooperativo e uma descentralização harmônica. Tanto é assim que o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 53 convertendo o Fundef em Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb).

O Fundeb tornou-se uma nova política para corrigir os defeitos do Fundef e propiciar a abertura de formas de regime de cooperação federativa, abrindo-se para o conjunto da educação básica em suas etapas e modalidades.

Entretanto, o vigor dessa nova política só encontrará seu verdadeiro caminho se ao federalismo jurídico-político corresponder um federalismo fiscal consequente com o que diz o § único do art. 23 de nossa Constituição. Nele se lê que o objetivo maior do regime de colaboração é o de um equilíbrio no desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Retomando Tavares de Almeida:

A definição do conteúdo concreto da cooperação, bem como os mecanismos que a possibilitariam caberiam seja à legislação ordinária, seja a iniciativas governamentais nos três âmbitos (TAVARES DE ALMEIRA, 2001, p. 27).

Um sistema nacional articulado de educação teria que alavancar o papel da União com uma maior presença no âmbito da educação básica e no âmbito das redes privadas dos sistemas de ensino. Já em 1988, assinalava Barreto:

Cabe à União enfeixar em um todo orgânico o sistema nacional de educação, constituído pelo conjunto de seus sistemas de ensino com vista a assegurar a continuidade e articulação horizontal e vertical entre os diferentes cursos e níveis, desde a pré-escola até a universidade. Cabe a ela também formular a política nacional de educação, expressa através de Planos Nacionais de Educação que incorporem as contribuições dos estados e municípios, dos profissionais da área e dos segmentos majoritários da população organizados. É ainda atribuição da União o estabelecimento de um núcleo comum de conhecimentos que devem constituir a formação escolar nacional básica a que todo o cidadão tem de ter acesso, bem como o suprimento das deficiências do ensino, quando estas ocorrem em larga escala. Assim sendo, o governo federal deve contribuir para sanar as extremas diferenças encontradas nos índices de escolarização das distintas regiões do país, que vêm se mantendo inalteradas por décadas, reforma após reforma educativa (BARRETO, 1988, p. 20).

Nasceram daí as dificuldades para a implantação de um Sistema Nacional de Educação, articulado em bases cooperativas e federativas. Afinal, a organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização

pedagógica quanto uma via de jogo de poder. Por isso, cada vez que esse assunto foi pautado em Constituintes, Leis de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates polêmicas, sobretudo quando o adjetivo nacional entrou em pauta.¹⁵

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a sua eventual perda de autonomia. Após 165 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. E há também precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, principalmente no que se refere ao seu financiamento.

POR UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, ARTICULADO E COOPERATIVO SOB O FEDERALISMO.

Um sistema de educação supõe como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito.

Esses quatro elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, como conjunto organizado sob um ordenamento, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito.

Essa coexistência, pois, supõe unidade e diversidade, essa coexistência supõe unidade e diversidade sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativa).

O atual pacto federativo dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula um regime de colaboração recíproca com uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino:

- com unidade,
- com divisão de competências e responsabilidades,

15. Mesmo com a indicação de uma lei complementar que traduza o regime de cooperação recíproca, posta no § único do art. 23 da Constituição de 1988, até hoje não foi efetivada.

- com diversidade de campos administrativos,
- com diversidade de níveis de educação escolar,
- com assinalação de recursos vinculados.

Decorre daí um caráter de administração complexa devido ao número de espaços e poderes implicados, devido ao conjunto bastante intrincado da legislação e devido aos temores supramencionados.

Não seria lícito inferir que, além da LDB, o Plano Nacional de Educação, o sistema nacional de avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o Fundeb (precedido pelo Fundef) não apontam para a necessidade da efetivação de um sistema nacionalmente articulado?

Então, a proposta de um sistema nacional de educação, explicitamente formulado, gera várias perguntas:

- pode haver uma coordenação mais clara e mais direta pela União de modo a exercer as funções equalizadora e redistributiva?
- como aprimorar as competências dos sistemas de modo a propiciar um exercício harmônico do regime de colaboração sob a coordenação mais incisiva da União?

O sistema nacional propiciaria a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores?

- uma lei de responsabilidade educacional face ao direito à educação, derivada do art. 37 da Constituição, obrigaria os governantes a assumir conscientemente suas responsabilidades e consequências, no caso de omissão quanto a esse direito?

A coordenação mais clara e direta da União não só é possível como desejável em pontos significativos como a definição mais específica de um programa curricular na educação básica (etapas do ensino fundamental e do médio). Tais etapas sendo obrigatórias têm como um de seus pressupostos a busca de elo de coesão nacional até mesmo consequente à validade nacional do certificado. Nunca houve uma definição absoluta por parte da União, em períodos precedentes, quando da norma do currículo mínimo. Tal norma pode ser regulamentada pelo Conselho Nacional de Educação à luz do art. 210 da Constituição e do art. 9º IV da LDB. Nesse caso, as reuniões específicas do CNE para essa definição incluiriam representantes do Fórum de Conselhos Estaduais de Educação e da União dos Conselhos Municipais de Educação.

Outro ponto significativo de presença mais direta da União se daria nas exigências para os processos de autorização de cursos do ensino superior. Não se pode confundir um processo de burocratização (interpretado à moda weberiana) nem como sinônimo de exigências descabidas e rançosas e nem como sendo o oposto de uma liberação geral. A burocratização tem como pressuposto a impessoalidade face à necessária garantia de qualidade especialmente pressupostas no art. 3º IX e no art. 9º da LDB, VII, VIII e IX da LDB.

A harmonização das competências dos sistemas exigirá, além de uma melhor definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, um repensar da composição do Conselho Nacional de Educação. Nessa composição, não poderiam faltar membros que representem a colaboração que estados e municípios podem e devem postular na busca da harmonização. Obviamente, as funções normativas do CNE devem ser melhor especificadas no tocante, máxime, às definições curriculares e aos processos de autorização.

Já que a Emenda Constitucional nº 59/2009 incumbe à lei do Plano Nacional de Educação (PNE) – a ser discutido e votado em 2010 para implementação em 2011 – o qual tem, entre outros objetivos, o de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação do mesmo em vista dos valores e finalidades da educação; já que essa aspiração de muitos educadores e cientistas se viu reconhecida pelo congresso a tal ponto que foi constitucionalizada, a situação organizacional da educação brasileira como um todo não pode ficar como está. Um sistema nacional federativo e articulado ganharia em organicidade, clareza e direção. Uma melhoria de resultados depende da aceitação de uma nova cultura organizacional para cuja realização há que se pensar uma estratégia pedagógica junto aos conselhos de educação, às secretarias de educação e às comunidades interessadas entre as quais as das famílias dos estudantes. Com isso, evitar-se-ia a pecha de autoritarismo e consagrar-se-ia um *modus operandi* mais consequente ao regime da colaboração.

Uma lei de responsabilidade educacional, com audiências no Congresso, tem um impacto direto na aplicação rigorosa, competente e finalística dos recursos da educação. Uma gestão responsável desses recursos é também motivo para se exigir os recursos indispensáveis quando da ampliação da capacidade administrativa e arquitetônica de recrutamento de estudantes

para etapas ainda não universalizadas. Articulada com os insumos necessários para um padrão de qualidade na oferta do ensino/aprendizagem, cuja definição já vem sendo estudada pelo Conselho Nacional de Educação como custo/aluno/qualidade em obediência ao disposto no art. 75 da LDB. A clareza desse artigo dispensa comentários quanto à exigência ética e administrativa dos governantes em realizar esforços para que as metas quantitativas e qualitativas sejam atingidas. A lei que tem entre seus pressupostos a obediência à fórmula de domínio público, ou seja, terá que respeitar a norma constitucional da transparência, envolvendo a consciência dos cidadãos.

Aí, em bases a um autêntico federalismo como está dito no atual Plano Nacional de Educação, um federalismo de cooperação entre os entes federativos, poder-se-á com maior rigor falar-se de um sistema nacional articulado de educação.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BOVERO, M. *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARAPETO FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. Â. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo, Anpae, v. 18, n. 2, jul./dez. p. 163 -174, s.d. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/65.pdf>>.

OLIVEIRA, F. A. de; REZENDE, F. (Org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). *Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2005.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REZEK, J. F. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROCHA, C. L. A. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTOS, W. G. dos. *Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAVIANI, D. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas: Autores Associados, 2004.

TAVARES DE ALMEIDA, M. H. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, n. 51, 2001.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO DOS GASTOS

Jorge Abrahão de Castro

INTRODUÇÃO

Os bens e serviços educacionais que os cidadãos brasileiros encontram podem ser oferecidos por diversos mecanismos, tanto públicos quanto privados. Quando se situam no âmbito das responsabilidades do Estado (governo federal, estadual e municipal), absorvem recursos que são principalmente arrecadados de forma impositiva junto ao cidadão. Além do gasto público, ressalta-se que o financiamento e o gasto com educação no país são realizados também pelas empresas e pelas famílias, e que não serão tratados neste trabalho. Portanto, os recursos públicos, ao propiciarem as principais condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais, podem ser um limite e um obstáculo ao atendimento das necessidades e demandas por bens e serviços educacionais.

A ação do Estado no período aqui analisado, 1995-2007, foi marcada por reestruturações da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental e mais atualmente, da educação básica. Assistiu-se, também, à reformulação de programas existentes e à criação de novos programas e projetos/atividades. É importante salientar que a ação do governo federal no período introduziu novos mecanismos de gestão, definiu critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, induziu a descentralização institucional e financeira das ações e avançou nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino. A estratégia unificadora por trás desses projetos e medidas buscou fortalecer o papel coordenador e articulador do governo federal na área da educação fundamental e na educação básica.

Registraram-se também três novidades cruciais: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (BRASIL, 1996b), em tramitação no Congresso Nacional desde o final dos anos 1980; a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996 de iniciativa do MEC e, mais recentemente, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef.

No momento, faz parte da agenda, ainda, a discussão sobre a necessidade de ampliação do acesso a bens e serviços educacionais na educação infantil, no ensino médio e na educação superior. Também, se coloca a discussão sobre a melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos em todos os níveis e modalidades. Além disso, ainda convivemos com o atraso crônico do analfabetismo. Tudo isso coloca na agenda também a necessidade de ampliação do investimento público em curto e longo prazo. Nesse sentido, é importante acompanhar os resultados das mudanças na estrutura de financiamento da educação que ocorreram, com inevitáveis impactos de curto e longo prazo para a área com o fim de aferir possíveis dificuldades a serem enfrentadas.

Este trabalho procura contribuir para as discussões dessa agenda, mediante a identificação e compreensão de quanto foi gasto em educação; em que níveis e modalidades foram aplicados os recursos; quem foi o ente federado responsável pelo gasto para produzir os bens e serviços educacionais; e o que isso representou em termos de prioridade de governo e esforço público. Infelizmente, os dados de gasto limitam o período de análise, não dando para tirar ainda conclusões sobre os impactos do Fundeb.

Para tratar do assunto, este texto tomou como base alguns trabalhos desenvolvidos anteriormente pelo autor e que serão citados em cada capítulo. Reelaborando e atualizando dados e informações desses trabalhos e agregando dados novos, o presente texto foi organizado em quatro partes. Primeiramente, de forma bastante sucinta, apresentam-se os elementos que determinam a estrutura de responsabilidades, competências e de financiamento da educação. Em segundo, são estimados e analisados os resultados obtidos em termos de valores corrigidos para o gasto público educacional. Em seguida, é analisada a evolução do gasto em sua relação econômica, mediante a análise de suas trajetórias em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), indicando a prioridade macroeconômica do gasto educacional e a

relação do gasto em educação e carga tributária, visto ser esta a principal fonte de financiamento dos gastos educacionais. Breves considerações gerais concluem o trabalho.

ESTRUTURA DE RESPONSABILIDADES, COMPETÊNCIAS E DE FINANCIAMENTO

Nesta seção, são apresentadas as estruturas de responsabilidades, competências e de financiamento da educação para as três esferas de governo na política educacional. Para essa síntese, foi utilizado o capítulo 3, apresentado em Castro e Duarte (2008).

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13/07/1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b), pela Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996a) e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

Com relação à repartição de competências, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Compete, assim, à União, o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais por meio de transferências de recursos aos estados, ao DF e aos municípios.

Quanto aos estados, a Constituição Federal de 1988 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade para com o ensino fundamental e a educação infantil, em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica tais responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF/88, ao dispor em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada num sistema de cooperação, o que abria margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficava clara a competência de cada um. Uma nova etapa surgiu mediante a promulgação da LDB, que atribui aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio da autonomia.

Outro item importante para se entender o processo de prestação pública dos serviços educacionais diz respeito à situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira. Em relação à divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo, observa-se que a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Por sua vez, os estados, na composição de seus recursos, somam aqueles recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Finalmente, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera. A estrutura de financiamento da educação por esfera de governo é apresentada no Quadro 1.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos proveniente de fontes do aparato fiscal, o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nessa área. Desde 1983, garantiu-se por meio da EC nº 24/1983 a destinação mínima de recursos financeiros à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios). Com a Constituição

Federal de 1988, ampliaram-se os percentuais públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios).

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, se encarregou de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, realizou uma correção importante na CF/88 no que diz respeito ao percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado na educação em cada localidade. Segundo a LDB, uma vez respeitado o índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas dos estados, DF e municípios, reconhecendo a possibilidade de esses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF/88.

Quadro I – Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo, 2010

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) - Ordinários do Tesouro - Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - Salário-educação/quota federal (1/3) - Contribuição sobre o lucro líquido - Contribuição para a seguridade social - Receitas brutas de prognósticos MISTO - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza OUTROS - Operações de Crédito - Renda líquida da loteria federal - Renda de órgãos autônomos - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE - Diretamente arrecadados - Diversos	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE - Subvinculação do Fundeb TRANSFERÊNCIAS - Salário-educação/quota federal - Orçamentários da União - Aplicação do salário-educação/quota Federal e outras fontes do FNDE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - Salário-educação/quota estadual (2/3) OUTROS - Diretamente arrecadados - Operações de crédito - Diversos	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE - Subvinculação do Fundeb TRANSFERÊNCIAS - Salário-educação/quota estadual - Salário-educação/quota federal - Salário-educação/quota municipal - Orçamentários do Estado - Orçamentários da União - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE OUTROS - Diretamente arrecadados - Operações de crédito - Diversos

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias. Elaboração: Castro, J. A.

Outro item importante, ponto permanente de discussão na questão da vinculação, foi a abertura que a CF e – posteriormente – a LDB deram para que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições à destinação de recursos públicos para aquele setor.

Além de ter como estratégia a priorização do ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC como coordenador das políticas nacionais, em 1998, por sugestão do MEC, foi instituído o Fundef, que tinha por objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal (DF) e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais) no ensino fundamental.

A emenda de criação do Fundef determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementaridade de recursos ao Fundef, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. O salário-educação, previsto no artigo 212 da CF/88, é uma fonte de recursos destinada explícita e exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional.

Inicialmente, o repasse de recursos do salário-educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a $2/3$ constituía a quota estadual e outra igual a $1/3$ constituía a quota federal, destinada ao FNDE para ser gasta em programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu art. 2º, faz alterações na forma de distribuição dos recursos de forma a beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos aos municípios de uma parte da quota estadual.

Em 2004, foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação, entre elas: desvinculação de 10% do valor destinado às quotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as quotas federal ($1/3$) e estadual e municipal ($2/3$); e repasse da quota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos valores eram repassados primeiramente para as secretarias estaduais de educação.

Essa estrutura de financiamento prevaleceu até 20 de dezembro de 2006, quando foi então editada a Emenda Constitucional nº 53, alterando vários artigos que tratam da educação (BRASIL, 2006, arts. 7, 23, 30, 206, 211, 212, além do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. Substituiu-se, assim, o Fundef, instituído em 1996 e em vigor no período de 1998 a 2006.

A EC nº 53 apresenta importantes avanços ao projeto inicial. Ao incluir as matrículas da creche no Fundeb passou também a financiá-las, tornando esse fundo de fato abrangente a toda a educação básica. Ampliou a participação da União em termos nominais nos três primeiros anos de implementação (R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 bilhões no terceiro) e definiu-a em percentual de 10% do total dos recursos dos fundos a partir do quarto ano de vigência. A lei ordinária define, entre outros aspectos disputados, os fatores de diferenciação para a distribuição dos recursos segundo as etapas e modalidades da educação e tipos de estabelecimentos de ensino. Além disso, lei específica já determinou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

GASTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesta seção são analisados os gastos realizados pelas três esferas de governo na política educacional para o período 1995 a 2005, sobre o qual se dispõe de dados agregados – a base de dados utilizada foi a mesma utilizada e apresentada em Castro e Duarte (2008), que segue a metodologia de apuração do gasto social desenvolvida e utilizada pela Disoc/Ipea. Já para o governo federal, foi possível estender o período de análise, apresentando dados até 2007.

Para estudar a atuação do Estado na área educacional, aplica-se o conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais. Os resultados gastos efetivos e estimados por esfera de governo e principais subáreas são apresentados na Tabela 1, com valores corrigidos para 2005 pelo IPCA médio.

Em termos de valor total os dados revelam uma ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2005, saindo de R\$ 61,4 bilhões para R\$ 87 bilhões, um crescimento real de 42% em 11 anos, equivalente a 3,5% ao ano. O crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15,1% e outros em que atingiu apenas 1,2%. Para os dados que são apresentados até 2007, abrangendo apenas o governo federal, observa-se que este, após o ano de 2003, ampliou os gastos de forma constante.

Tabela 1 - Gasto com Educação Pública (GPEdu), em valores constantes 1995-2007.

Valores constantes (R\$ bilhões)													
Subáreas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo Federal													
Educação da Criança de 0 a 6 Anos	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Ensino fundamental	2,5	2,4	1,7	2,7	2,3	2,5	2,4	1,7	2,2	1,8	1,7	2,4	3,0
Ensino médio e profissionalizante	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9	1,2	1,7	1,6	0,9	1,3	1,2	1,2	1,5

Valores constantes (R\$ bilhões)													
Subáreas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo Federal													
Ensino superior	8,8	7,5	7,8	6,9	7,8	8,2	8,1	8,1	7,5	8,1	8,9	9,7	11,1
Outros	2,2	2,0	1,8	2,7	2,4	3,5	3,1	3,3	3,1	3,9	4,7	5,1	6,2
Total	14,6	12,7	12,2	13,2	13,5	15,6	15,3	14,7	13,8	15,2	16,6	18,5	21,7
Estadual													
Educação da criança de 0 a 6 Anos	1,2	1,2	0,8	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	nd	nd
Ensino fundamental	19,1	20,7	19,3	21,5	19,5	18,5	20,6	21,0	20,7	22,1	23,4	nd	nd
Ensino médio e profissionalizante	4,3	4,9	5,0	6,0	6,6	6,8	6,9	7,1	6,3	6,7	7,1	nd	nd
Ensino superior	4,7	4,6	4,6	4,7	4,7	4,6	5,0	5,1	4,9	5,2	5,5	nd	nd
Outros	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	nd	nd
Total	29,6	31,6	30,0	33,2	31,6	30,3	33,0	33,7	32,4	34,5	36,5	nd	nd
Município													
Educação da criança de 0 a 6 Anos	4,9	4,9	5,2	5,3	5,7	4,6	4,8	5,4	5,5	6,0	6,0	nd	nd
Ensino fundamental	11,5	11,9	11,3	16,3	18,4	19,7	20,9	23,3	23,9	26,2	26,1	nd	nd
Ensino médio e profissionalizante	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	nd	nd
Ensino superior	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	nd	nd
Outros	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	nd	nd
Total	17,1	17,8	17,6	22,5	25,0	25,5	27,0	30,1	30,9	33,9	33,8	nd	nd

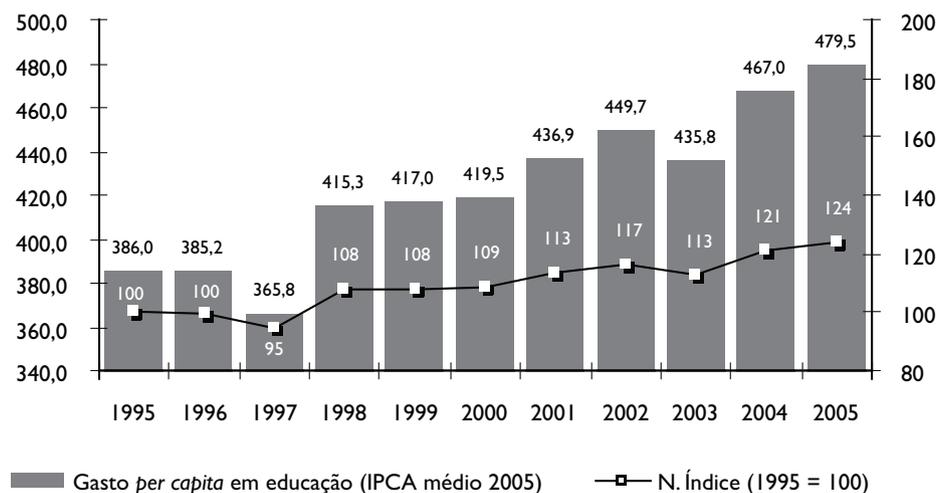
Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, STN/Siafi, MEC/Inep e Almeida (2001). Elaboração: Castro, J. A.

Os dados da Tabela 1 mostram que, em termos absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas com crescimento desigual: o ensino fundamental ampliando seus gastos mais rapidamente do que os demais. Quando os dados são analisados de forma relativa, a trajetória dos gastos é irregular, nem sempre crescente ou estável, observando-se uma expansão relativa do gasto com ensino fundamental no total dos gastos educacionais, seguido pelo ensino médio. Já com a educação infantil e superior, houve perdas de participação.

A prioridade de gastos para o ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao recentemente extinto Fundef, que introduziu, além da subvinculação de 60% do orçamento nacional exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Por outro lado, para o período em que existem dados relativos às três esferas, observou-se também um crescimento real do gasto em termos de *per capita* com educação (divisão do GPedu pelo tamanho da população), que saiu de R\$ 386, em 1995, para cerca de R\$ 480, em 2005, equivalendo a um aumento real de cerca de 24%, conforme Gráfico 1, abaixo. Esse indicador demonstra que os ganhos de recursos para a educação não foram tão expressivos como o indicador anteriormente mencionado pode querer induzir.

Gráfico 1 – Evolução real anual do GPedu *per capita* com educação pública 1995-2005



Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, STN/Siafi, MEC/Inep e Almeida (2001). Elaboração: Castro, J. A.

A análise da evolução do GPEDu por esfera de governo é um elemento importante para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais. A Tabela 2 evidencia valores que mostram claramente o processo de descentralização, traduzido em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais, e conseqüente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação dos recursos em poder dos municípios, como pode ser conferido na Tabela 2. Em 1995, essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2005, o percentual sobe para 38,9%. Em termos de poder de gasto, significou quase dobrar (97%) os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado, entre 1995 a 2005.

Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental, aliado ao regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao Fundef – que vigorou entre 1998 e 2006 e subvinculava 60% do orçamento educacional para o ensino fundamental – fizeram com que as receitas disponíveis para os municípios se ampliassem consideravelmente.

A ampliação, entretanto, não significa necessariamente um aumento da capacidade exclusiva do município de financiar as ações educacionais. Ela reflete, na verdade, um aumento de recursos em poder dos municípios, possível mediante a política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências que, em grande medida, delineou a repartição do orçamento educacional.

Por outro lado, a diminuição da importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorre, em grande medida, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O Fundef, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava também os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou a um aumento da matrícula da rede municipal nesse nível de ensino – fez com que uma grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios.

Tabela 2 – Gasto com educação pública (GPedu) por esfera de governo, em valores constantes 1995-2007

Ano	Unidade Federada (*)			Total	Relações (%)			Número Índice 1995=100%				
	Muni- cípios	Estados e DF	União		(d)	(a/d)	(b/d)	(c/d)	(a)	(b)	(c)	(d)
	(a)	(b)	(c)									
1995	17,1	29,6	14,6	61,4	27,9	48,3	23,8	100	100	100	100	
1996	17,8	31,6	12,7	62,1	28,7	50,9	20,4	104	107	87	101	
1997	17,6	30,0	12,2	59,8	29,5	50,1	20,4	103	101	84	97	
1998	22,5	33,2	13,2	68,8	32,6	48,2	19,2	131	112	90	112	
1999	25,0	31,6	13,5	70,0	35,6	45,1	19,2	146	107	92	114	
2000	25,5	30,3	15,6	71,4	35,8	42,4	21,8	149	102	106	116	
2001	27,0	33,0	15,3	75,3	35,9	43,8	20,3	158	111	105	123	
2002	30,1	33,7	14,7	78,5	38,4	42,9	18,7	176	114	101	128	
2003	30,9	32,4	13,8	77,1	40,2	42,0	17,9	181	109	94	126	
2004	33,9	34,5	15,2	83,7	40,5	41,3	18,2	198	117	104	136	
2005	33,8	36,5	16,6	87,0	38,9	42,0	19,1	197	123	114	142	
2006	nd	nd	19,2	nd	nd	nd	nd	nd	nd	132	nd	
2007	nd	nd	23,5	nd	nd	nd	nd	nd	nd	161	nd	

Fonte: Ipea/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC. Elaboração: J. A. Castro.

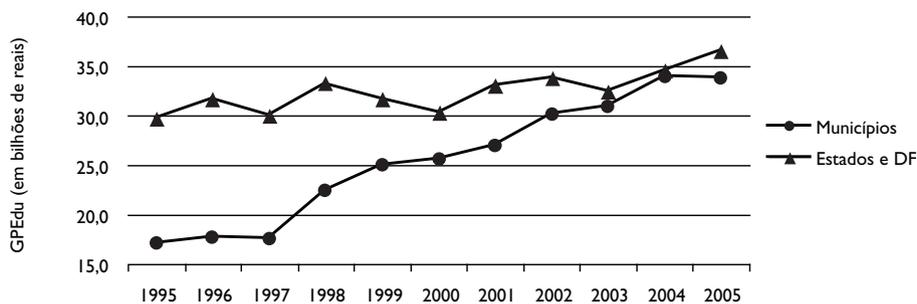
(*) Valores constantes (R\$ bilhões)

Assim, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados à educação estão decrescendo. O Gráfico 2 mostra que os valores absolutos cresceram e sim, que diminui em termos relativos o poder de gasto dessa esfera de governo. Essa perda de poder de gasto foi transferida aos municípios devido ao mecanismo de vinculação do gasto aos alunos. O aumento dos gastos em termos absoluto e relativo dos municípios (Gráfico 2) deve-se, largamente, a sua ampliação do número de matrículas, que pode ser constatado no Gráfico 3, o que acarretou uma maior transferência de recursos estaduais em seu favor.

Esse movimento dos gastos foi fortemente influenciado pela nova estratégia de vinculação do financiamento da educação, que agora passa a tomar como base de financiamento o aluno como elemento central de

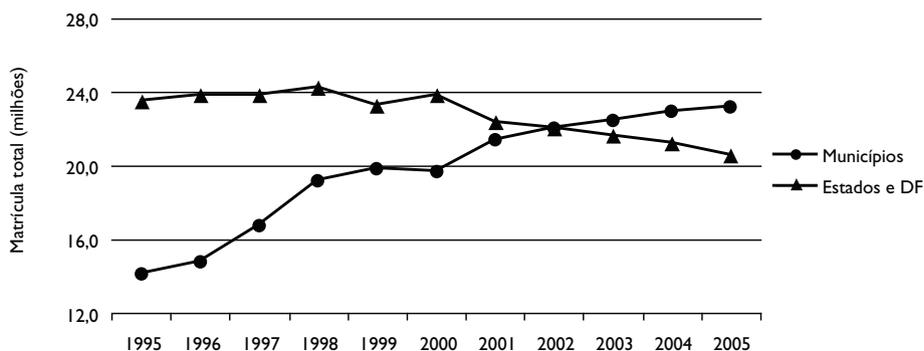
alocação de recursos orçamentários. Tanto o Fundef quando o Fundeb tomam como unidade de alocação o gasto aluno/ano, com o Fundeb ampliando ainda mais os detalhes distinguindo os gastos por níveis/modalidades educacionais.

Gráfico 2 – Evolução do GPEdu de municípios e estados, em bilhões de reais 1995-2005



Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, STN/Siafi, MEC/Inep e Almeida (2001). Elaboração: Castro, J. A.

Gráfico 3 – Evolução das matrículas totais de municípios e estados, em milhões de alunos 1995-2005

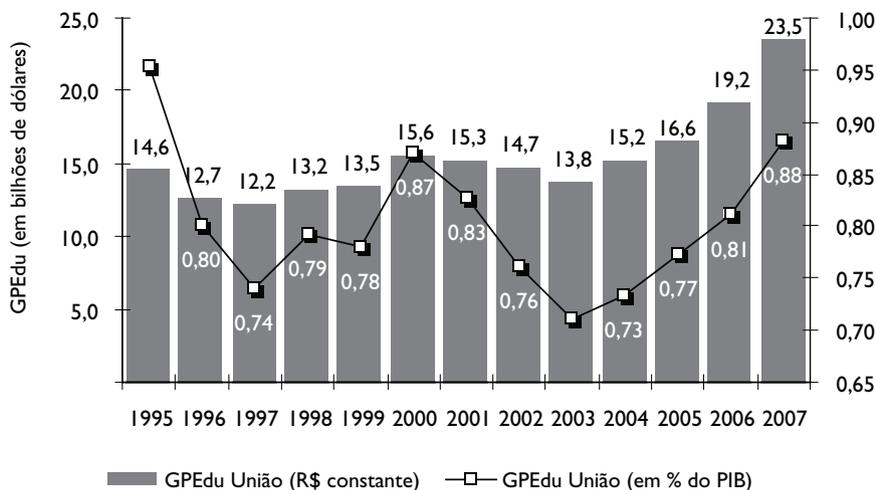


Fonte: Ipea/Disoc, IBGE/MP, STN/Siafi, MEC/Inep e Almeida (2001). Elaboração: Castro, J. A.

Como para os gastos do governo federal temos dados mais recentes, cabe uma análise particular. Nesse sentido, observam-se no Gráfico 4, a seguir, dois períodos distintos: no primeiro, um comportamento de manutenção dos gastos em termos constantes no patamar entre 12,2 e 15,6 bilhões e, por outro lado, na relação com o PIB, observa-se movimento irregular com grandes variações, nunca ultrapassando mais de 1% do PIB. O período posterior a 2003 corresponde a um momento em que os gastos voltam a crescer de forma consistente e constante, evidenciando ampliação dos

recursos reais, saindo de cerca de 14 para 24 bilhões. Além disso, observa-se uma recuperação da importância relativa em termos de PIB que tinha no começo do período analisado.

Gráfico 4 – Evolução anual do GPEdu da União em reais, constante e em percentual do PIB 1995-2007



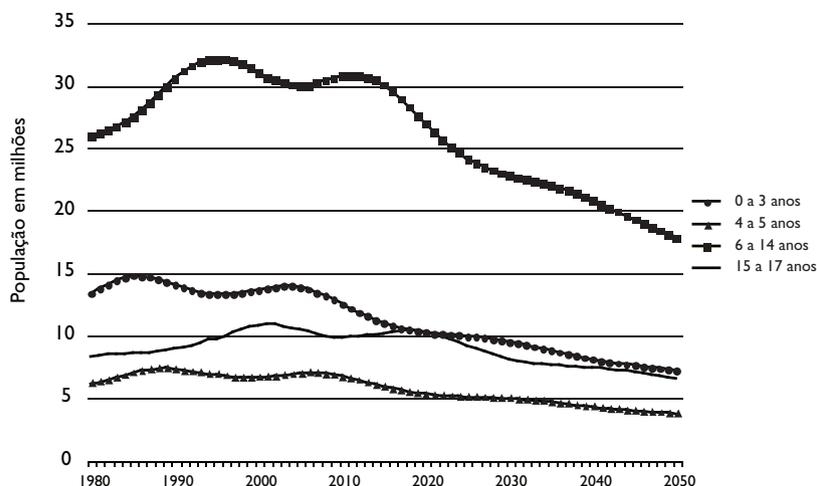
Elaboração: Castro, J. A.

Portanto, os dados demonstram que as esferas de governo assumiram as determinações decorrentes da atual Constituição Brasileira, que atribuiu aos estados e municípios a responsabilidade pela oferta da educação básica, tendo ocorrido alteração mais tarde pelas novas legislações, como a LDB e o Fundef. Por outro lado, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional. A complementação do governo federal ao Fundef foi um exemplo de baixa ação supletiva.

A estrutura de financiamento educacional levada a cabo ao final da década de 1990 e em diante, ao priorizar o ensino fundamental, aumentou consideravelmente os gastos em poder dos municípios, constitucionalmente responsabilizados, assim como os governos estaduais, pelo atendimento a esse nível de ensino. Por sua vez, verifica-se baixo crescimento absoluto e diminuição relativa dos gastos dos governos estaduais: o Fundef muito mais que reconheceu a importância dos municípios nos gastos com ensino fundamental, mas também estimulou o crescimento de matrículas nessa esfera de governo, uma vez que era a condição para o recebimento de mais recursos.

O Fundeb pode mudar bastante esse cenário, dado seu aspecto de privilegiar a educação básica. Outro aspecto que pode trazer grandes transformações para os gastos com educação são as mudanças previstas para o quadro populacional brasileiro nos próximos anos. Basta ver a evolução prevista até 2050, por faixas etárias escolhidas, principalmente aquelas voltadas para a educação básica, Gráfico 5. Para efeito dessa análise, adotaram-se as projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Diretoria de Pesquisas. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980- 2050 – Revisão 2008.

Gráfico 5 – Evolução anual da população brasileira por faixa etária 1980-2050



Fonte: IBGE/MPOG. Elaboração: Castro, J. A.

O gráfico mostra alterações bastante importantes no quadro evolutivo do quantitativo de população das faixas etárias demandantes por educação básica. É importante chamar atenção para os pontos de inflexão no crescimento das faixas etárias da população. Para a faixa etária de 0 a 3 anos, o ponto já ocorreu e foi em 2004 – a partir dessa data, a população começa a cair de cerca de 13,9 milhões para 7,2 milhões, em 2050. Para a faixa de 4 a 5 anos, esse ponto também já ocorreu, em 2007. Portanto, da faixa etária de 0 a 5 anos não haverá pressão demográfica por ampliação de atendimento, o que de certa forma pode facilitar a ação de atendimento das demandas por parte dos governos municipais.

Para a faixa etária de 6 a 14 anos, o ponto de inflexão está previsto para 2011, quando a população nessa faixa deve atingir cerca de 30,7 milhões de

peçoas; a partir daí, prevê-se um processo de forte decréscimo atingindo cerca de 17,7 milhões, em 2050. Já para a faixa etária de 15 a 17 anos, a inflexão deve ocorrer somente em 2018, quando a população chega a 10,4 milhões; no entanto, o decréscimo ocorrerá de forma mais suave, chegando a 6,5 milhões, em 2050. Para essas faixas etárias, o ponto de mudança ainda não aconteceu, mas as alterações, quando ocorrerem, devem resultar em diminuição de demanda por educação. O que significa diminuição da pressão por matrículas.

Esse movimento da demografia pode, portanto, ser bastante benéfico no longo prazo para a área de educação, pois diminui as demandas quantitativas por acesso a educação, o que de certa forma pode abrir espaço por si só para ampliação do gasto *per capita* por ocasião da oferta de bens e serviços educacionais. No entanto, como os pontos de inflexão são distintos, não significa que ainda não são necessários fortes investimentos para atendimentos de acesso ao sistema, uma vez que nem todos estão sendo hoje atendidos, a exemplo da educação infantil e do ensino médio.

GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (GPEdu) E ECONOMIA

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar a trajetória do GPEdu, à luz das tensões econômicas no período que vai de 1995 a 2007. Para tanto, foram reelaborados e atualizados dados e informações constantes nos capítulos 3 e 4 de Castro (2007). Busca-se principalmente mensurar e compreender as restrições enfrentadas pela política educacional diante aos movimentos mais gerais a que foi submetida a economia brasileira no período. Para realizar essa análise, os dados serão apresentados em termos de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), calculado pelo IBGE. Para a relação mais agregada, os resultados estão na Tabela 3.

Tabela 3 – Gasto Público em Educação e o PIB 1995-2007

Ano	Unidade Federada (*)			Total	Número Índice 1995=100%			
	Municípios	Estados e DF	União		(a)	(b)	(c)	(d)
	(a)	(b)	(c)					
1995	1,12	1,93	0,95	4,01	100	100	100	100
1996	1,12	2,00	0,80	3,92	100	103	84	98
1997	1,07	1,82	0,74	3,63	96	94	78	91

Ano	Unidade Federada (*)			Total	Número Índice 1995=100%			
	Municípios	Estados e DF	União		(a)	(b)	(c)	(d)
	(a)	(b)	(c)					
1998	1,35	1,99	0,79	4,13	121	103	83	103
1999	1,45	1,83	0,78	4,06	129	95	82	101
2000	1,43	1,70	0,87	4,00	128	88	91	100
2001	1,47	1,79	0,83	4,08	131	92	87	102
2002	1,56	1,75	0,76	4,07	139	90	80	102
2003	1,60	1,67	0,71	3,98	143	86	75	99
2004	1,63	1,66	0,73	4,03	146	86	77	101
2005	1,58	1,70	0,77	4,05	141	88	81	101
2006	nd	nd	0,81	nd	nd	nd	85	nd
2007	nd	nd	0,88	nd	nd	nd	93	nd

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC. Elaboração: J. A. Castro.

(*) Valores em percentual do PIB

A primeira constatação é que, contrariamente ao que foi apresentado na seção anterior, pode-se considerar que não houve crescimento do GPEDu quando comparado com o PIB, pois o indicador (GPEDu/PIB) passou de 4,01%, em 1995, para apenas 4,05%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,04 pontos percentuais (p.p.) do PIB – o que representa um crescimento de apenas 1%. Fica evidenciado que o crescimento do gasto educacional foi apenas equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo; além disso, tem um caráter pró-cíclico em toda a trajetória do período.

Ademais, verificam-se dois movimentos: um entre 1995 e 1997, no qual se pode observar uma queda constante da participação relativa, caindo de 4,01% para 3,67% do PIB. Esse movimento pode ser explicado pelo fato de o PIB nesse subperíodo ter crescido mais rapidamente do que os gastos em educação. Isso significa que a área de educação não foi beneficiada por um maior aporte de recursos quando ocorreu crescimento; em contrapartida, no outro movimento ocorrido nos dois anos seguintes, momento em que o crescimento foi bastante reduzido, observa-se uma melhoria no valor do indicador (4,13% e 4,06% do PIB). Esses dados revelam que a área ampliou,

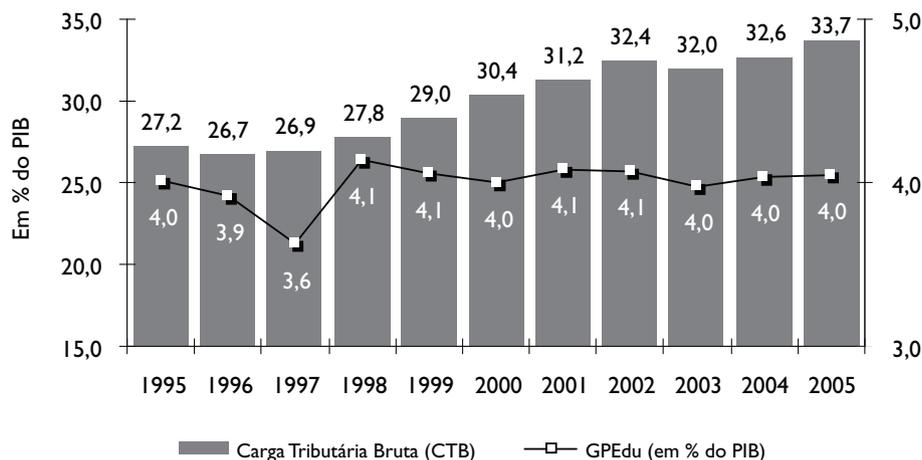
mesmo que pouco, seu espaço em termos relativos, principalmente a partir de 1998, coincidentemente, ano da implantação do Fundef, quando a importância relativa sobe em cerca de 0,5% do PIB, mas não consegue manter-se nesse patamar nos anos posteriores. No entanto, cabe observar que esses números podem também estar refletindo um efeito composição, em razão de a taxa do produto ter sido baixa, embora sinalize que a área conseguiu manter o patamar anterior.

Portanto, não houve de fato uma prioridade macroeconômica concedida às políticas educacionais pelos governos no período, ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional. Cabe salientar que se isso tivesse ocorrido com um PIB em forte crescimento, não seria de todo mal, pois os gastos educacionais poderiam crescer acima do crescimento da matrícula, podendo representar uma possibilidade de ampliação de gastos relativos e de melhoria da qualidade da educação. Não foi isso que ocorreu no Brasil, pois foi um momento de pífio crescimento do PIB, além de ser bastante errático.

Outra forma de se constatar a importância da área é compará-la com o crescimento da carga tributária, uma vez que no caso da educação Castro e Sadeck (2003) já demonstraram a grande importância dos recursos provenientes da arrecadação tributária. Mostraram ainda que os recursos de impostos são as principais fontes para os gastos, seguidos dos recursos do salário-educação, sendo pouco relevante aqueles provenientes das fontes não tributárias. Pode-se até dizer que atualmente o gasto público em educação é quase totalmente financiado com recursos tributários, daí a importância de se cruzar os dados do gasto educacional com a Carga Tributária Bruta (CTB).

Se para o GPEdu, a arrecadação tributária é tão relevante, é interessante se verificar qual é o peso do financiamento das políticas educacionais para o sistema tributário e, também, qual são sua dinâmica atual. Para essa análise, com foco na educação básica que é o objeto central deste trabalho, devem-se utilizar os dados dos gastos em educação básica e compará-los ao volume da CTB. No Gráfico 5, são apresentados os dados da evolução do GPEdu e da CTB, no período de 1995 a 2005.

Gráfico 6 – Gasto Público em Educação (GPedu) e Carga Tributária Bruta (CTB) no Brasil 1995-2005



Fonte: Disoc/IPEA e Secretaria da Receita Federal

Os resultados apresentados no gráfico mostram que o gasto em educação subiu apenas 0,16 p.p. do PIB, no período de 1995 a 2005. O processo de crescimento foi bastante descontínuo durante o período, variando também a intensidade do crescimento. Por outro lado, a CTB se ampliou muito mais nesse período, em cerca de 6,5 p.p. do PIB, processo que ocorreu praticamente de forma contínua. O crescimento dos gastos em educação representou apenas 2,5% do crescimento da carga. Ou seja, se a CTB subiu não foi devido às necessidades relativas as políticas de educação e sim, às novas prioridades adotadas pela política macroeconômica do período, principalmente os gastos financeiros do governo que forçaram esse movimento (CASTRO et. al., 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mostrou que a estrutura de financiamento da educação manteve seus pilares centrais, como por exemplo, a vinculação constitucional de impostos e contribuições para a educação, de longe uma tradição na área. Por outro lado, a estratégia das subvinculações, com a criação do Fundef, é uma novidade além da vinculação do gasto diretamente ao aluno. Tais modificações políticas/institucionais trouxeram consequências concretas para a oferta e qualidade da educação, com reflexos nas relações federativas, principalmente na ampliação/redução da capacidade e poder de gasto de cada ente federado.

Como demonstrado, as alterações ocorridas aceleram o processo de transferência de responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de municipalização, em que os estados e o governo federal perdem importância relativa no financiamento da educação. Ademais, no período, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional. Dessa forma, a complementação do governo federal ao Fundef foi um exemplo de baixa ação supletiva.

As alterações processadas na estrutura de financiamento também procuraram de forma deliberada privilegiar o ensino fundamental, nível de ensino obrigatório constitucionalmente. Por outro lado, isso trouxe consequências, dificultando o aporte de mais recursos para os outros níveis e modalidades educacionais, principalmente a educação infantil e o ensino médio. Significou também uma restrição deliberada de gasto para o ensino superior, o que prevaleceu até o princípio do novo século.

Constatou-se, também, que a vinculação à educação foi capaz de manter a proteção contra cortes orçamentários mais radicais, principalmente se for considerado que no período do final dos anos 1990, a economia brasileira esteve em sérios apuros. Em termos absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas com crescimento desigual, com o ensino fundamental ampliando seus gastos mais rapidamente do que os demais níveis/modalidades.

Observou-se ainda que ela foi pouco potente para ampliar a importância macroeconômica dos gastos da área educacional. Por isso, os dados mostram que a importância da educação em relação ao PIB se manteve quase constante. Esse fato também aponta para o sentido da política econômica imposta à sociedade brasileira, sobretudo no período de crise da política de estabilização monetária, que não deu prioridade à área de educação, apesar do discurso favorável.

No período mais recente, os dados disponíveis também mostram que, para o governo federal, houve uma reversão dessa estratégia com a ampliação absoluta dos gastos em todos os níveis e modalidades e, também, uma ampliação, mesmo que pequena, na prioridade macroeconômica.

A novidade da primeira década do novo século foi a criação do Fundeb que dá sequência à mesma estratégia do Fundef, com algumas alterações e melhorias, principalmente ao eleger como foco a educação básica e, com

isso, incluiu os demais níveis de ensino na nova estrutura de financiamento. Os dados hoje existentes ainda não permitem uma verificação e avaliação dos resultados efetivos dessa modificação.

Foram apresentadas, também, algumas projeções demográficas indicativas de que a população brasileira está em plena transição demográfica, com grande repercussão para a área de educação e seu financiamento. Os números mostram que, se for bem apresentado, esse momento pode significar uma grande oportunidade para a melhoria da educação, pois haverá uma diminuição das pressões de acesso pelo efeito demográfico, abrindo espaço para a ampliação do gasto *per capita* na oferta de bens e serviços de educação.

Grandes desafios ainda estão colocados para as políticas educacionais nos próximos anos. Entre os mais importantes está o de se definir a área como prioridade política e econômica de fato. Conseqüentemente, o seu gasto deve ter *status* privilegiado diante das conjunturas econômicas e políticas, uma vez que os dados revelam a sua aderência ao movimento mais geral da economia. É importante não esquecer que parte razoável das necessidades educacionais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços educacionais existentes e a serem criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também vai demandar a ampliação do gasto em dimensão ainda a ser estimada.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.

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

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>.

_____. Emenda Constitucional nº 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. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996b. p. 27894. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

CASTRO, J.; SADECK, F. *Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000*. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão; 955).

CASTRO, J. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão; 988).

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educ. Soc.*, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

_____. Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da OCDE e América Latina. *Educ. Soc.*, Out 2005, vol.26, no. 92, p.841-858.

_____; DUARTE, B. C. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Brasília, DF: IPEA, 2008. (Texto para discussão; 1352).

FERNANDES, M. A. *Mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (mimeo.).

FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília, DF: IPEA, 1998. (Texto para discussão; 547).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, INEP, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.

PARTICIPAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE UNIDADES FEDERADAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Elie Ghanem

Em que o regime de colaboração entre os entes federados no Brasil se relaciona com o tema da participação? Apenas indiretamente, desde que se creia que a participação em educação signifique pressões da sociedade civil para que estados, municípios e União efetivamente se empenhem na coordenação de ações e recursos para oferecer serviços educacionais, principalmente escolares. Contudo, essa possibilidade praticamente não tem se efetivado e não se pode dizer que ocorre participação da sociedade civil brasileira na educação, ao menos não no estrito sentido de participação em decisões de política educacional, nas quais deveria se inscrever a atuação integrada dos três níveis de governo.

Não é que não haja significativos esforços visando a promover aquela participação, mas trata-se, sobretudo, de organizações que atuam como porta-vozes ou são segmentos muito restritos que buscam representar politicamente os interesses de grupos sociais. Há baixa presença direta dos grupos que os porta-vozes pretendem defender ou fraca representatividade dos atores políticos.¹ Dessa maneira, a participação existente veio se realizando na forma de *lobbies*, alguns de grande eficiência – apesar de as conquistas serem desconhecidas da opinião pública –, ocorrem principalmente na modificação de dispositivos legais e são instáveis por estarem sempre ameaçadas de não serem cumpridas pelo Poder Executivo.²

1. Traços que já foram detectados em outros setores de políticas, entre os quais o da saúde (COHN, 2003).

2. Características e desempenhos de “*lobbies* de cidadãos” estão adequadamente delineados em Graziano (1997).

Este texto apresenta e comenta três hipóteses que procuram dar conta de compreender os fatores que concorrem para a inexistência do que se poderia chamar de participação em educação no Brasil: a hipótese da repressão, a da desinformação e a da concepção de educação escolar como ensino.

A realização do direito à educação depende diretamente da atuação do Estado porque este representa tanto a fonte para o suprimento igualitário de recursos de instalação das atividades escolares quanto a referência normativa para a regulação das atividades. O dever do Estado para com a educação está fixado em obrigações constitucionais, aí incluída expressamente a colaboração entre unidades federadas. No entanto, além da educação, o Estado brasileiro não cumpre suas obrigações em muitos campos (VIEIRA, 2001). Duas destacadas razões para a omissão são o caráter autoritário do sistema político³ e o controle do Estado por parte de grupos econômicos de interesse.⁴

Numa perspectiva internacional, a escolarização se tornou suficientemente abrangente ou universal quando o Estado assumiu o lugar de principal ator do desenvolvimento. Não necessariamente nos mesmos períodos, algumas vezes, a escolarização foi também funcional, quando respondeu a demandas inicialmente políticas e, depois, econômicas. No Brasil, esse percurso foi tardio e acidentado, comparando-o com a experiência dos países da América do Norte e europeus, com as repúblicas soviéticas e com o Japão. Somadas as razões para a omissão do Estado (com suas reviravoltas enquanto ator do desenvolvimento) e as injunções entre educação e as demandas políticas e econômicas, torna-se compreensível que a ideia de participação em educação se coloque como uma exigência e uma alternativa para conseguir serviços escolares adequados às necessidades dos diferentes grupos que fazem parte do povo brasileiro. Tal participação seria condição para levar o Estado a cumprir suas obrigações constitucionais, como por exemplo, atuar em regime de colaboração entre os entes federados. Porém,

3. Pelo menos no sentido de que o sistema político bloqueia o conflito, como bem indicou Schneider (2005) quanto à monopolização da capacidade institucional, política e técnica por parte do poder executivo no controle dos processos orçamentários, em detrimento dos legisladores e da sociedade civil.

4. Em vez da imagem europeia de sociedade nos moldes de uma empresa, cujos dirigentes ricos estão no topo e, na base, estão seus trabalhadores pobres, a hierarquia social brasileira variou no tempo segundo a oposição entre privilegiados da economia em cima e excluídos na base. Provedo as vantagens da classe média e os privilégios da oligarquia, o Estado guiou-se pela lógica de sua apropriação por segmentos privados, mantendo laços segmentados entre empresários e administradores (cf. TOURAINE, 1989, p. 52).

se não ocorre a almejada atuação vigorosa do Estado, tampouco se dá a participação em educação que se espera para empurrar o Estado naquela direção.⁵ Dando por suposto que aquela atuação depende muito da participação, resta procurar compreender os motivos de a participação em educação ser tão frágil.

O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DEVER DO ESTADO

O direito à educação depende diretamente da atuação do Estado no suprimento de serviços de educação escolar. No Brasil, desde o Império, com o Ato Adicional de 1824, a educação foi-se deslocando do *status* de dever do cidadão para a condição de meta governamental civilizatória apontada pelos políticos liberais e, posteriormente, passou a ser vista como direito universal. A Constituição da República de 1988 reafirmou o direito universal à educação e estabeleceu mais detalhadamente as formas em que o dever do Estado com a educação será cumprido, a exemplo do regime de colaboração entre unidades federadas.

O Estado brasileiro não cumpre plenamente seus deveres constitucionais em muitos campos, inclusive em educação. Além desta, somente para falar em direitos sociais, há também legalmente reconhecido o direito à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados.

Originalmente, o artigo 208 da Constituição estabeleceu que o Estado deveria garantir a oferta gratuita de serviços escolares durante oito anos em um nível chamado ensino fundamental, ao mesmo tempo a ser compulsoriamente frequentado por crianças consideradas em “idade própria” ou em “idade escolar”. Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 fixou a progressiva universalização do que veio sendo nomeado de ensino médio gratuito. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, refere-se a uma educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, inclusive para quem não teve acesso a essa educação na idade própria. Vale dizer que a oferta de serviços gratuitos abrangendo educação

5. Uma visão diferente pode ser, por exemplo, a de Lobato (2001), para quem a tensão entre a vontade política do governo e a vontade da Constituição somente poderia ser equilibrada pelo Judiciário. Porém, o mesmo Lobato aponta uma crise de legitimidade, organização e procedimento vivenciada pelo Judiciário, que não parece ter ainda sido superada. Num enfoque mais adequado à complexidade do assunto, Bercovici (2004) repõe a ideia de que a Constituição é resultante e determinante da política.

infantil, ensino fundamental e ensino médio, ou seja, as três etapas que compõem, pela nomenclatura oficial, a educação básica.

Acrescentam-se àqueles deveres os de garantir atendimento especializado a pessoas com deficiência, “preferencialmente na rede regular de ensino”, assim como serviços de creche e pré-escola a crianças de até cinco anos de idade. A EC nº 59 modificou a exigência de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, antes posta apenas para o ensino fundamental e, atualmente, estendida para educandos(as) em todas as etapas da educação básica.

Para além dessas exigências referentes quase estritamente à disponibilidade de serviços escolares,⁶ há outras que insinuam considerações de mérito sobre a variada adequação dos serviços ofertados. Assim é o caso do dever de assegurar acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, bem como o dever de oferecer ensino noturno regular adequado às condições do educando.

Não obstante a oferta irregular ou o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público importar responsabilidade da autoridade competente e, conseqüentemente, admitir seu acionamento judicial, a deficitária performance do Estado tem recebido desproporcional questionamento.⁷

6. Ao modo de exemplo, podem-se mencionar alguns *déficits* apontados por recente estudo efetuado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008. O estudo indica um total de 49,7 milhões de jovens com idade entre 15 e 29 anos no país (26,2% da população) e, naquela faixa etária, verificou-se um aumento dos anos de estudo comparado aos dados da mesma faixa etária em 1998 e frente à população com idade a partir de 40 anos. Contudo, a mesma pesquisa ressaltou as expressivas desigualdades educacionais entre ricos e pobres, brancos e não brancos, e moradores de áreas urbanas e rurais e das diferentes regiões. Apenas a metade da faixa de 15 a 17 anos frequenta o ensino médio na idade adequada e 44% ainda não concluíram o ensino fundamental. Nas regiões Nordeste e Norte, as taxas de frequência (36,4% e 39,6%, respectivamente) são bem mais baixas do que no Sudeste e Sul (61,8% e 56,5%, respectivamente). No ensino superior, a frequência é de apenas 13,6% das pessoas de 18 a 24 anos. A proporção de jovens fora da escola cresce de acordo com a faixa etária: 15,9%, entre jovens de 15 a 17 anos; 64,4%, de 18 a 24 anos; e 87,7%, de 25 a 29 anos. Ver Ipea (2009).

7. O questionamento, que veio sendo referido como justicibilidade de aspectos do direito à educação, está no centro de iniciativas como o Programa Ação na Justiça, da ONG Ação Educativa, que publica em seu boletim eletrônico, desde junho de 2005, casos de ações judiciais que se propõem ser sugestivos e exemplares. Um rápido exame daqueles casos indica o quanto são incipientes, pontuais e pouco abrangentes em exigências do cumprimento dos deveres do poder público para a realização do direito à educação. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

O artigo 211 da Constituição é explícito em obrigar os entes federados – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios – a organizarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. A União deve prestar assistência técnica e financeira aos demais entes para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, de modo a exercer função redistributiva e supletiva. É no artigo 211 que se destina a atuação no ensino fundamental e na educação infantil aos municípios, reservando aos estados e ao Distrito Federal a prioridade de também atuar no ensino fundamental, à qual se junta a atuação prioritária no ensino médio. Em torno do objetivo de universalizar o que se designa como ensino obrigatório, o mesmo artigo 211 ordena aos entes federados que definam formas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino.

Podem ser muitos os exemplos de desobediência àquele mandamento constitucional, mas é suficiente e apropriado referir a municipalização do ensino fundamental promovida pelo governo do Estado de São Paulo. Esse foi o caso de um acidentado percurso, respaldado por uma particular interpretação do regime de colaboração disposto na Constituição. A primeira medida foi tomada em 1996 com a chamada “reorganização da rede”, dividindo as escolas estaduais em dois tipos: as que ofereceriam somente os primeiros quatro anos do nível fundamental separadas das outras dedicadas aos quatro anos finais, ao ensino médio ou aos quatro finais e ao ensino médio. Alegando que o “gigantismo da rede estadual” a tornava inadministrável, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo não escondia o seu propósito de transferir os serviços escolares de nível fundamental aos municípios, tendo como horizonte manter ao seu encargo apenas o ensino médio (cf. BASSI; GIL, 2001; COLÓQUIO, 1996).

Naquele mesmo ano de 1996, descartando a necessária negociação que faz parte do conceito de federação, o MEC aproveitou a ampla maioria que apoiava o governo federal no Congresso para criar com facilidade o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) por meio de emenda à Constituição.⁸ Literalmente por cima da possibilidade de os entes federados negociarem formas de colaboração, o Fundef cristalizou um mecanismo contábil automático de

8. Pesquisa de Haddad (2007) mostrou que, em 66 municípios de seis regiões metropolitanas brasileiras, as restrições financeiras impostas pelo Fundef obrigaram à atenção de apenas uma pequena parcela da demanda potencial por educação básica de pessoas jovens e adultas.

deslocamento de recursos oriundos de impostos para sua aplicação no nível de ensino fundamental.

POR QUE O ESTADO NÃO CUMPRE A CONSTITUIÇÃO?

Entre as razões da omissão do Estado, encontra-se o caráter autoritário do sistema político, que é herdeiro da origem colonial do Brasil como Estado-nação. Os traços autoritários atravessaram as diferentes fases do sistema político, de maior fechamento ou de abertura, expressas formalmente nas leis. Estão presentes também nos períodos em que há um regime não autoritário, como o que se abriu com o fim da ditadura militar instalada em 1964. Durante o Império do século XIX, a única e pequeníssima parcela da sociedade civil que tinha direitos políticos eram os senhores de terras e de escravos. Mesmo naquela camada superior, igualmente ao que acontecia na maior parte do mundo, as mulheres estiveram excluídas das eleições ao longo de praticamente toda a Primeira República.

O tipo de relação entre Estado e sociedade civil é o que delinea marcadamente o caráter autoritário do sistema político, do qual o Estado faz parte. O sistema político seria democrático se expressasse e processasse os diferentes interesses dos grupos que compõem a sociedade civil com base nas liberdades individuais e nos direitos humanos, enquanto, por sua vez, o Estado assegurasse a unidade do conjunto e sua continuidade no tempo. O caráter democrático do sistema político advém do empenho deste em manter equilibrada a tensão entre Estado e sociedade civil de modo a evitar que um polo prevaleça sobre o outro. Quando esta domina o Estado, acentua-se a desigualdade social que é constitutiva da sociedade civil. Quando, ao contrário, o Estado domina a sociedade civil, suprimem-se as liberdades (TOURAINÉ, 1996).

Através do século XX, a República brasileira assistiu a escassos momentos de manifestação de um sistema político democrático, fora dos quais a sociedade civil se sobrepôs ao Estado e vice-versa. No contexto dessa tradição é que as decisões governamentais raramente se tornaram produto de um jogo legítimo e regulado de pressões e negociações, na forma de uma tensa colaboração entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as decisões políticas resultam quase exclusivamente do arbítrio de governantes. Governantes que veem a si mesmos como exclusivos responsáveis pelo bem-estar do povo e assim são vistos por este também. Paternalismo, tutela, clientelismo eleitoral não apenas são traços característicos da política brasi-

leira. Expressam o comportamento esperado de governantes e governados, mantendo-os afastados entre si durante o exercício dos mandatos e dos cargos públicos no qual governantes, isoladamente, deliberam sobre as formas de uso do recurso comum.

Desse modo, o fato de as decisões políticas serem reduzidas ao juízo de governantes é outra razão importante da omissão do Estado frente ao direito à educação no Brasil. Isso ocorre porque muitas das pessoas que ocupam postos no poder público situam-se nesses lugares em decorrência também de uma desigualdade social que atravessa os processos eleitorais, fazendo com que estes sejam ao mesmo tempo uma concorrência entre desiguais e, em grande medida, um jogo de cartas marcadas. Por conseguinte, a ação pública responde principalmente aos múltiplos aspectos em que grupos econômicos de interesse exercem controle sobre o Estado brasileiro.

As decisões favoráveis a tais grupos predominaram em detrimento daquelas orientadas para projetos integrados de desenvolvimento nacional que contemplassem grandes grupos populacionais rurais e urbanos. No lugar de projetos dessa natureza, ou o Estado respondeu aleatoriamente a desconexos grupos de pressão ou capitaneou avassaladores processos de modernização.⁹

Especificamente quanto ao direito à educação, o caráter autoritário do sistema político e a prevalência dos grupos econômicos somam-se ao fato de que os estratos de renda superior sempre dispuseram de recursos para sua própria reprodução também em termos familiares e escolares. As elites dirigentes estiveram confortáveis ao se beneficiarem do caráter dualista do sistema escolar, que predominou por períodos variáveis em muitos países. Para alguns destes, a oferta universal de escola primária colocava na ordem do dia a luta pela ampliação da chamada escola secundária (KANDEL, 1960). No Brasil, o dualismo do sistema escolar esteve determinado inclusive nos textos legais até meados dos anos 1940. Segundo essa concepção, a escolarização primária deveria ser franqueada a todas as pessoas,

9. A modernidade é uma criação social e cultural (tanto quanto a ciência), composta em suma de dois elementos de caráter universal: a razão e os direitos humanos individuais. Não deve ser confundida com os muitos e particulares processos de modernização, dos quais o mais conhecido e hegemônico foi a modernização europeia ocidental, que se expandiu pelo mundo e se arrogou identificar-se com a própria modernidade. A modernização brasileira (e a de muitos outros países) foi conduzida pelo Estado, sobretudo a partir da substituição de importações durante a Segunda Guerra Mundial, processo que se apoiou na burocracia pública erigida desde a Revolução de 1930.

mas a secundária se bipartiria entre um ramo profissional (para os filhos de trabalhadores) e outro, de tipo acadêmico ou propedêutico (para quem daria continuidade aos estudos em nível superior). O dualismo do sistema de ensino brasileiro foi gradualmente desmontado principalmente ao longo dos 25 anos posteriores à queda do Estado Novo, em 1945 (BEISIEGEL, 1976). Os estratos de maior renda foram se encaminhando para as escolas particulares religiosas ou leigas, enquanto uma parcela ainda mais minoritária fez uso de escolas prestigiadas na Europa ou nos Estados Unidos.

As relações que constituem a federação geralmente tendem a afetar muito as composições partidárias e as eleições, assim como as decisões governamentais. O funcionamento federativo brasileiro também tem essa importância. Portanto, pesa significativamente o fato de aliar um sistema político autoritário à tendência ao controle de grupos econômicos sobre o Estado e à existência de alternativas privilegiadas de reprodução das camadas superiores. Por esses traços típicos, o jogo dos entes federados faz com que as decisões governamentais se inclinem mais à centralização ou à descentralização conforme oscilem as oposições entre governo federal e governos subnacionais. A dinâmica condiciona muito a maior ou menor ação do Estado no cumprimento de suas obrigações em relação ao direito à educação tanto quanto baliza a eficiência da sua ação.

O alcance e a eficiência são diretamente dependentes do grau de integração e partilha de decisões entre as unidades federadas. Isso se mostra especialmente no avanço dos mercados globalizados sobre a estabilidade de povos originários e modos de vida de comunidades locais, que têm maiores impactos negativos em estados e municípios mais vulneráveis quando se movem isoladamente. De outra parte, a magnitude das demandas desafia constantemente o uso racional dos recursos disponíveis cujos montantes são sempre limitados. Ademais, as peculiaridades de grupos sociais, de áreas urbanas ou rurais e de regiões diferentes tanto levam a reivindicações de descentralização (que pode converter-se em reforço das desigualdades) quanto a apelos à centralização (que pode degradar-se em descabida homogeneização). No entanto, a coordenação necessária entre os entes federados, que determinará o equilíbrio entre funções que precisam ser descentralizadas e as que requerem centralização, é refém de coalizões circunstanciais.

No Brasil, a exclusividade de governantes na deliberação sobre assuntos públicos se liga ao controle do aparato estatal por grupos de interesse econômico para comporem a principal referência das relações entre os governos

que deveriam representar os entes federados. Os entes federados não se aliam ou se opõem para responder às diferentes necessidades dos grupos cujos interesses se confrontam na sociedade civil. Se esta fosse a referência principal das alianças, haveria fundamento para a própria ideia de federação, quer dizer, fariam parte desta elementos que se mantêm unidos dividindo o poder, cada um mantendo sua integridade e autonomia, mas também a unidade e interdependência do conjunto. A soberania de cada um seria também a afirmação de relações mais simétricas. Não sendo assim, os entes que nominalmente são federados não constituem rigorosamente uma federação. Suas relações são de assimetria e, nestas, emergem como critério essencial as afinidades eleitorais. Esse é o critério quase exclusivo para que estados, municípios e União exerçam fiscalização mútua, para cooperarem no emprego dos recursos públicos e no enfrentamento de demandas comuns, vale dizer, para atuarem como uma federação. Fora dos pactos determinados pelas estratégias eleitorais, os entes federados se relacionam de modo a empurrarem a atribuição de responsabilidades de um para os outros.

Parece razoável supor que é assim por causa da ausência de um terceiro. Quer dizer, quando dois tipos de entes federados se aproximam ou se afastam, estão presentes partes de um Estado em que, embora não exclusivamente, predominam grupos econômicos de interesse. A maioria dos demais grupos da sociedade civil fica afastada dos processos de decisão política e do exercício de controle sobre os órgãos do Estado (SORJ, 2007).

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO

No panorama mundial, a tendência à oferta universal de escolarização se intensificou onde o Estado assumiu o lugar de principal ator do desenvolvimento, pronunciadamente em momentos em que enfrentou a crise econômica ou a guerra. Mas, além disso, o Brasil foi um dos países em que a existência de escola primária e o alastramento de sua cobertura junto a todos os indivíduos responderam antes a uma intenção política de unidade cultural requerida pela unidade nacional. A visão da escola como instrumento no qual está prescrito o quê e como professores(as) deveriam ensinar atendeu às expectativas de promover uniformidade, conformidade, lealdade e patriotismo. Foi preciso transcorrer quase a metade do século XX para que o ideal de escola para todos passasse a ser interpretado como direito social assentado na exigência democrática de igualdade social.

A escola elementar foi instrumento para que se falasse em nação, inclusive no caso brasileiro. O nacionalismo, por sua vez, foi um componente central das disputas por mercados que resultaram nas conflagrações mundiais. Mas, alguns dos países em guerra não poderiam legitimar sua participação no conflito apenas nos termos da afirmação de seu próprio nacionalismo. Seria necessário aludir à defesa da liberdade própria da democracia e, com esta, reconhecer como requisito primordial que um sistema de ensino oferecesse oportunidades de educação iguais para todos. A trajetória de consolidação mundial da educação escolar como direito se amparou em esforços internos em diferentes lugares. Seguiram nessa linha, ainda durante a Primeira Guerra Mundial, o movimento da *école unique* na França e pela educação secundária para todos na Inglaterra. Na mesma perspectiva desta última, em 1918, foi lançada a campanha *Einheitsschule* na Alemanha, prolongando-se até o fim da República de Weimar com o triunfo do nacional-socialismo.

Aqueles tateantes empenhos a partir da sociedade civil, que se voltaram para a igualdade do direito social à educação, afastaram-se dos esforços oriundos do Estado fundados na ideia de educação escolar como dever patriótico. Entretanto, apelaram ao Estado para se tornarem efetivos e só encontraram correspondência onde o Estado se tornou o principal ator do desenvolvimento, às vezes, porque expressou uma forte dinâmica da sociedade civil, às vezes, porque destruiu a sociedade civil.

A meta do alcance universal da escolarização surgiu primeiramente no século XVI como exigência protestante para o contato direto de fiéis com a palavra sagrada. Muito depois, no Brasil, a meta se colocou como requisito de homogeneidade cívica. Mas, esse objetivo nacional foi insuficiente para levar a atingi-la, uma vez que à tal perspectiva se opôs o longo período em que as massas trabalhadoras estiveram apartadas do processo político em um país predominantemente agrário.

Em termos de eficiência, a escolarização mostrou-se funcional quando realizou fins políticos manifestados em disputas religiosas para, posteriormente, realizar fins expressamente políticos, marcadamente na Revolução Francesa e nos movimentos de independência das colônias da América Central e do Sul do século XIX. Finalmente, ao longo do século XX, a escolarização foi funcional quando se tornou meio importante ou principal de ascensão social, ou seja, quando se associou à economia durante a alteração da

estrutura ocupacional pela qual os empregos passaram a ser urbanos e a utilizar a leitura, a escrita e o registro dos cálculos.

No Brasil, o percurso do Estado como ator principal do desenvolvimento foi lento, tardio e tortuoso em comparação com os Estados Unidos, os países da Europa ocidental, os países comunistas e mesmo o Japão a partir do final do século XIX (LEIF, 1968). Os obstáculos interpostos à enérgica ação do Estado em educação pareceram poder ser suplantados somente mediante a afirmação dos interesses dos estratos inferiores numa escolarização eficiente. Daí ter-se generalizado a expectativa quanto a uma atuação redentora da participação na educação, tanto quanto se constatou em toda parte a ausência, insignificância ou severa limitação daquela participação.

POR QUE NÃO HÁ PARTICIPAÇÃO EM EDUCAÇÃO?

Duas hipóteses mais salientes emergiram para explicar o raquitismo da participação: uma foi a da repressão autoritária e outra, a da desinformação.

A repressão autoritária

A repressão autoritária teve lugar durante o regime militar de maneira sistemática e ainda veio sendo empregada ocasionalmente em momentos de manifestações públicas de reivindicação mais ostensiva, ou de maior repercussão nos meios de comunicação de massa ou de confronto direto em edificações públicas que servem de sede a governos ou a órgãos administrativos de alto escalão.

No que se refere à educação escolar, a forma de confronto ocorreu quase exclusivamente durante movimentos grevistas do magistério e em mobilizações mais escassas de estudantes de nível médio, particularmente quando estes(as) se revoltaram contra os aumentos de tarifas de transportes urbanos.

Contudo, trata-se de dois tipos de mobilização que nunca puderam ser caracterizadas como demandas por participação em educação. No sentido estrito, não reivindicavam tomar parte em decisões de política educacional. A defesa dos níveis de remuneração e de garantias trabalhistas, do lado dos sindicatos do magistério, somente fez referência indireta a uma ideia de que a educação escolar pública viria a ter a qualidade necessária se aquelas condições de salários e carreira fossem instauradas e mantidas.

A distância que o movimento sindical do magistério guarda em relação ao debate dos sentidos e práticas da educação escolar o colocou no limite do

esgotamento. De um lado, os sindicatos não conseguiram a adesão das famílias às suas campanhas e nem mesmo dos sindicatos das demais categorias de trabalhadores – salvo aqueles que representam outros segmentos de funcionários públicos, que procuram coordenar suas pressões frente a um mesmo empregador nas campanhas salariais. De outro lado, o magistério deixou o flanco aberto para que os empregadores o acusassem de corporativismo, ou seja, de defesa de interesses particulares em oposição aos interesses gerais que seriam públicos: o direito dos(as) alunos(as) às aulas e o direito das famílias à prestação dos serviços escolares.

Talvez o gesto mais importante do magistério na perspectiva da ampla participação em educação tenha sido a proposição de conselhos escolares com caráter deliberativo e composição paritária. Esse tipo de medidas se difundiu por todo o país desde que, em meio às pressões da Apeoesp¹⁰ e sob o primeiro governo estadual eleito diretamente no final do regime militar, a lei do estatuto do magistério de São Paulo foi aprovada em 1985. Até então, o conselho de escola tinha oficialmente caráter apenas consultivo e, em sua composição, representantes docentes detinham uma larga maioria.

Quatro anos depois, o movimento sindical do magistério já mostrava muitos sinais de esgotamento. Naquela época, a mesma Apeoesp lançou a campanha A Escola Pública no Centro das Atenções, para a qual chegou a obter a adesão formal das direções das adversárias centrais sindicais CUT e Força Sindical tanto quanto da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e da Arquidiocese de São Paulo. No entanto, nem nas bases do sindicato (suas dezenas de subsedes) a categoria se mobilizou, nem nas escolas estudantes e familiares tematizaram a educação pública que transcorria nas unidades escolares. Não seria apropriado, portanto, interpretar a falta de participação em educação como consequência de um até justificável medo das forças policiais.

A desinformação

Mas, se não é de repressão policial que se trata nem dos efeitos de quando foi praticada em um passado sombrio, restaria considerar, ainda, aspectos de condutas autoritárias no interior dos estabelecimentos de ensino. A ausência de participação seria, então, decorrente de um autoritarismo

10. Atual sindicato e antiga Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. Durante a ditadura militar, as categorias que trabalhavam em órgãos públicos, inclusive o magistério, estavam proibidas de criar sindicatos.

interno às escolas, pelo qual as informações seriam sonegadas e as decisões seriam manipuladas? A existência de direções e equipes técnicas escolares empenhadas em convocar a aproximação das famílias e, no mesmo sentido, as orientações oficiais de secretarias da educação e do MEC não se compatibilizam com tal suposição.

Porém, é preciso ressaltar que não se dispõe de uma noção sistemática e abrangente sobre o funcionamento dos conselhos escolares.¹¹ Igualmente quanto aos conselhos municipais de educação. Por sua vez, ambos os tipos sempre estiveram completamente alheios às dinâmicas dos conselhos de outros dois tipos: os conselhos estaduais e o Conselho Nacional de Educação. Estes dois últimos têm origem no início dos anos 1960, com a primeira lei de diretrizes e bases da educação, anterior, portanto, ao próprio regime militar. Desde então, assumiram caráter essencialmente normativo, legitimando medidas do Poder Executivo e, por sua função de conferir a chancela do Estado para certificados e diplomas, constituindo-se em palco de tensão entre defensores da escola e dos recursos públicos e *lobbies* de empresários particulares. A composição dos conselhos estaduais e do Conselho Nacional de Educação é feita por nomeação, a critério do poder executivo estadual e federal respectivamente.

A partir dos anos 1990, foram-se constituindo conselhos municipais de educação, aparentemente reproduzindo as características e funções dos conselhos estaduais e do nacional.¹² Em alguns casos, introduzindo algum elemento de representatividade em sua composição, ou seja, definindo proporções de conselheiros(as) segundo se originem de um ou de outro segmento social: magistério de educação básica, especialistas de educação superior, pais etc.

Um tal histórico e feitio não permite ver nos conselhos municipais, estaduais e nacional instâncias de condensação de debates públicos sobre as orientações da educação no Brasil, sequer da educação escolar, sequer daquela que se processa em escolas públicas de nível básico. A forte subordinação dos conselhos aos poderes executivos que os nomeiam, a baixa ou nula representatividade das pessoas que os integram e o destacado componente

11. Diversos desafios de pesquisa a serem enfrentados para o necessário conhecimento sobre processos de participação em educação foram indicados em Ghanem (2004).

12. A União Nacional de Conselhos Municipais de Educação conta com 1971 conselhos filiados, de 24 estados. Disponível em: <<http://www.uncme.com.br>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

técnico de suas funções de autorização para funcionamento de cursos e equiparação de diplomas fazem com que pertençam a um mundo à parte das práticas educacionais que têm lugar nas escolas. Esse alheamento deixa supor que são instâncias praticamente desconhecidas do grande público e até mesmo do magistério, cujas organizações sindicais preferem tentar alguma interlocução diretamente com o Poder Executivo.

Se é certo que o possível desconhecimento do grande público em relação aos conselhos de educação indica falta de informação, aquele desconhecimento explica apenas em parte que o grande público não se aproxime de debates educacionais. De fato, os conselhos municipais, estaduais e nacional não estão franqueados à ampla participação, nem mesmo é certo que se faça uso do voto para a escolha das pessoas que os integram. No entanto, há mais de 20 anos se experimenta o voto para escolher conselhos escolares, os quais, por lei, têm poder de decisão e metade dos(as) conselheiros(as) deve advir da eleição de representantes de funcionários(as) docentes e não docentes, sendo a outra metade de representantes de estudantes e de familiares. Praticamente toda escola pública de ensino fundamental ou de ensino médio conta com um conselho escolar dessa espécie. Ao mesmo tempo, todas as notícias a respeito indicam que aqueles conselhos não vão além de uma existência apenas formal. Algumas pesquisas detectaram que os conselhos escolares não decidem sobre assuntos importantes, ou enfatizaram que tanto as pautas das reuniões quanto as decisões são manipuladas por diretores(as) dos estabelecimentos.¹³

De todo modo, tudo leva a crer que os conselhos escolares estão circunscritos a decisões de alcance muito delimitado, deixando de abordar aspectos ou orientações de política educacional que condicionam a educação processada em cada escola. Entre esses aspectos, encontra-se, por exemplo, o padrão de remuneração docente, que muitas vezes não é estabelecido sequer pelas secretarias de educação, mas, pelas autoridades fazendárias. Resta aos conselhos escolares, portanto, um papel de gerenciamento prático e não de ator político.

Paralelamente aos mecanismos dos conselhos em educação, as organizações sindicais do magistério, as associações comunitárias, profissionais e ONGs vieram experimentando por dez anos coordenar-se na Campanha

13. Ver a respeito, por exemplo: (WERLE; ANDRADE, 2001; WERLE, 2008)

Nacional pelo Direito à Educação, obtendo importantes conquistas legislativas, marcadamente quanto ao financiamento dos serviços escolares públicos.¹⁴

Não se deve esquecer também dos processos de orçamento participativo iniciados pelos governos municipais do Partido dos Trabalhadores, que podem ser considerados experiências destoantes e inovadoras. Ditas experiências deram um passo adiante em promover uma participação em torno de decisões sobre a destinação dos recursos financeiros públicos, porém, oferecem dificuldades para a verificação de seus resultados (SILVA; CARVALHO, 2006). Podem-se apontar aí duas importantes limitações. Uma se refere à parcela muito pequena de recursos municipais postos para a deliberação. A outra, determinada pela primeira, era ter que se limitar a decisões sobre “despesas de capital” e não a “despesas de manutenção”. Quer dizer, representantes populares poderiam decidir se construiriam uma praça ou uma escola, mas, não podendo decidir sobre folha de pagamento, terminavam por priorizar obras de infraestrutura ou, ao decidir pelo gasto na criação de unidades de prestação de serviços, não entravam no mérito das orientações e modos de realização dos serviços porque não tinham como condicionar tais aspectos às decisões orçamentárias que podiam tomar.

As conferências nacionais de educação promovidas pelo MEC durante o governo Lula são iniciativas de participação inéditas porque contaram com encontros em etapas municipal, estadual e nacional, com eleição de delegações.¹⁵

14. A Campanha conta com cerca de 200 organizações de 19 estados. Seu comitê diretivo é composto por: Ação Educativa, ActionAid Brasil, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca-CE), Centro de Cultura Luiz Freire, Pernambuco (CCLF), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme). Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

15. Dois episódios anteriores de mobilização nacional foram o Dia D da Educação (18 de setembro de 1985) e a aprovação do Plano Decenal de Educação. O primeiro foi, disse o ex-ministro da Educação Marco Maciel, “um dia em que pararam pai, professor, todo mundo nas escolas. Eu visitei vários estados. Era o dia D da educação. Fizemos isso em 1985 e era para ser repetido, mas depois não teve mais. Era um momento para todo o país refletir a educação, dar aquele choque” (entrevista concedida por Marco Maciel, Folha Dirigida, Especial Dia do Professor, 2003. Disponível em: <http://www.folhadirigida.com.br/htmls/Hotsites/Professor_2003/Cad_04/EntMMacielFdg.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010). A mobilização quanto ao Plano Decenal foi para divulgá-lo, não para defini-lo. Com a Portaria nº 489, de 18/03/1993, o então ministro da Educação Murfílio Hingel criou uma Comissão Especial para elaborá-lo. Um “Acordo Nacional” em torno do plano foi assinado por um variado sortimento de órgãos públicos e entidades da sociedade civil.

No entanto, vieram seguindo processos típicos dos congressos sindicais, dinamizados mais pelos grupos políticos em disputa do que pelo diálogo na base das categorias. São processos muito restritos, que não estiveram assentados na abertura de um debate livre e paulatino entre populações que formulassem primeiro suas aspirações, angústias e insatisfações antes de se colocarem ante escolhas que se exprimem em termos inteligíveis somente a militantes sindicais e políticos ou a acadêmicos.

Assim sendo, a hipótese da desinformação não deve ser totalmente descartada para a compreensão da falta de participação na educação brasileira. Entretanto, ela está muito longe de esclarecer o aparente e muitas vezes real desinteresse pelo debate sobre educação.

A educação como ensino

Em 2008, 52,3 milhões de crianças e jovens frequentaram escolas de educação infantil, de ensino fundamental ou médio, cinco dias por semana. Mesmo que isso não signifique necessariamente satisfação, é uma adesão generalizada. Mas, aquelas pessoas, seus parentes, suas professoras e professores não demonstram estar mobilizadas para redefinir o sentido do que fazem cotidianamente nas escolas. Isso nos inclina a considerar a hipótese de que a concepção de educação escolar, tendo-se firmado como sinônimo de ensino, coloca uma impossibilidade lógica e prática de participação em educação.

No Ocidente, dois modelos de organização dos serviços escolares se sobressaíram: o dos Estados Unidos e o da França. O primeiro se desenhou de modo descentralizado, baseado na gestão por comunidades locais e orientado para uma concepção integradora, que ensina valores e normas ao mesmo tempo que conhecimentos. No Brasil, assim como em diversos países da América Latina e Caribe, a oferta de escolarização seguiu o modelo francês desde os primórdios do que veio a se chamar de sistema escolar. O caminho implicou principalmente dois traços distintivos: 1) organização centralizada numa hierarquia burocrática de prestação de serviços escolares; 2) educação escolar como sinônimo de ensino. Por definição, o modelo francês exclui a ideia de participação em educação. Primeiro, porque a hierarquia burocrática segue um fluxo de poder de cima para baixo, está baseada em rígida divisão de funções, realizadas somente por pessoas que presumivelmente dominam um saber especializado. Em segundo lugar, porque o ensino é um tipo de educação concebida como “transmissão de

conhecimento”, na qual o sujeito da ação é apenas quem “transmite”. Para tanto, constituiu-se numa categoria especial de agentes, dos quais se requer quase exclusivamente o domínio de dois tipos de saber: o saber a ser “transmitido” e o saber “como transmitir”.

Nesse enfoque, o poder burocrático pode se impor também sobre docentes, de modo a reduzir seu trabalho apenas à execução de desígnios originados acima do magistério, num nível superior onde ocorre a concepção do quê e do como ser ensinado. Professores(as) são ao mesmo tempo funcionários(as) de uma organização e profissionais. Uma dessas suas faces requer obedecer, executar. A outra induz a conceber, criar. A educação como ensino tende a reduzir o magistério apenas ao seu aspecto de funcionário.

De fato, a hierarquia burocrática e a educação como ensino se impuseram com muito sucesso em toda parte onde o modelo francês se instalou: a) em termos de igualitarismo onde a mesma escola foi posta em todas as regiões e para todos os grupos sociais; b) onde a educação escolar foi fator de ascensão social encontrando correspondência entre escolarização e absorção pelo mercado de trabalho.

O modelo da escola republicana francesa, contudo, mostra seu crescente anacronismo frente aos recentes e velozes processos de dessocialização,¹⁶ mesmo na França e nos demais países em que foi praticado plenamente e com abrangência universal. A escola republicana francesa esteve centrada na utilidade ou nocividade social, justificando-se em última instância em termos de consciência ou indiferença em relação aos deveres de cada cidadão para com sua coletividade local ou nacional e se limitando à pretensão de preparar para a vida social, profissional e nacional (DUBET, 1999).

16. Há pelo menos meio século, as instituições que se construíram no Ocidente vieram se decompondo e sua capacidade de impor padrões sociais de conduta (o que classicamente significa socialização) somente se enfraqueceu ou desapareceu, de forma que se tornaram invólucros, sem legitimidade ou confiança em que se apoiar. Isso vale para a justiça ou para a escola, para as igrejas ou para as organizações familiares, assim como para partidos e sindicatos, ou seja, tudo o que promovia ou se encarregava de combinar formas de interação, que regulava processos de decisão, que mediava as transições entre culturas ou reprimia os desvios. Em seu lugar, se incrementou a violência sem controle social e a desorientação. Mas, também se abriram possibilidades sem precedentes de afirmação da liberdade e da criação, assim como de multiplicação e defesa de direitos. Os problemas mais gerais que mundialmente se enfrentam, para além de definir-se em termos de dominação e de exploração, requerem definir-se em termos de dessocialização, seja em sua face negativa de diluição das normas de conduta, seja em sua face positiva de construção mais direta do sujeito por si mesmo.

Por mais de 200 anos, o modelo de educação como ensino obteve conquistas, mas não resiste mais à impossibilidade de manter dissociados o espírito racional do conhecimento e a história pessoal, psicológica e social de cada indivíduo. A escola, ainda que se proponha o que é visto como a meta modesta de distribuir conhecimentos elementares, não conseguirá (como não vem conseguindo) nem mesmo isso se continuar afastada da intenção de formar atores sociais e principalmente de abrir-se ao sujeito pessoal.¹⁷ Esses são dois componentes cada vez mais centrais da cidadania, no entanto, o modelo predominante de educação escolar não mantém a superioridade da cidadania no que ela exige em termos de garantias institucionais dos dois fundamentos da modernidade: o racionalismo e a defesa dos direitos pessoais.

Pretendendo o elevado ideal de “tratar todos os alunos da mesma maneira”, a escola republicana francesa foi implementada também no Brasil como ensino intelectualista, que não considera a situação social, cultural e principalmente a personalidade de cada aluno(a). De fato, nem a concepção francesa nem a estadunidense levam em conta aqueles e aquelas que devem mudar de cultura, enfrentar conflitos familiares e que dificilmente se submetem às normas da vida escolar. Não sendo importante que docentes e estudantes se afirmem como sujeitos, pretende-se uma distância afetiva entre ambos e a definição do trabalho docente somente em termos de disciplinas (matemática, história, química etc.), o que tende a favorecer quem se origina de meios mais instruídos e famílias mais abastadas (TOURAINÉ, 2006). Enquanto tais grupos constroem sua personalidade incorporando a cultura escolar contando com apoio da família para conceber seu futuro e orientar-se no mundo profissional, para os demais, o sistema escolar se coloca somente como um conjunto de obstáculos desprovidos de sentido e, mesmo quando fazem sentido, são frequentemente obstáculos intransponíveis.

Numa perspectiva muito diferente, a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) trouxe pelo menos três diretrizes de largo alcance. Delas, podem-se extrair as máximas consequências para uma educação que fortaleça cada pessoa como sujeito, já que isso requer, além da atuação

17. O sujeito pessoal do mundo contemporâneo, portador de direitos universais, assume o lugar de outras figuras do passado recente, cuja imagem se exprime como a do cidadão e a do trabalhador. É um ator (alguém que age e não apenas se comporta realizando o funcionamento de um sistema) que se encontra com sua própria imagem valorizada por si, sem intermediários religiosos, históricos ou sociais (Cf. TOURAINÉ, 2009).

articulada de múltiplos agentes educacionais, que as pessoas diretamente implicadas nas relações educacionais estejam envolvidas nas decisões de política educacional. A declaração afirma a educação como processo ao longo de toda a vida, centrada na aprendizagem e que responde a necessidades básicas.

A educação vista como processo que se realiza ao longo de toda a vida obriga a abranger aspectos não apenas intelectuais e a não se restringir a escolas e a níveis escolares. Ao destituir o ensino do centro da atividade educacional e focalizar a aprendizagem, liberta também o magistério da condição de executor ao mesmo tempo em que desafia sua criatividade e responsabilidade.

Finalmente, quando a Declaração sublinha que a educação precisa responder a necessidades, provoca estudantes, docentes, famílias, autoridades públicas e organizações econômicas a definir necessidades, colocá-las em escala de prioridades e estabelecer modos de enfrentá-las. Nessa perspectiva, a superação do modelo da escola republicana francesa encontrou, há 20 anos, uma importante expressão. Embora seu cerne tenha sido muito pouco compreendido, suas orientações não tenham sido seguidas e a realização de suas metas tenha sido adiada (TORRES, 2001).

Embora minoritários, não são poucos os indivíduos e grupos que, situados no Estado ou na sociedade civil, pretendem a maior realização da educação como direito e, para tanto, aspiram e atuam na perspectiva de ampliar constantemente a participação em decisões educacionais. Essas pessoas potencializarão os efeitos do que almejam e fazem se conceberem articuladamente a participação nos diferentes aspectos da educação: dentro e fora da escola, sobre práticas diretas específicas e sobre diretrizes políticas gerais, entre leigos e especialistas. Um grande requisito é a disposição sincera de reconhecer o que ignoram e de empenhar-se em aprender, antes de tudo, umas pessoas com as outras.

BIBLIOGRAFIA

- BASSI, M. E.; GIL, I-J-P. C. *A municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: Ação Educativa, Apeoesp, 2001. 70 p.
- BEISIEGEL, C. de R. Educação e sociedade no Brasil após 1930. In: FAUSTO, B.; HOLANDA, S. B. de (Orgs.). *História geral da civilização brasileira, v. 3*. 4.ed. São Paulo: Difel, 1976. p. 381-416.
- BERCOVICI, G. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*, n. 61, p. 5-24, 2004.
- COHN, A. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v. 8, n. 1, p. 09-18, 2003.
- COLÓQUIO SOBRE A REORGANIZAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO PAULO, São Paulo, 1996. *Anais...* São Paulo: Ação Educativa, PUC-SP, 1996. 42 p.
- DUBET, F. *Pourquoi changer l'école?: entretien avec Philippe Petit*. Paris: Textuel, 1999. 140 p.
- GHANEM, E. Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003. *Educ. Pesqui.*, v. 30, n. 1, p. 161-188, 2004.
- GRAZIANO, L. O lobby e o interesse público. *Rev. Bras. Ci. So.*, v. 12, n. 35, 1997.
- HADDAD, S. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. *Rev. Bras. Educ.*, v. 12, n. 35, p. 197-211, 2007.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise; vinte anos de Constituição Federal*, v. 2, n. 17, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 3 jan. 2010.
- KANDEL, I. L. *Uma nova era em educação: estudo comparativo*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960. 416 p.
- LEIF, J. J. *Pedagogia geral pelo estudo das doutrinas pedagógicas*. 2.ed. São Paulo: Nacional, 1968. 376 p.
- LOBATO, A. O. C. Política, constituição e justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. *Rev. Sociol. Polit.*, n. 17, p. 45-52, 2001.
- SCHNEIDER, A. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, n. 24, p. 87-103, 2005.

- SILVA, G. P. da; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Econ.*, v. 16, n. 3, p. 423-451, 2006.
- SORJ, B. Sociedade civil e política no Brasil. In: ____; OLIVEIRA, M. D. (Orgs.). *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007. p. 59-72.
- TORRES, R. M. *Educação para todos: tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001. 104 p.
- TOURAINÉ, A. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006. 261 p.
- _____. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996. 286 p.
- _____. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural; Campinas: Unicamp, 1989. 598 p.
- _____. *Pensar outramente: o discurso interpretativo dominante*. Petrópolis: Vozes, 2009. 255 p.
- VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Cad. CEDES*, v. 21, n. 55, p. 9-29, 2001.
- WERLE, F. O. C. Conselhos escolares e participação discente. *Cadernos Cedaes*, Porto Alegre, v. 6, p. 39-74, 2001.
- _____; ANDRADE, A. Conselhos escolares: análise de sistema municipal no Brasil. *Revista Lusófona de Educação*, v. 11, p. 85-104, 2008.

Parte III

O REGIME DE
COLABORAÇÃO:
ALGUMAS
EXPERIÊNCIAS

FEDERALISMO COOPERATIVO E EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A EXPERIÊNCIA DE MATO GROSSO [COM A] PROPOSIÇÃO DE UM SISTEMA ÚNICO DE EDUCAÇÃO

Carlos Abicalil e Odorico Ferreira Cardoso Neto

O texto apresentado, agora em coautoria, não é um documentário nem resultante de uma pesquisa específica. É, antes, um relato sintético das experiências levadas a efeito no Estado de Mato Grosso, derivadas, em muitos aspectos, da inédita previsão constitucional de um Sistema Único de Ensino e sua confrontação com os limites reais da execução de políticas públicas em meio às disputas de projetos estratégicos de desenvolvimento e de referenciais societários programáticos constitutivos do período constituinte e pós-constituinte no Brasil.

O amadurecimento da proposta de um sistema único de educação se dá no embate concreto dessas disputas estruturais. O movimento social por educação, sintetizado no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, já havia atuado na elaboração constituinte e na formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com forte atuação organizada e sistemática de duas importantes organizações, entre outras: a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), especialmente por intermédio do Instituto de Educação, e o Sindicato dos trabalhadores no ensino público de Mato Grosso (Sintep-MT). A capilaridade e a influência ascendente dessa ação articulada alcançaram níveis de formulação elevados, a ponto de resultar no texto constitucional vigente em Mato Grosso. A sede por democratização do aparelho de estado e pela afirmação de direitos sociais universais permeou a disputa de opiniões e distinguiu, desde as primeiras exposições, os

conceitos de descentralização e de reestruturação redutora das responsabilidades do estado. Ao mesmo tempo, possuía um claro diagnóstico da organização hierárquica e autoritária do sistema estadual de ensino erigido sob a ditadura, quando a autonomia federativa municipal era inexistente, assim como das profundas carências estruturais herdadas da ausência de valorização profissional e de financiamento público adequado. Sinteticamente, o quadro referencial daquela conjunção de fatores poderia ser assim pontuado:

1. O contexto da aprovação da Constituição do Estado de Mato Grosso – movimento constituinte e pela democracia, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, protagonismo acadêmico (UFMT) e sindical (Sintep-MT).
2. A tese do sistema único se opunha claramente à tese do sistema descentralizado e municipalizado.
3. A afirmação da escola pública, gratuita, universal, laica e de qualidade.
4. A vinculação de recursos constitucionais para a manutenção e desenvolvimento de ensino público.
5. A inexistência de sistemas municipais e da própria autonomia dos municípios, até então vinculados e subordinados aos estados.
6. O vigor das lutas por gestão democrática e valorização profissional.

É interessante observar como se situa a organização do sistema num contexto mais geral desse debate cujo nome próprio atualizado, no Mato Grosso, é Gestão Única. É um debate que chama muito a atenção. Não é um tema novo nem escapa às multifacetadas tensões do federalismo cooperativo brasileiro abordado com diferentes vieses nos capítulos anteriores.

Durante os anos 1980, no processo Constituinte, não foi um assunto fácil de ser resolvido. Na Constituição brasileira há alguns indicadores importantes de seu significado para a nossa população, para as administrações públicas e para os profissionais que se engajam nesse serviço público que responde a um direito universal da população. Um direito, aliás, que ainda está muito longe de ser integralizado.

Havia cerca de 100 mil analfabetos adultos em Mato Grosso. Mais da metade das crianças de zero a seis anos sem qualquer atendimento de creche ou de pré-escola. Uma expressiva parcela da população de adolescentes entre 14 e 17 anos não estava em escola alguma. Em princípio, um assunto

que tem uma dimensão maior em relação a outros estados do país, em função do atraso educacional, mesmo considerando que uma grande parte da atual população de Mato Grosso já chegou formada.

Por que falar disso?

Porque a organização do Estado brasileiro está definida na Constituição Federal, chamando a atenção para alguns artigos importantes que, depois, nas escolas, nos locais de trabalho, num outro encontro, devem ser objeto de reflexão para saber da nossa parte – como profissionais – e das autoridades, como se deve responder aos anseios e aos direitos da população, como dispostos nesses artigos.

O artigo 1º da Constituição diz:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Adiante, a Constituição afirma que, fundados sobre esses cinco princípios, o Estado brasileiro deve alcançar os seguintes objetivos:

Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (livre, justa e solidária)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses são os objetivos nas três esferas de governo. É a partir desses objetivos e dos fundamentos que se estabelece o horizonte para debater, no caso da educação, quais são as melhores formas de atingir tais objetivos. Que objetivos? Sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacio-

nal, erradicar a pobreza e a marginalização, promover o bem de todos sem discriminação.

Quando se vai ao capítulo da educação nacional na mesma Constituição encontra-se o artigo 212, no caso específico da educação, determinando que os três âmbitos de governo devam atuar no regime de colaboração. Os constituintes sabiam que não era possível que a educação fosse tarefa de apenas uma das esferas de governo. Que cada município atuasse por sua própria conta. Deve-se lembrar que, em 1988, havia uma forte pressão municipalista, inclusive das autoridades mais progressistas. Era claro que ser municipalista não significava abrir mão da responsabilidade do governo federal e dos governos estaduais em relação ao cumprimento daqueles objetivos e que era preciso, portanto, um esforço conjunto e corresponsável das três esferas de governo. Observe-se o que diz o termo da Constituição:

Artigo 212- A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diz aqui, portanto, qual era o mínimo de compromisso de cada parte de governo.

O VIGOR DA ONDA NEOLIBERAL PÓS-CONSTITUINTE

Depois da Constituição, sobreveio a Emenda Constitucional aprovada em dezembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14. Vale registrar que seu debate e promulgação se deram antes da conclusão da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, seguindo-se à ampla mobilização da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994) e, em muitos aspectos, contrariando o Compromisso Nacional de Valorização dos Profissionais do Magistério e Qualidade da Educação dela resultantes.

Em Mato Grosso, um planejamento estratégico, com participação representativa da Secretaria de Estado de Educação e do Sintepe-MT, identificava claramente os nós críticos a serem desatados de modo a satisfazer as exigências da nova ordem constitucional e as demandas sociais por educação pública de qualidade.

No movimento por educação, inicia-se o processo dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), com ampla representação de setores organizados no meio sindical, estudantil, acadêmico, científico e do movi-

mento social, em favor de um sistema nacional de educação e de um plano nacional de educação democrático e emancipador.

Por que mudar a Constituição tão bem fundamentada? Que queria a igualdade, a não discriminação, o desenvolvimento nacional, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana?

O contexto político nacional, então sob a era Collor – primeiro presidente eleito diretamente após a ditadura militar – priorizava a chamada reforma do Estado frente às exigências da modernidade. Modernidade inspirada pelo neoliberalismo substitutivo do Estado garantidor e provedor de direitos universais pelo Estado agenciador do mercado. A livre iniciativa e o aproveitamento das oportunidades produzidas na concorrência e na competência deviam prevalecer sobre obrigações do poder público.

Os dois governos que o sucederam atuaram no mesmo sentido.

Assim, a EC nº 14 objetivava estabelecer que o direito universal à educação tivesse limites. Não é para todos. Inicia a limitação pelo levantamento óbvio da obrigatoriedade de escolarização restrita a faixa etária entre sete a 14 anos. Chega a dizer que há uma idade própria para aprender. Afirma que a responsabilidade deve ser, sobretudo, do município, e cria um prazo de dez anos a contar de dezembro de 1996 para sua universalização. Institui um fundo que não incorpora todos os recursos vinculados à educação, mas uma parte deles; relativiza a erradicação do analfabetismo; extingue o mandamento da interiorização da universidade, entre outras reduções. A cooperação federativa ganha limites estritos, portanto, da escolarização obrigatória, preferencialmente, de responsabilidade dos municípios, com baixa participação do poder central.

Alguns de seus efeitos, inescapavelmente, necessitam ser enfrentados. O advento da EC nº 14, suas reduções e induções municipalizadoras e o descumprimento explícito do Pacto Nacional pela educação visando ao compromisso político de mudança social para o desenvolvimento e inclusão social, ainda que a descentralização de recursos tenha servido parcialmente à superação de enormes desigualdades.

O primeiro deles foi o fechamento de todas as classes de pré-escola em funcionamento em escolas estaduais no Estado de Mato Grosso. Em 1995, por portaria do Secretário de Estado de Educação, deu-se um ano para que fossem encerradas todas as matrículas. Não bastou. Em outra iniciativa do mesmo porte, fecharam-se todos os cursos médios profissionalizantes.

Nenhuma escola do estado, hoje, oferece curso técnico-profissional integrado ao ensino médio.

Aos prefeitos que haviam começado os seus mandatos em 1997, primeiro ano de aplicação do Fundef, induzia-se a seguinte referência matricial: quanto mais matrículas tiverem as redes municipais sob sua gestão, mais dinheiro em caixa. Esqueceram-se, porém de observar três detalhes:

1º - o prazo de validade – dezembro de 2007. Os prefeitos têm quatro anos de mandato. O que vai acontecer nos dez anos seguintes? Alguns achavam que não seria problema.

2º - matrículas comprometem o futuro. Quando matriculam pessoas em escolas municipais, estão criando salas de aula, demandando novos empregos, contratando mais gente que vai ficando mais madura, com mais idade, com direitos, inclusive, a contrato formal, concurso público – como diz a Constituição, promoção de carreira e aposentadoria.

3º - a ilusão de excedente de oferta. Em alguns municípios, a situação foi tal que “faltavam” alunos em escola estadual. Começaram a fechar classes em escolas do Estado e geraram um quadro excedente de professores/as na rede. Uma distorção que, normalmente, dispensava quadros profissionais estáveis, experientes e habilitados, em benefício de contratações temporárias e precárias nas novas redes municipais em expansão.

Os municípios ampliaram sua oferta, na maioria das vezes. Criavam-se tipos de colaboração não previstos em lei. Tal comportamento não constitui mero detalhe.

Vejamos o importante artigo 23 da Constituição Federal:

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio;

V – proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Parágrafo Único – Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O que quer dizer esse dispositivo?

Que, no caso da educação básica – crianças de zero a seis anos na chamada educação infantil (hoje, até 5 anos); ensino fundamental de no mínimo oito anos com organização diferenciada como os ciclos, semestres, séries, progressão automática etc. (hoje, nove anos); e ensino médio de três anos, no mínimo –, para garantir o acesso à universalização e a gratuidade no sistema público, deveria haver cooperação entre estado, União e municípios e que deveria estar regulamentada em lei complementar.

Essa lei, apesar de prevista há 21 anos, não existe. Por isso, ainda subsistem as formas de cooperação técnica e financeira por meio de convênios temporários, provisórios. Alguns sem prazo, indeterminados. Outros, terminam quando muda o gestor estadual ou municipal.

Ora, no aspecto educacional, a situação do povo muda, por que o prefeito muda? O volume de analfabetos da região se alterou por que mudou o governo? A demanda por educação infantil acabou por que mudou o prefeito? Ou os cidadãos continuam demandando creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio como direitos?

Por que lei complementar, então? Porque a cooperação não pode ter um tempo definido pelo mandato de quem está “de plantão” na prefeitura e no governo do estado. Os direitos da população ultrapassam os prazos de mandatos. Não podem se restringir à validade da assinatura de um convênio entre um secretário de estado e um prefeito. A cooperação entre o estado e o município deve ser estabelecida na forma de lei.

O artigo 11 da LDB preconiza que os municípios incumbir-se-ão de:

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.

Portanto, os municípios têm autonomia para organizar a sua própria política articulando-a com a política do estado e da União. Porém, só se pode articular quando tiver definida a política. É a renúncia do município em tomar a sua decisão. É uma submissão a quem está no estado como se o estado fosse automaticamente ascendente e superior ao município. A herança da hierarquia federativa autoritária tem um forte peso nessa prática.

A Constituição brasileira, entretanto, afirma que os estados, os municípios e o Distrito Federal são entes federativos. Têm o mesmo *status* para definir as suas políticas autonomamente, submetidos apenas à Constituição da

República Federativa do Brasil. Têm autonomia para desenvolver os seus planos. O Parágrafo Único do artigo 11 é Lei Federal:

Parágrafo Único – Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

O que diz a Lei de Mato Grosso? Qual das três opções está na Constituição Estadual?

A constituição de um Sistema Único de Educação Básica. E Sistema Único de Educação Básica é algo superior a algum convênio precário, temporário e quase secreto. Se for assim, no âmbito de cada competência, com a autoridade que cada parte exerce na federação, o zeloso cumprimento do que um estado democrático tem que fazer sintetiza-se no cumprimento da lei.

O primeiro grave problema institucional, no caso de Mato Grosso, é que os convênios de cooperação eram quase informais. Importavam decisões graves, como fechamento de oferta de classes, de cursos, de unidades escolares inteiras. Provocavam demissões, alteravam contratações, transferiam recursos públicos vinculados obrigatoriamente. Alteravam a vida de profissionais e de famílias inteiras à medida que alteravam matrículas entre escolas, separando irmãos, impondo horas de viagens em transporte escolar etc. Com todo transtorno, mudava a autoridade, podia “cair tudo”. Com a mudança do gestor, poderia ir tudo por água abaixo.

A educação pode funcionar assim? Evidentemente que não, tendo em vista a situação dos governos pós-constituintes. Nos governos Dante de Oliveira (1995-2002), por exemplo, foram seis secretários de educação! O governo Jayme Campos (1991-1994), anterior ao governo Dante, interpôs ações de inconstitucionalidade sobre dois importantes dispositivos da Constituição Estadual: o de gestão democrática e o de vinculação de 35% dos recursos oriundos de impostos e transferências. Ambos foram suspensos liminarmente, sem juízo de mérito. A primeira proposta de alteração constitucional em Mato Grosso dizia respeito à redução da vinculação de recursos de 35% para 25% e das horas atividades de 50% para os docentes da educação básica pública.

Tornava-se urgente, portanto, a mobilização contínua para a afirmação das conquistas constitucionais articuladas à ação formuladora das normas infraconstitucionais consequentes aos marcos referenciais do Sistema Único propugnado na Carta Magna.

Um Sistema Único deve ser construído e tem de ser opção e decisão do município, observando-se as vigências da Constituição Federal e do artigo 11 da LDB. Se o município não toma a decisão, permanece a situação informal, onde cada parte não tem clareza de como atuar, onde os princípios da administração pública da legalidade, publicidade, da impessoalidade e da eficiência enfrentam enorme dificuldade de se afirmarem. A política do estado inspirada no auge do neoliberalismo se reproduzia em Mato Grosso, reduzindo sua responsabilidade de garantir integralmente o direito universal à educação. Era recorrente a afirmação de que “o estado está ‘enxugando’ a sua estrutura administrativa”. Criou-se uma condição contraditória entre o desatendimento de expressivas demandas educacionais (não obrigatórias) e o que se chamava de salas ociosas e professores “excedentes”. Eram sobras!

A Constituição Federal também fora emendada com vistas em favorecer uma reforma administrativa, em 1996, que estabeleceu motivos para a quebra da estabilidade do servidor público. Um deles é a declaração de quadro excedente ou serviço desnecessário. Ocorrendo sobra de sala de aula na rede ou se há profissional excedente, a administração pública está autorizada a demitir, sem direito a fundo de garantia por tempo de serviço ou outra indenização porque contratado pelo regime estatutário.

O segundo motivo previsto na Constituição na EC nº 19 é a avaliação por desempenho insuficiente. A Lei Complementar de Mato Grosso que instituiu a organização da carreira dos profissionais da educação básica, cuja discussão iniciou-se em 1995 e foi sancionada em 1998, diz que a avaliação por desempenho deve ser feita paritariamente por representantes da categoria e por representantes do poder público.

Ainda assim, até hoje não se reuniu uma formulação definitiva para realizar a avaliação de desempenho no Mato Grosso.

Nesse contexto, a mobilização social e política pós-Nova República prosseguia no sentido de fazer valer a trajetória traçada no leito da Constituição. Assim, depois de intensas mobilizações, incluindo greves e manifestações, audiências públicas na Assembleia Legislativa, grandes marchas estaduais, chegou a vez da Conferência Estadual de Educação.

A CONFERÊNCIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E SUA IMPORTÂNCIA PARA O SISTEMA ÚNICO DE EDUCAÇÃO

A discussão sobre a democratização da educação no Brasil pressupõe a discussão do acesso, da qualidade, da permanência e da gestão. Em relação ao acesso em Mato Grosso, até 2002, entendia-se como um problema superado no ensino fundamental, pois, para os tecnocratas, o maior desafio era qualificar produtivamente o fazer educacional via financiamento sustentável e a saída próxima era a criação do Sistema Único Descentralizado. O Sindicato dos Trabalhadores da Educação (Sintep) assinalava que a implementação do Sistema Único de Educação Pública Básica era o desafio a ser enfrentado para universalizar o acesso, qualificar o processo por meio da formação continuada e conceber a gestão por meio de autonomia financeira, pedagógica e administrativa. Assegurava a aplicação de, pelo menos, 35% da receita resultante de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino, distinguindo-se dessa vinculação aquela destinada à Universidade Estadual de Mato Grosso.

Na (primeira) Conferência Estadual de Educação, acontecida em Cuiabá de 21 a 24 de novembro de 1996, a Secretaria de Estado de Educação (Seduc) defendeu a plataforma do que chamou de Sistema Único Descentralizado de Educação Básica (Sudeb), como

um processo de integração dos poderes constituídos, a interação política, normativa e executiva dos serviços públicos de educação básica, a fusão dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, a unificação das redes escolares sem distinção de unidades federais, estaduais ou municipais localizadas no território do estado, de modo a evitar os paralelismos, as discriminações no atendimento aos alunos e no trato dos profissionais da educação, a duplicidade de meios para fins idênticos e atividades concorrenciais, buscando a universalização da educação básica de qualidade para todos os habitantes do Estado (MATO GROSSO, 1996, p. 66).

Vislumbrando outro foco para a mesma temática, o Sintep produziu um documento chamado Sistema Único de Educação Pública Básica (SUEPB). A formulação do Sintep (Sintep-MT, 1996) em que os profissionais da educação propunham a criação de um fundo no qual todos os recursos vinculados da educação, tanto da esfera estadual como da esfera municipal, ao invés de serem aplicados concorrentemente, seriam acumu-

lados, de forma que se pudessem produzir os meios necessários para a oferta educacional no Estado. Daí, a luta para que se tivesse uma única forma de contratação, um único piso salarial, uma única fonte empregadora, uma única fonte gestora do sistema, de maneira a garantir, de forma equânime, que cada cidadão mato-grossense tivesse acesso à educação, independentemente de sua realidade socioeconômica ou da rede administrativa a que se encontrasse vinculado.

A discussão sobre o Sistema Único na LDB se fundamentava na afirmação dos sistemas municipais (art. 11) em que se buscava a normatização do Sistema Único na lei de diretrizes, que não foi conseguida. De toda forma, em um parágrafo, foi possível incluir o conceito de Sistema Único como uma das possibilidades de organização do sistema nacional.

A LDB abre diversas possibilidades para que o município construa sua organização de acordo com a realidade local e abre outras oportunidades para que continue integrado ao sistema estadual ou passe a fazer parte de um sistema único de educação no âmbito do Estado (art. 11). Qual é a postura da organização dos trabalhadores da educação sobre a questão? É a possibilidade real de se constituir um sistema único no âmbito do estado, fortemente hegemônico na oferta educacional até então, como uma forma de reorganizar o sistema educacional público, eliminando intensas desigualdades entre as redes estadual e municipais, por meio de uma gestão única e cooperada entre estado, municípios e a comunidade escolar. Tal proposta foi vitoriosa na Conferência Estadual de Educação. Entretanto, o que prevaleceu foi o processo de municipalização da educação, que recebeu nomes tais como: gestão única, gestão compartilhada ou Sistema Único Descentralizado.

A Constituição e a LDB, no escopo de suas normatizações, esboçam a compreensão de que as instituições escolares responsáveis pela oferta de educação escolar dentro de níveis e etapas discriminadas, isentas de antinomias, dêem organicidade e unidade ao conjunto sob o influxo dos princípios, finalidades, valores e deveres da educação postos nos citados diplomas legais e sob competente órgão executivo. Tudo isso porque cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal e, segundo o art. 209 da Constituição e art. 9º da LDB, cabe também autorizar a presença da iniciativa privada e do setor público na educação escolar.

O SISTEMA ÚNICO DE EDUCAÇÃO E A FUNDAÇÃO PÚBLICA DO SISTEMA

A maior controvérsia para implementação do Sistema Único de Educação em Mato Grosso tem ligação com o financiamento, como de resto todo o escopo estrutural da organização do estado.

O termo de referência da Seduc (MATO GROSSO, 1996, p. 73), sobre o sistema, apontava que a Fundação Pública do Sistema Único de Educação Pública Básica seria uma instituição de direito público que abarcaria e administraria simultaneamente recursos e patrimônios das atuais redes estadual e municipais. A fundação teria como função dar unidade ao financiamento, à gestão, à política de expansão, de formação continuada, de avaliação sistêmica e de planejamento global. A fundação teria as seguintes funções:

- I. gerenciamento dos recursos humanos da educação;
- II. gerenciamento do patrimônio das atuais redes de ensino;
- III. construção de bancos de dados educacionais confiáveis, com vistas à preservação e disseminação rápida de informações às escolas e à sociedade;
- IV. assessoria técnica às escolas;
- V. formação, atualização e aperfeiçoamento de recursos humanos;
- VI. coordenação do processo de alocação e distribuição de recursos, cumprindo seu papel redistributivo, com vistas à eliminação das disparidades regionais e locais no interior do estado;
- VII. monitoramento da expansão de atendimento do sistema;
- VIII. instalação do processo de modernização educacional, tanto nos aspectos materiais quanto nos conceituais;
- IX. controle de qualidade dos serviços prestados pelas unidades educacionais, através de avaliações do desempenho do sistema, pela medida e interpretação dos impactos dos objetivos alcançados (MATO GROSSO, 1996, p. 74).

As dificuldades apontadas por secretários de estado de educação naqueles anos, basicamente, eram ligadas ao ordenamento jurídico a desfavorecer a formatação da proposta: gestores com medo de perder o poder de decisão, popularmente, o poder da “caneta”, autonomia administrativa, a política de gestão de pessoal. Para Maldonado, Secretário de Estado de Educação à época da Conferência Estadual:

era possível integrar a diversidade de sistemas existentes, por meio de uma fundação única, que seria a Fundação do Sistema Único – fundação pública e, ao lado dela, haveria a edificação dos conselhos, seja em nível da unidade federada – o conselho estadual – como em nível de cada um dos municípios. Nos conselhos estariam integradas tanto a sociedade civil organizada como as representações públicas que também tomariam parte do processo. Nesta formulação haveria condições de formular a política educacional com um tempo distinto do que atualmente é possível no atual modelo. Ao invés de pensar na política educacional como uma política de governo, neste modelo de sistema único, se abriria a possibilidade de pensá-la como uma política de Estado. Até porque a base da indicação, com a participação da sociedade e com a garantia da institucionalização dessa representação toda, das instâncias deliberativas do sistema, nos daria com bastante clareza a força necessária e políticas que transcendessem os interesses desse ou daquele governo formalmente eleitos. (CARDOSO NETO, 2004, p. 95)

Na verdade, a maior dificuldade estava em conceber a Fundação como política de Estado e não como política de governo. As dificuldades apontadas para que se viabilizasse a organização da fundação foram formalizadas evitando-se pensar o Estado maior que o governo. O que havia de novo em se criar uma Fundação? Nos anos 1990, a Fundação romperia com toda uma estrutura de exercício de poder estabelecida no estado e nos municípios, porque ela remete às instâncias de decisão e de elaboração de políticas que fogem ao controle desse ou daquele governo. Por que isso? Porque é a possibilidade real de se criar um espaço onde a discussão educativa seria preponderante a qualquer outra discussão. Os focos preponderantes das contradições e conflitos estariam vinculados à discussão do processo educativo em si mesmo e não à dos interesses político-partidários que, em geral, são superiores aos das formulações de políticas educacionais.

Apresentados os impasses do ponto de vista político, quais seriam os impasses jurídicos? Os impasses, do ponto de vista jurídico, são referentes a patrimônio e se resolvem com leis municipais. Quantas leis municipais doam terrenos e propriedades municipais a instituições civis, por exemplo? Quantas leis estaduais conferem patrimônio do estado doado a instituições civis em nome de hospitais e até de escolas? Então, o problema jurídico é absolutamente passível de solução por essa parte.

Sobre o quadro de pessoal, tendo hoje um determinado patamar de carreira, concurso público vinculado às administrações municipais e estaduais, nada

impede que esse quadro seja declarado em extinção e, a partir de então, os quadros sejam efetivados numa fundação de caráter único, com concurso único, com poder para nomear e gerir o quadro de pessoal nas escolas do novo sistema, nas escolas dessa fundação.

Em relação ao Conselho Gestor do Sistema Educacional, esse ainda tinha um desenho muito precário, porque atribuía a um mesmo conselho a tarefa de administrar recursos e deliberar sobre eles, além da tarefa normativa e avaliativa do sistema. Seria um marco inaugural, pois não existe no país nenhum conselho com esse tipo de capacidade.

Abicalil, presidente do Sintep-MT na ocasião, (2001) se perguntava sobre qual é, então, o problema de fundo e qual a dificuldade para se avançar na discussão sobre a fundação? O problema de fundo é do desenho de política pública e de oferta pública que não é vinculada a essa leitura concorrencial entre estados e municípios. Isso demandaria uma série de leis que podem estar na órbita tanto do estado como do município. Portanto, a dificuldade jurídica não é de ordem constitucional e, sim, de decisão política. Uma decisão política afirmativa produziria uma lei estadual e leis municipais de adesão que possibilitariam a constituição desse patrimônio comum.

A possibilidade da constituição de uma fundação trouxe para o seio do governo as seguintes preocupações, segundo Abicalil:

Primeira: o modelo era uma ameaça, do ponto de vista da lógica de governo, a ter uma instância de governo maior que a soma dos seus secretários. Portanto, a fundação é maior do que qualquer secretaria de estado. Isso desequilibra o jogo de poder instalado no Palácio Paiaguás¹.

Segunda: é o grau de autonomia conferido a essa fundação. Ela escapa ao controle individual dos secretários municipais de educação e do secretário estadual de educação. Passa a ser uma coisa supragovernamental e supera o tempo de um governo porque o tempo dos secretários municipais não é o mesmo do secretário de estado. As eleições não coincidem! O que significa dizer que a dinâmica da fundação transita de um governo para outro com uma situação absolutamente diferenciada do jogo político de divisão de espaço dentro dos governos.

1. Palácio Paiaguás é a sede do governo do Estado de Mato Grosso, localizado, no Centro Político Administrativo (CPA), em Cuiabá.

Terceira: o patrimônio dessa fundação, pelo fato de ser o maior serviço público ofertado por estados e municípios, seria um patrimônio superior a cada um dos municípios e da soma deles todos. Também teria patrimônio superior ao do estado isoladamente, portanto é uma soma de poder extremamente grande dentro de um espaço como esse (CARDOSO NETO, 2004, p. 108-109).

O que isso significava? Significa dizer que a fundação, da maneira como foi concebida, teria mais recursos disponíveis no seu conjunto, imaginando a adesão plena dos municípios. Por exemplo, ela teria 25% dos recursos do estado e mais 25%, pelo menos, dos recursos de cada um dos municípios. Isso tudo teria uma gestão unificada. Ela não é uma gestão central, não seria uma gestão individualizada, mas uma gestão unificada. Essa massa de recursos, com certeza, afetaria em boa medida as atuais gerações de eventuais favorecimentos e critérios pouco claros na distribuição ou redistribuição de recursos disponíveis para o processo.

A tendência natural era erigir critérios absolutamente transparentes, construídos de forma ascendente por todo mundo que participava da discussão, a partir dos quais a própria gestão dos recursos, do ponto de vista da distribuição, não seria mais da competência dessa ou daquela instância e sim, do sistema como um todo. A fundação seria gerida:

por um conselho paritário tripartido com a presença de usuários, e entendendo como usuários os pais dos alunos das escolas públicas; o poder público, entendendo poder público não só no âmbito estadual, como no âmbito municipal; e mais o Poder Executivo, compreendendo também que o Poder Legislativo é componente essencial nessa discussão. Por último, os trabalhadores, entendendo como trabalhadores professores e funcionários dessa fundação. A presidência dessa comissão ou dessa fundação ficaria a cargo do secretário estadual da educação. Essa é uma pergunta que intriga muita gente. Por que o secretário estadual da educação? Aí entra a nossa preocupação que era com a desresponsabilização do estado, caso nós não tivéssemos uma ligação direta do estado com a fundação. A relação direta não poderia ser só com a transferência de recursos, seria uma espécie de vinculação política, em que você assegurasse o comprometimento do Estado, e quando me refiro ao Estado não estou falando da esfera estadual em particular, mas do Estado enquanto poder administrativo da coisa pública, então esse era o alvo gestor dessa fundação (Sintep-MT, 2000, p. 25-26).

O desenho da fundação, do ponto de vista institucional, seria composto de duas comissões: uma comissão diretiva e outra, executiva. A comissão executiva teria funcionários de carreira, cuja função seria executar ou operacionalizar aquilo que fosse definido no âmbito da discussão da comissão. Por que isso? Porque essa comissão paritária não ficaria os 30 dias por mês dentro da fundação. Seria um conselho que daria diretrizes e teria uma instância executiva com funcionários de carreira da fundação, em nível local.

O conselho local se organizaria na forma de uma subseção e teria a perspectiva de fazer a execução, a operacionalização e de observar a atuação da fundação concretamente. Isso seria no âmbito de cada município. Em nível estadual, teria o caráter de fazer e de promover as macropolíticas de educação. Uma das preocupações era, inclusive, superar as diferenças regionais, no sentido de assegurar a equidade na oferta e na qualidade. Essa era a principal tarefa da esfera estadual. Em nível municipal, administraria diretamente os recursos e, do ponto de vista da operacionalização, o pessoal já teria uma carreira única, com piso salarial e jornada com horas-atividade.

Quanto aos recursos, seriam administrados no município, conforme projeto formulado com a participação da comunidade escolar e haveria uma tarefa, particularmente essencial, de planejar e levantar as necessidades locais em cada escola, em cada município e, a partir disso, formular projetos que seriam levados à discussão no conselho estadual. A esse conselho caberia analisar e fazer toda aferição, dar legitimidade ao projeto, liberando recursos para que fosse executado em cada local. A escola teria autonomia pedagógica, administrativa e financeira, ou seja, a escola teria liberdade de formular o seu projeto político-pedagógico, seu projeto de desenvolvimento estratégico e, para esse projeto de desenvolvimento estratégico, receberia os recursos conforme a discussão do projeto formulado em cada município e discutido no conselho estadual.

Teria, além disso, gestão democrática com eleição de diretores e conselho deliberativo escolar. O patrimônio e o pessoal da atual rede estadual e redes municipais seriam transferidos para a fundação.

Como seriam resolvidos os problemas da transferência de patrimônio e também a questão da autonomia dos municípios, pois o estado não poderia instituir essa legislação, obrigando os municípios a fazê-la? Inicialmente, a fundação composta com os recursos financeiros da vinculação constitu-

cional obrigatória – adicionados aos de convênios e doações, entre outros, com o pessoal e com patrimônio da rede estadual – teria de imediato, na própria lei, absorvido o sistema estadual anterior, inclusive com as atribuições pertinentes às escolas privadas e às instituições estaduais e municipais de ensino superior público. Os municípios fariam isso, transferindo para a fundação suas responsabilidades, também formulando uma legislação em que fizessem a transferência automática dos seus recursos obrigatórios.

SISTEMA ÚNICO *VERSUS* SISTEMA DESCENTRALIZADO

Os novos marcos legais, propostos a partir da revisão da Constituição 1988, vão colocar a descentralização no centro das atenções, tendo em vista a nova perspectiva econômica mundial em que se faz defesa das parcerias com a sociedade civil, diminuindo o tamanho da União e definindo em um capítulo específico o papel da educação, ao afirmar que “a educação é direito de todos e dever do Estado”. A descentralização passa a ser apontada como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, pois que é considerado poderosamente centralizado, incapaz, cheio de vícios e ineficiente para atender as demandas básicas da população.

O termo descentralização foi uma das questões mais polêmicas antes e durante a realização da Conferência Estadual. Foi a questão que mais suscitou paixões. O termo foi rechaçado pela maioria absoluta dos participantes das conferências em nível municipal, regional e estadual. O termo “descentralizado” representava para os conferencistas uma forma de o governo transferir responsabilidades sem de fato assumi-las ou, na melhor das hipóteses, escamotear sua disposição de desarticular o sistema educativo. Por isso, o sistema recebeu o nome de Sistema Único de Educação Pública Básica (SUEPB) em detrimento do nome que o governo queria – Sistema Único Descentralizado de Educação Básica (Sudeb). Havia duas tendências bem delineadas sobre o tipo de descentralização que se buscava. De um lado, a “descentralização de tendência democrática, garantindo autonomia às bases, eficiência administrativa e diminuição de custos”, (BIANCHETTI, 1997, p. 98). Do outro lado, havia o conceito de descentralização “assentado nos interesses individuais e nas possibilidades materiais, estimulando a competitividade e transferindo competências, fomentando assim a desarticulação dos sistemas educativos” (BIANCHETTI, 1997, p. 98).

A descentralização só acontece quando o poder de decisão sobre o que é realmente relevante no campo pedagógico e administrativo se instala na

escola. “Só então teremos uma ‘democracia governante’, isto é, uma perspectiva de gestão da educação em que a escola é o eixo central do processo educacional e os estudantes e professores, seus sujeitos” (SANDER, 1995, p. 148). A descentralização adotada pelo mercado é voltada para a chamada gerência da qualidade total conforme a cartilha de todas as políticas neoliberais adotadas pelas agências internacionais de financiamento como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial. Por consequência, pelas esferas de governos municipal, estadual e federal. O modelo de descentralização defendido pelos trabalhadores da educação, nos embates da Conferência, por exemplo, visavam suprimir debilidades que a concorrência entre os sistemas vigentes contém. Por exemplo, o Conselho Estadual de Educação, era apenas normativo-autorizativo e controlava a oferta educacional de Mato Grosso, não tinha nenhuma capacidade para acompanhar o que acontece dentro das escolas das redes públicas e, muito menos, nas instituições privadas.

A representação dos trabalhadores em educação defendia e defende a descentralização no sentido de se ter organismos intermediários que possam auxiliar, por exemplo, o controle da oferta pública e privada da educação à atividade final no âmbito dos municípios.

Para o Estado, a descentralização responde a uma leitura de transferência de gerenciamento direto. A descentralização, na lógica do Estado, é o seguinte: o dinheiro direto na escola com uma parcela que a escola deve receber bimestralmente (MATO GROSSO/Seduc, 1998, art. 42) para pagar seu consumo de água, de telefone, material de limpeza, material didático e, em alguns casos, programas de formação continuada.

É uma descentralização meramente operativa e que deve conferir à unidade executora privada a capacidade de recolher outras fontes de recursos. É a descentralização gerencial ou, no máximo, a transferência para o secretário municipal, mediante esses convênios de gestão ilegais, seja única seja compartilhada, a tarefa de responder às demandas situadas no âmbito do município, por indicação.

A descentralização deve constituir-se na “instituição de instâncias intermediárias entre a oferta final por unidade escolar e o controle do sistema – Secretaria e Conselho Estadual de Educação – que é o conselho maior” (CARDOSO NETO, 2004, p. 125).

Em 1988, a ideia de centralização foi absolutamente contestada pela “Constituição Cidadã” que, mais uma vez, propunha a volta ao espírito

descentralizador, fortalecimento das instâncias sociais e, em alguns casos, municipais. O município passou a ter uma condição de tratamento que até então não tinha arcabouço legal sustentador e o espírito do Sistema Único reafirmava de certa maneira a ideia da Constituição de 1988, com reforço à descentralização em vários níveis e com a ideia de reforço ao poder local.

Maldonado (CARDOSO NETO, 2004, p. 128) lembra que a disputa pelo termo “descentralização” acabou não se verificando na conferência e se circunscreve mais a uma disputa política do que a uma disputa de mérito. Por quê? “Nenhuma das formulações do sistema foram alteradas com a alteração do nome. Basicamente, nós centralizamos a discussão nesta peleja política e em alguém perder ou ganhar alguma coisa. A base do sistema tanto num consenso entre o governo e a representação dos trabalhadores da educação, acabou levando a uma aprovação sem alterações de mérito. A edificação da proposta é que prevaleceu nas discussões”.

A disputa pelo termo “descentralização”, segundo Maldonado, estava afinada com leitura que o sindicato fazia, baseada em algumas matrizes do Consenso de Washington (1989-1990) e ao discurso que, no campo das repostas, entendia descentralização como descomprometimento do Estado na prestação do serviço público. Eram duas lógicas relativas à ideia da descentralização. “No nosso caso (governo), a descentralização era entendida como espaço de fortalecimento do poder local e edificação ascendente das políticas públicas, por isso não poderia ser centralizada até, de certa maneira, sendo uma contestação à história da educação no país. E, do outro lado, a preocupação do sindicato, no mérito, se circunscrevia aos movimentos de reforma mais amplos que o continente todo passava e estava sob os eflúvios mais gerais do Banco Mundial” (CARDOSO NETO, 2004, p. 128).

A disputa pelo termo “descentralização” foi um dos maiores embates durante a realização da Conferência Estadual. É possível discordar do ex-secretário Maldonado, quando afirma que a questão era mais política do que de mérito para ficar com as palavras de Benno Sander:

Em termos econômicos, os críticos argumentam que faltam estudos mais sistemáticos para estabelecer uma correlação empírica entre descentralização e eficiência administrativa. Em termos pedagógicos, é necessário demonstrar ainda como um sistema descentralizado de educação é mais eficaz em países em que a cultura política prima pelo centralismo. Por outro lado, mesmo que se comprove uma correlação positiva entre descentralização e eficácia, é importante considerar que o conceito de eficácia está arraigado

no pensamento econômico neoclássico e, como tal, um sistema educacional descentralizado poderia criar condições mais favoráveis para o desenvolvimento do ensino privado. Muitos analistas argumentam que essa orientação está em conflito com o imperativo de proporcionar uma efetiva igualdade de oportunidades de acesso a uma educação pública de qualidade. Em termos políticos, ainda é necessário demonstrar de que maneira a descentralização educacional pode responder melhor às demandas sociais e às aspirações políticas em países que possuem uma estrutura econômica e uma organização política que não oferecem adequada autonomia fiscal a estados e municípios (SANDER, 1995, p. 145-146).

Existe, em torno da descentralização, “um fenômeno que a vincula aos processos de democratização dos sistemas de ensino, sendo vista como viabilizadora da participação. Ao contrário, a centralização é identificada com regimes autoritários” (MENDONÇA, 2000, p. 330).

A descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de um conjunto de vantagens, nem sempre totalmente verdadeiras. Por exemplo, a descentralização pode ser identificada por dois resultados principais:

1. a descentralização pela via da municipalização que foi introduzida pelo governo federal, teve, de modo geral, um efeito desagregador sobre as redes municipais, afetando diretamente a sua expansão e qualidade do ensino e não representando uma possibilidade efetiva de democratização do ensino. Parte dela realizou-se, inclusive, por intermédio da transferência de redes de ensino, sem conexão com a necessária transferência de recursos;
2. dado que a descentralização pode, muitas vezes, ser um elemento que contribui para aumentar a participação nos processos decisórios de determinados indivíduos ou grupos em detrimento da população em geral, a política de descentralização realizada no Brasil favoreceu a concentração de recursos e poder e não a democratização da gestão da educação (PEIXOTO, 1999, p. 105).

Toschi concorda com Peixoto, assegurando que uma das formas de descentralização política é a municipalização do ensino, isto é, atribuir aos municípios a responsabilidade pelo oferecimento do ensino. Ainda, no mesmo texto, se pergunta: “Ao descentralizar na organização dos sistemas, centralizar no currículo e na avaliação, e ao não estar incluída na responsabilidade coordenada junto às outras esferas administrativas, não estaria a União se desobrigando da responsabilidade com o ensino fundamental?” (TOSCHI, 1998, p. 15).

Dois anos após a Conferência Estadual, em pleno ano eleitoral de sucessão do governo estadual, o movimento liderado pelo Sintep-MT apontou como eixo estratégico principal o cumprimento das proposições nela deliberadas: a regulação do Sistema Único e da Lei Orgânica dos Profissionais da Educação.

Cabe, agora, o exame da Lei Complementar nº 49/1998 de Mato Grosso, especialmente no que se refere à relação federativa em função do novo sistema, para cumprir os objetivos deste texto.

Nela, os municípios que não constituírem seus próprios sistemas de ensino integrar-se-ão ao sistema estadual de ensino. É de se notar que a referência textual da Lei Complementar nº 49/1998 prevê situações distintas, a saber:

1. o município decide conformar o Sistema Único;
2. o município decide conformar o Sistema Municipal;
3. o município integra o Sistema Estadual (por ação ou por omissão).

É notório um certo cartesianismo proposto na lei complementar, pois quando 15% dos municípios houvessem definido a conformação do Sistema Único em seu âmbito próprio, então se consolidaria o Sistema Único de Ensino em toda a extensão do Estado de Mato Grosso. Essa fórmula, assim aplicada, acabaria por ferir a chamada autonomia federativa da parcela de municípios que houvesse decidido conformar seu sistema municipal respectivo.

A primeira decisão prevista em lei complementar estadual, portanto, não é sobre a adesão a um Termo de Convênio de Gestão Única ou de Gestão Compartilhada, como fora a prática da cooperação entre 1995 e 2002. A primeira decisão é sobre o sistema municipal. Ter um sistema municipal não é apenas controlar uma rede de escolas municipais. No Fórum Estadual da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), um dos debates com o Conselho Estadual de Educação foi sobre o Parecer Orientativo a respeito da tomada de decisão de sistemas municipais. Quem pôde participar do debate viu que não é uma questão simples. Como consequência da decisão, a lei diz que a adoção da gestão por pelo menos 15% (quinze por cento) dos municípios, implicará a instituição do Sistema Único de Educação Básica a ser definido em lei específica.

Portanto, quando 15% (quinze por cento) dos municípios do estado decidirem por gestão única, passará a existir automaticamente um sistema

único nestes municípios. Este sistema único deve ser regulamentado em lei específica. Onde? Na Câmara Municipal de cada um dos municípios e na Assembleia Legislativa no âmbito do estado. A lei terá sempre dois sentidos: uma lei municipal e outra lei estadual.

O art. 11 da LC nº 49/1998, disseminado pelo governo estadual como ante-sala do Sistema Único, estabeleceu que:

Fica implantada, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público, com a finalidade de implementar progressivamente, o Sistema Único de Educação Básica, conforme artigo 244, Parágrafo Único, da Constituição Estadual.

A segunda possibilidade de decisão municipal é, tendo um sistema próprio, a adoção da gestão única. Nesse caso, os municípios que estiverem formando a cooperação na forma de Gestão Única, observarão duas condições: a lei municipal que estabelece essa forma de convênio e sua consequência será a Constituição do Sistema Único de Educação Pública Básica.

O Sistema de Educação Pública Básica (e não apenas a obrigatória de então, o ensino fundamental de oito anos) não pode ter a duração do mandato do prefeito ou do período de gestão da secretária. A educação obrigatória em Mato Grosso, se as crianças têm direito à educação infantil e depois mais nove anos de fundamental e três anos de médio, resultaria em um compromisso estável de 17 anos consecutivos, pelo menos. São quase duas décadas! Por isso, deve ser na forma de lei. A recém-promulgada Emenda Constitucional nº 59, conhecida como a emenda que pôs fim à Desvinculação de Receitas da União para o financiamento obrigatório da educação, vai na mesma direção. Reafirma, por outro lado, a necessidade de se estabelecer logo a regulamentação do artigo 23 em lei complementar própria de âmbito nacional.

Assim, para efeito da trajetória histórica recente em Mato Grosso, apresentaram questões operacionais elementares. Entre elas: quais os objetivos da gestão única, que prepara o sistema único?

Diz o mesmo artigo 11:

I - universalização do atendimento da Educação Básica (Infantil, Fundamental e Média);

II – melhoria da qualidade de ensino voltada para a construção da cidadania;

III – valorização e remuneração condigna para os profissionais da educação;

IV – gestão democrática em todas as instâncias político-administrativas e pedagógicas.

Depois de vários anos de gestão compartilhada, qual é a avaliação feita pelo povo, pelos alunos e pais, pelos profissionais da educação e pelos gestores, pelos responsáveis do que aconteceu nesse período? Tem-se a impressão de que a avaliação não é serena, não é tranquila. É uma avaliação que merece muita atenção.

O que aconteceu? Os gestores públicos saíram e ninguém fez a avaliação? A avaliação cujo conteúdo e referência devem ser a cidadania, não restritos aos interesses de quem ganhou a eleição e no tempo da eleição, ainda que legítimos. Diante dos compromissos de cidadania, artigo 1º, artigo 3º da Constituição Federal, o que resultou dos convênios celebrados como gestão compartilhada? Ou, depois, da gestão única? Foi positivo? Foi negativo? Que problemas precisam ser enfrentados e alterados?

Valorização e remuneração condigna dos profissionais da educação não podem ser confundidos com contratos temporários, com a inexistência de um programa de formação continuada; com a insistência do estado em não oferecer escola normal de ensino médio para formar profissionais, com a inexistência de concurso público, sem piso salarial profissional, sem reajuste anual de salários de professores e funcionários da educação e sem garantia de um padrão mínimo de qualidade que não está definido no Estado de Mato Grosso.

Os municípios que assumem esse compromisso devem praticar a gestão democrática, a constituição de conselhos escolares, a eleição de diretores, o debate sobre a política pedagógica, a possibilidade de cada escola ter o seu projeto pedagógico, e, até, compor um conselho municipal de educação não normativo, além dos conselhos de merenda escolar, conselhos escolares, de acompanhamento dos recursos do Fundeb etc. Não é demais lembrar que a gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional da educação brasileira.

Para concluir, a adesão está regulada no artigo 12 da Lei Complementar nº 49/1998:

“§ 2º - A adesão dos municípios à Gestão Única da Educação se fará mediante a apresentação de um Plano Municipal de Educação Quinquenal”.

Ter em plano! Se primeiro a decisão é ter sistema ou não; a segunda, qual é a forma de colaboração; se a forma de colaboração for gestão única, que caminha para o sistema único, sob aqueles cinco princípios. O terceiro passo é ter um plano municipal de educação, antes de confirmar em lei a gestão única. Nesse plano, estarão contidos os programas conjuntos indicados no *caput* desse artigo, ao Conselho Estadual de Educação. Não é um plano para a rede municipal. É um plano para o município, considerando toda a oferta educacional e toda a demanda não atendida, nas diversas redes e níveis da educação.

Não passou pelo Conselho Estadual de Educação qualquer plano municipal de educação. Até porque boa parte deles não existe, até hoje, com a abrangência e a duração quinquenal.

Nos termos em que foram firmados entre 1998 e 2002, todos os convênios de gestão única estavam desprovidos de base legal em sentido estrito. Não cumpriam os passos previstos na Lei Complementar nº 49/1998. Lei que completou onze anos de vigência.

A Lei Federal nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), que fixou as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação, sofreu nove vetos do Presidente da República. O principal deles é o que previa o aumento de recursos para a educação. A lei determinou que todos os municípios construíssem os seus planos municipais de educação, decenais. Tem-se um cenário muito rarefeito desses planos, já no último ano da década prevista no Plano Nacional de Educação.

Portanto, o que ter em vista? O que não aconteceu e o que deveria ter acontecido até 2010. Por exemplo, até 2002, cada estado brasileiro deveria ter o Plano Estadual de Educação, articulado com os de seus municípios. Não acontecendo, a perspectiva é que aconteça, tendo em vista as metas do novo Plano Nacional (2011-2020).

A Lei Complementar nº 49 (MATO GROSSO, 1998) determina a exigência periódica da Conferência Estadual de Educação. Realizou-se a segunda, com cinco anos de atraso. Sua tarefa específica foi propor o Plano Estadual de Educação.

Se for possível oferecer alguma contribuição para o debate, a primeira contribuição deve ser a de percorrer o caminho que a lei indica. A partir daí,

a referência seja o artigo 1º, o artigo 3º e 23 da Constituição Federal, na exigência de uma lei que estabeleça o regime de colaboração e na disposição de tomar uma decisão que tenha em vista não apenas os interesses de um mandato (seja o mandato do prefeito, do vereador, do governador, do senador, do deputado ou do diretor de escola ou do secretário municipal ou estadual de educação). Que seja voltada para os interesses da construção de igualdade, ainda muito longe de ser alcançada, mas que deve ser o objetivo de cada cidadão/ã que se dispõe a ter opinião, a debater e a propor vias de superação para todos/as.

LIMITES, DESAFIOS, TENDÊNCIAS

As insuficiências dos processos são afirmações veementes dos critérios da lei para orientar os convênios e sua inobservância confirma o acerto do que está na lei. As importantes previsões de ação coordenada de planejamento da oferta, levantamento da oferta pública, manutenção física, merenda, transporte, cessão de pessoal e cooperação técnica, assessoramento pedagógico, gestão democrática, referência de carreira na Lei Orgânica dos Profissionais da Educação Básica (Lopeb), a avaliação de desempenho e da gestão educacional são plenamente justificáveis e vão, progressivamente, constituindo as ferramentas de gestão das políticas públicas que vislumbram a cooperação federativa.

Assim, a Conferência Estadual de Educação de 2006 levou em conta o resgate da disputa histórica, embora tivesse por eixo principal a elaboração do Plano Estadual de Educação.

Os avanços com o advento da EC nº 53, alterando afirmativamente os termos de disposições permanentes da Constituição Federal para além do Fundo da Educação Básica, norteiam uma visão de unidade da educação básica pública, reforçado, agora, na EC nº 59. O novo texto constitucional inclui a União na cooperação federativa para dar conta da escolaridade obrigatória ampliada da educação infantil ao ensino médio (já prevista na Constituição Estadual de Mato Grosso), a fixação de meta percentual de investimento público frente ao desempenho econômico aferido pelo produto interno bruto, e a existência do Plano Nacional de Educação como eixo articulador do Sistema Nacional de Educação. Não é menor, também, a ocorrência da Lei nº 11.738/2008, que fixou o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério da Educação Pública Básica, cujos efeitos levarão a novos parâmetros nacionais de remuneração, carreira e composição da carga de

trabalho. Esse mesmo movimento articulador moveu a concepção do Plano de Ação Articulada e o novo modelo de relação cooperativa entre as instâncias federal, estadual e municipais (MEC/Seduc/SMEs).

Sob esse novo impulso mobilizador, plural, democrático e participativo, ocorreu a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, e vem, agora, a composição da Conferência Nacional de Educação. Seu eixo temático convocatório² tem íntima relação com a trajetória sumariamente descrita aqui, com traços significativos do tensionado percurso feito no âmbito do estado de Mato Grosso e dos municípios sediados naqueles limites político-administrativos.

À guisa de uma arriscada conclusão transitória, poder-se-ia afirmar que, para institucionalizar o Sistema Único de Educação, é fundamental simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processos de decisão e de execução, fortalecer as escolas, articular os diferentes níveis de ensino e os sistemas municipais, integrando a educação formal e não formal, articulando a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos sociais e populares, valorizando também os processos de avaliação continuada e institucional.

O Sistema Único de Educação, para se firmar, precisa universalizar e implementar mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa de suas atividades, tendo por referencial os princípios de democracia e qualidade social da educação expressos no Plano Nacional de Educação da sociedade civil (2001-2010) e que estarão aprimorados no Plano Nacional de Educação (2011-2020). Não é tarefa simples nem linear. É histórica.

2. O tema central da Conae será: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

BIBLIOGRAFIA

BIANCHETTI, R. G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez: 1997. p. 90-100.

BRASIL. Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Mensagem de Veto nº 9. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>.

CARDOSO NETO, O. F. *Dissensos no consenso: a democratização na escola pública em Mato Grosso*. Cuiabá: UFMT/IE, 2004. 162 p.

MATO GROSSO (Estado). Lei Complementar nº 49, de 1º de Outubro de 1998. Dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências. *Leis Complementares*. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 1998. Disponível em: <<http://www.secitec.mt.gov.br/TNX/storage/webdisco/2008/09/25/outros/9f7e3522be47ed07ee11993a530bf338.pdf>>.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Lei nº 7040/98, que regulamenta a Gestão Democrática, a eleição de Diretores das Unidades Escolares, a composição e organização dos Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares. *Leis Complementares*. Cuiabá: Seduc/MT, 1998.

_____. _____. *Sistema Único Descentralizado de Educação Básica*. Cuiabá: Seduc/MT, 1996.

MENDONÇA, E. F.; VIEIRA, R. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.

PEIXOTO, M. do C. L. Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. In: _____. *Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 101-106.

SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

SINTEP–MT. *Sistema Único de Educação Pública Básica para Mato Grosso: a formulação do Sintep*. Cuiabá: Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso, set. 1996.

_____. Plano Estadual na perspectiva do Sistema Único de Educação Pública Básica. *Cadernos de Educação do Sintep*, Cuiabá, n. 6, 2000.

TOSCHI, M. S. A nova LDB e o projeto político pedagógico. *Educação em Revista*, Goiânia, SINTEGO, a. 3, n. 3, p. 12-18, dez. 1998.

O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Maria Beatriz Luce e Marisa Timm Sari

A questão da colaboração é sempre desafiadora para os estados nacionais que se organizam segundo o modelo federativo. Trata-se de uma arquitetura político-institucional complexa em que é necessário promover ação integrada entre esferas de governo distintas, respeitando-se os princípios fundamentais da democracia e da autonomia.

Na área educacional brasileira, entretanto, ainda há poucas experiências sobre o tema, em que pese norma constitucional que prescreve à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios organizarem em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). De fato, a organização da educação neste país reflete a sua peculiar organização federativa, alcançada no processo mais contemporâneo de democratização, assim como a diversidade de tempos e condições de ocupação de seu imenso território e de escolarização de sua população.

O Estado do Rio Grande do Sul, o mais meridional, pode bem ilustrar a potencialidade dos preceitos adotados na República Federativa do Brasil, a partir de 1988, quando foi promulgada a atual Constituição Federal. O problema da distribuição equitativa das competências entre os entes federativos estava na pauta das discussões promovidas pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs). No que tange à manutenção e desenvolvimento das escolas públicas, o Conselho dos Secretários Municipais de Educação (Conseme/Undime-RS), órgão independente, mas politicamente vinculado à Famurs, já havia demonstrado preocupação em carta aberta do I Congresso Estadual de Secretários Municipais de Educação. Realizado em março de 1986, é este considerado o primeiro fórum do Conseme/Undime-RS, antecipando a sua instituição em maio do mesmo ano.

O governo do estado (gestão 1987-1990) apresentara aos municípios proposta de municipalização de escolas estaduais de ensino fundamental. Estes, por sua vez, ora atendendo a apelos e demandas da sociedade, ora sofrendo as pressões dos governos federal e estadual, já vinham expandindo suas redes escolares próprias de ensino fundamental e educação infantil, e não pretendiam assumir mais encargos, sem que lhes fossem repassados os correspondentes recursos e a autonomia para gerir as instituições escolares por inteiro, pedagógica e administrativamente (FAMURS; CONSEME/UNDIME-RS, 1992).

A Famurs, criada em 1976, é a entidade que congrega 25 associações regionais que, por sua vez, representam os 496 municípios gaúchos. O Conseme/Undime-RS é a seccional estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), instituído em 1986, também como um conselho da Famurs, onde está sediado, atuando com esta de forma integrada. A UNDIME é a entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação, fundada em outubro de 1986, e que se organiza em todas as unidades federadas por meio de seccionais estaduais. Às seccionais é facultada a organização em microrregiões, como ocorre com o Conseme/Undime-RS, que articula os secretários municipais de educação por meio das associações regionais de municípios.

Ambas as instituições temiam que o processo de municipalização do ensino então proposto pelo governo estadual, a exemplo do que acontecera em experiências anteriores e do que ocorria em outros estados brasileiros, não considerasse a capacidade de atendimento de cada município para recepcionar com responsabilidade as novas incumbências. É importante salientar que a indefinição das competências entre os níveis de governo, no período que antecedeu o regramento constitucional de 1988, gerava uma atuação educacional desarticulada entre União, estados e municípios, caracterizada por sobreposições e omissões, tutela e clientelismo. Além disso, havia a demanda dos municípios pela garantia do repasse de recursos financeiros compatíveis com as novas responsabilidades assumidas.

O cenário das discussões promovidas pelo Executivo estadual com seus municípios, no Rio Grande do Sul, começa a ter novas perspectivas com a opção da Constituição Federal (1988) por um regime de colaboração. As reflexões de Haguette (1989), interpretando-o como saudável “ação federativa coordenada”, difundidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) do Ministério da Educação (MEC), um ano após a

aprovação da Constituição, fortaleceram estudos e discussões sobre o assunto, realizados pela assessoria educacional da Famurs e pelo Conseme/Undime-RS.

Assim, o regime de colaboração intergovernamental na área da educação, gradativamente, passou a ser tema prioritário na pauta dos eventos (reuniões, fóruns, seminários e outros) realizados pelas entidades representativas dos municípios gaúchos, no seu âmbito e no espaço de diálogo e debate com as outras instâncias federadas. Cabe salientar que, no período de implantação das novas normas constitucionais, a referida pauta destacava, com relevância, a construção da autonomia municipal, identificada com a instituição de sistema municipal de ensino próprio e outras iniciativas daí decorrentes, como aplicação dos recursos vinculados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, organização da secretaria e do conselho municipal de educação, elaboração do plano municipal de educação e do plano de carreira para o magistério. É interessante também registrar que esse temário foi absorvido pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, que o transformou em requisitos básicos a serem exigidos dos municípios para o recebimento de recursos voluntários do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2008a, art. 34).

Em 1989, a Famurs e o Conseme/Undime-RS estabeleceram parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por meio de sua Faculdade de Educação, apoiada pelo Projeto Especial Multinacional de Desenvolvimento Educacional Integrado em Zonas Desfavorecidas ou Limítrofes, da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os estudos sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração intergovernamental receberam, então, grande impulso, mediante ações extensionistas que vão subsidiar e qualificar as administrações municipais para a sua própria organização e também para a discussão com os governos estadual e federal, numa perspectiva ética e democrática.

Aprofundando a análise da legislação educacional sobre a matéria, conclui-se que o regime de colaboração pode ocorrer entre todos os sistemas de ensino ou entre os sistemas dos estados, ou entre o sistema de cada estado e os de seus municípios, e entre os sistemas municipais (SARI, 2001). Na experiência do Rio Grande do Sul, o regime de colaboração fortaleceu-se, inicialmente, entre os próprios municípios de pequeno, médio e grande porte, em âmbito regional e estadual, por meio do trabalho conjunto e do

intercâmbio de experiências, nos espaços organizados das entidades que os congregam.

Os resultados positivos advindos dessa cooperação intermunicipal, promovendo avanços significativos na qualificação e democratização da educação pública na década de 1990, repercutiram além das fronteiras do estado, atraindo pesquisadores e gerando demandas para publicações e participações em eventos. A atuação inovadora e solidária também fortaleceu a reivindicação das entidades representativas dos municípios junto ao governo estadual (gestão 1995-1998), para a instituição de um espaço de negociação, o qual foi contemplado em lei estadual no ano de 1995, com a criação do Grupo de Assessoramento paritário, de atividade permanente. Pela sua relevância na operacionalização do regime de colaboração, seus objetivos, composição e funcionamento são explicitados a seguir, na abordagem sobre os mecanismos da colaboração institucional.

Em que pesem o Acordo e o Pacto firmados a partir do Plano Decenal de Educação para Todos (1993), apenas em 1996, com a LDB e a instituição do Fundef¹, houve uma consolidação federativa nacional. E apenas recentemente, em 2007, o governo da União propõe ao país (BRASIL, 2007), a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, esteada no regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, para a execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e de diversos programas do PDE, Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL. MEC, 2007). Assim, o resgate da trajetória da construção dessa estratégia de relacionamento e de mecanismos para sua implementação no Rio Grande do Sul, ganha atualidade, força e sentido, no intuito de identificar os limites e possibilidades do regime de colaboração.

Após duas décadas, portanto, este texto procura registrar o que mudou no cenário. Houve avanços? O regime de colaboração intergovernamental na educação pública do Rio Grande do Sul evidenciou condições de viabilidade? É uma realidade ou apenas um princípio constitucional? Nessas relações, predomina a colaboração ou a competição entre os governos? Quais os fatores/condições que favorecem e quais os que dificultam a sua implementação? Os mecanismos instituídos promovem efetivamente o

1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996.

diálogo e a negociação? Em decorrência, foram geradas políticas e ações integradas entre os entes federados?

Como sugere Abrucio (2005), trata-se de analisar menos o embate entre os governos e mais o problema da coordenação intergovernamental, ou seja, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjuntas presentes no regime instituído.

Assim, o texto analisa, no período após a Constituição de 1988 até 2009, os principais atores e fatos e suas repercussões relacionados ao regime de colaboração no Rio Grande do Sul como estratégia de relacionamento intergovernamental na educação básica, procurando resgatar uma experiência ainda não suficientemente analisada e registrada, embora referenciada nacionalmente (MARRA, 1994; COSTA, V. L. C.; MAIA, E. M.; MANDEL, L. M., 1997; SARI, 1999; 2006).

Além disso, vários autores (HAGUETTE, 1989; LUCE, 1993; DALL'IGNA, 1996; CURY, 2005; WERLE, 2006) condicionam a concretização do regime de colaboração à existência de mecanismos legais e institucionais indutores da cooperação recíproca, que respeite a autonomia própria de cada instância. Nessa perspectiva, o texto destaca, a seguir, os principais condicionantes e indicadores que favoreceram e favorecem a colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul, quais sejam: desenho constitucional como fundamento jurídico (modelo federativo de cooperação com definição de competências); legislação regulamentadora das relações intergovernamentais (mecanismos legais e institucionais com incentivos adequados e critérios bem definidos); partidos políticos (construção de consensos e acordos interpartidários); aparato institucional (entidades de prefeitos, secretários estaduais e municipais, conselhos, comissões instituídas paritariamente para a colaboração); políticas públicas descentralizadas (planejamento conjunto; acordos, convênios e consórcios); e mecanismos de acompanhamento e controle social (conselhos, comitês).

O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO REGIME DE COLABORAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Apesar das controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, Souza (2005) afirma existir consenso de que o desenho constitucional é uma das dimensões principais. Destaca que, embora outros fatores e instituições sejam objeto de análise, não basta investigar as mani-

festações de sua aplicação prática, mas também do ponto de vista das garantias constitucionais.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989), no que se refere ao regime de colaboração no setor educacional, prevê o compartilhamento de responsabilidades entre o estado e seus municípios, contemplando os dispositivos federais (CF, 1988) referentes ao recenseamento e chamada escolar da população para o ensino fundamental e à organização dos sistemas de ensino. Ambos têm sido regulamentados pelos governos estaduais e produzido ações conjuntas, de que são exemplos o recenseamento realizado na gestão 1995/1998 e o ajustamento de vagas na rede pública promovido anualmente, mediante ação integrada entre as coordenadorias regionais de educação do estado e os respectivos municípios.

Quanto à área rural, o preceito constitucional reflete aspectos que estão continuamente presentes na mesa da negociação estado/municípios, frente aos desafios do atendimento educacional equânime à população do campo. A cooperação prevista (art. 216, § 2º) tornou-se indispensável porque o transporte escolar, por exemplo, é executado pelos municípios para toda a rede pública, estadual e municipal.

O texto constitucional gaúcho não acolheu orientações de municipalização do ensino fundamental ou da educação pré-escolar (FARENZENA, 2002), embora essa fosse uma proposta do governo estadual de 1987 a 1990 e uma tendência em outros estados da região Sul e do país. Previu, entretanto, critérios de proporcionalidade para a destinação de recursos financeiros aos municípios, como necessários para viabilizar processo dessa natureza, na inexistência de um fundo de financiamento instituído.

Um avanço importante da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em relação ao reconhecimento da autonomia municipal, verifica-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), manifesto para o repasse de recursos voluntários do estado aos municípios, ao exigir destes, na prática, a instituição do sistema próprio de ensino. Na opinião de Luce (1993, p. 31), os requisitos básicos previstos (art. 34, I a III) pressupõem “uma organização do ensino bastante estruturada e com elevado grau de autonomia. Esta organização é que se denomina Sistema Municipal de Ensino.”

No estudo (SARI, 2009) de uma amostra de 25 leis orgânicas de municípios de grande, médio e pequeno porte do Rio Grande do Sul (5% sobre o total de cada porte no estado), constatou-se que o texto de 88% delas regula aspectos do regime de colaboração.

Quanto aos municípios de grande porte (acima de 100.000 habitantes) e os de médio porte (25.001 a 100.000 habitantes), é possível destacar as dimensões da colaboração educacional mais contempladas no conjunto de suas leis, quais sejam: planejamento integrado com os outros entes federados consubstanciado no plano municipal de educação e na definição de políticas, e articulação no recenseamento dos educandos para o ensino fundamental, na sua chamada escolar e no controle da frequência.

Por outro lado, embora haja no Rio Grande do Sul, conforme o cadastro do Conselho Estadual de Educação (CEED), 221 sistemas municipais de ensino já instituídos no conjunto dos 496 municípios do estado, apenas sete municípios entre as vinte e cinco leis orgânicas da amostra analisada preveem “a organização do sistema municipal de ensino em regime de colaboração, conforme preceito constitucional”.

É importante salientar que, no estado, predominam os pequenos municípios (até 25.000 habitantes), constituindo 84,68% (420) do total e, entre estes, 42,14% (209) possuem entre 3.001 e 10.000 habitantes. Os municípios de porte médio correspondem a 11,69% (58) e os grandes a 3,63% (18)².

A análise dos dispositivos relativos à colaboração intergovernamental na educação, identificados nas leis orgânicas dos 21 municípios pequenos da amostra, permitiu verificar que apenas três não os contemplaram. Os dispositivos referem-se a deveres com a educação, recenseamento e chamada escolar, formação de professores, sistema de ensino, programas suplementares, plano de educação e políticas específicas.

Por sua vez, a legislação infraconstitucional de um território federado é também considerada um dos mecanismos condicionantes para o estímulo à cooperação, mediante o estabelecimento de garantias, critérios e incentivos. Com efeito, Cury (2009, p.2), em recente entrevista pela equipe da Conae/MEC (Conferência Nacional de Educação), reitera alerta feito em 2005, destacando como problema para o Brasil não ter regulamentado por lei complementar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal para articular os entes federados, no setor da educação. Em sua opinião, “[...] esse modelo só poderia dar certo se a articulação fosse acordada por

2. Dados sobre município, população 2007 e porte, fornecidos pela Área de Tecnologia de Informação – Setor de Pesquisa, da Famurs.

meio da tal lei complementar. [...] A ausência dessa lei é apenas um indicador da complexidade do assunto, mas também da tibieza parlamentar em enfrentá-lo.”

O Rio Grande do Sul, em cumprimento ao art. 206 da Constituição Estadual, antecipou-se à LDB de 1996, aprovando, em novembro de 1995, a Lei nº 10.576 – Lei da Gestão Democrática, que disciplinou a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas estaduais, a indicação dos diretores, os conselhos escolares, a avaliação externa e também o regime de colaboração estado/municípios. A normatização consta no Capítulo V, prevendo o ajuste de matrículas entre a rede estadual e as redes municipais, as transferências de recursos e, especialmente, o planejamento de ações conjuntas para o desenvolvimento da melhoria da qualidade de ensino.

De fato, essa lei foi uma resposta do governo do estado ao pleito dos municípios representados por suas entidades, Famurs e Conseme/Undime-RS. Havia uma expectativa de que fosse encaminhado um projeto de lei específico regulamentando o regime de colaboração. A sua inclusão como um capítulo da lei da gestão democrática foi uma decisão do governo estadual, com o argumento de que o referido projeto se assentava sobre três eixos norteadores: autonomia, qualificação da escola e do ensino e descentralização.

Para viabilizar a participação ampliada dos atores governamentais no planejamento da educação básica pública de sua responsabilidade, essa lei estabeleceu um mecanismo representativo, assegurando a criação de um grupo paritário, também atendendo à demanda da Famurs e do Conseme/Undime-RS. O Executivo estadual optou por denominá-lo Grupo de Assessoramento, a ser constituído, paritariamente, por representantes da administração estadual e da entidade representativa³ das associações de municípios, incumbido de definir o coeficiente e propor as metas que assegurem proporcionalidade na mútua colaboração, conforme art.83.⁴

3 O uso, no texto da lei, dessa expressão no singular deve ter considerado a Lei nº 10.114, de 16/03/94 em que a Assembleia Legislativa reconhece a Famurs como única entidade representativa das associações de municípios, habilitada a integrar órgãos colegiados da administração estadual ou indicar representantes, e firmar convênios com o poder público estadual. Assim, a cada renovação dos representantes municipais junto ao Grupo de Assessoramento, o Conseme/Undime-RS precisa dialogar com a sua parceira para estar entre os representantes titulares por ela indicados.

4. Documento da assembleia geral ordinária da Famurs, realizada em 31/10/96.

Os procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino (gestão estadual de 1995 a 1998) foram definidos pelo Decreto nº 37.290, de 10/03/1997, prevendo convênios entre estado e municípios.

Em 1998 ocorre, na prática, a “operacionalização” da Lei nº 10.576/1995, para viabilizar convênios de colaboração entre estado e municípios. Trata-se da Lei nº 11.126, que concretiza outra reivindicação prioritária dos municípios, referente à redistribuição da quota estadual do salário-educação. O Rio Grande do Sul foi o primeiro estado a disciplinar a “Quota-Municípios”, redistribuindo integralmente a quota estadual do salário-educação “com base na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas redes de ensino fundamental do estado e dos municípios” (Lei nº 11.126/1998, art. 8º). Em 2003, a Lei Federal nº 10.832 estabeleceu a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação adotando o mesmo critério de distribuição para todo o país.

Ainda no cenário legal das relações intergovernamentais, há também a Lei nº 12.882/2008 (Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – Peate/RS) aprovada por unanimidade no Legislativo, além de decretos e pareceres do Conselho Estadual de Educação que regulamentam políticas construídas na esteira do regime de colaboração.

Esse contorno constitucional e legal indica possibilidades e limites de atuação do princípio constitucional em tela. Em nossa opinião, sua maior relevância reside em ter sido construído e conquistado, acompanhando o desenvolvimento de um processo novo de gestão na área da educação. Outro fator interessante é que no Estado do Rio Grande do Sul não houve a inércia de aguardar a emissão de normas “superiores”. Quanto possível, há um trabalho coletivo, muito embora nem sempre os interesses sejam convergentes e nem todos os passos negociados possam ser interpretados como avanços ou aperfeiçoamentos de um regime de colaboração.

Constata-se, sobremaneira, que o regime de colaboração ocorre dentro de um sistema político, em que as instituições da democracia política (partidos, eleições) fazem parte do processo. Na atuação dos partidos, embora haja evidências de interferências de doutrina ou de querelas alegadas por lideranças partidárias, que dificultam essas relações, destacam-se as articulações lideradas pela Famurs, cujos representantes dos municípios e respectivas associações regionais são prefeitos, sujeitos políticos dos

mais diversos partidos que debatem e elaboram democraticamente, em reuniões e assembleias, muitas vezes conflituosas, as propostas a serem levadas à mesa de negociação com os atores políticos do estado e da União.

O protagonismo dos partidos políticos, suas diferentes concepções sobre as questões que envolvem o tema, como também a posição de situação ou oposição ao governo, manifestaram-se também nas votações das três leis que regulamentam o regime de colaboração e algumas políticas no Rio Grande do Sul, cujos projetos foram encaminhados pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa⁵. Além de posições doutrinárias ou estratégicas, verificam-se interferências partidárias pró e contra o que é dito como relativo ao regime de colaboração, em função do que sustenta ou contraria a prática política e administrativa dos governantes. E há também, ainda, muito do que já observáramos como práticas dos que insistem “nas velhas artes da apropriação pessoal dos feitos para alimentar o clientelismo e a competição pelo voto e pelo poder, tributários da privatização da coisa pública” (LUCE, 1993, p. 36).

A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM COLABORAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

Como já foi salientado, o aparato institucional, ou seja, a existência de instituições, órgãos e mecanismos indutores da cooperação recíproca, condiciona a concretização do regime de colaboração. Da mesma forma, as políticas públicas descentralizadas são condicionantes do processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social (ALMEIDA, 1995). De fato, estado e municípios, principalmente, como mantenedores públicos responsáveis pela oferta da educação básica, engendram ações conjuntas, no marco do regime de colaboração, para enfrentar melhor esse desafio.

Quanto à organização institucional, as instituições, entidades e órgãos que, no Rio Grande do Sul, evidenciam maior interesse em realizar o regime de colaboração na gestão da educação pública são a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), o Conselho dos Secretários Municipais de Educação/União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Conseme/Undime-RS), a Secretaria da Educação do

5. As informações sobre as votações das leis que compõem o ordenamento legal do Regime de Colaboração encontram-se disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>> Acesso em: 13 out. 2009.

Estado (SE/RS), o Conselho Estadual de Educação (CEED/RS) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncom-RS). Há também a participação da Confederação Nacional de Municípios (CNM⁶), das Associações Regionais de Municípios, das Universidades⁷, da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado, da Secretaria de Relações Institucionais do Estado e dos Conselhos Municipais de Educação. Cumpre registrar ainda a contribuição decisiva do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público e de organizações da sociedade civil para esse processo.

O papel institucional da Famurs⁸ é político e técnico, objetivando principalmente o fortalecimento dos municípios, a qualificação dos agentes públicos municipais e o assessoramento às prefeituras gaúchas, em suas 25 regiões. Sua instituição, em 1976, ocorreu por iniciativa de um grupo de representantes das 19 associações regionais de municípios existentes na época. A intenção era reunir essas associações em uma entidade estadual que as representasse e promovesse a discussão dos assuntos de interesse de todos os municípios. As demandas microrregionais são trazidas para as assembleias da Famurs que reúnem mensalmente os prefeitos presidentes das associações. Os assuntos mais complexos e polêmicos são tratados em assembleias gerais que reúnem todos os prefeitos.

Por outro lado, a criação da UNDIME nacional, em 1986, foi o marco inicial do protagonismo dos municípios na educação (SARI, 2006), juntamente com a instituição de sua seccional no Rio Grande do Sul, no mesmo ano, como Conselho dos Secretários Municipais de Educação (Conseme/Undime-RS). Já nos primeiros anos de atuação, conquistou o apoio institucional e político da Famurs e, ao instalar-se junto à sua sede, passou a contar também com suporte técnico e financeiro para o desenvolvimento sistemático e abrangente de suas ações. A integração reforçou ambas as instituições nas suas respectivas funções, ao mesmo tempo autô-

6. Entidade nacional à qual se vincula a Famurs, que vem historicamente trabalhando para que o pacto federativo se efetive entre os três níveis de governo, nas áreas política, econômica e social.

7. Quanto à participação das universidades na implementação do regime de colaboração, destaca-se a contribuição da UFRGS, especialmente nos primeiros dez anos do processo, tendo sido firmado, em 1992, um Protocolo de Intenções entre esta e a Famurs para a realização de ações conjuntas.

8. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <www.famurs.com.br> Acesso em: 7 jul. 2009.

nomas e complementares. A Famurs passou a priorizar as questões educacionais, implantando, em 1989, a Unidade de Educação e Cultura para oferecer assessoria técnica permanente aos municípios e respectivas secretarias de educação. O Conseme/Undime-RS, por sua vez, adotou a divisão regional das associações de municípios congregadas pela Famurs, proporcionando-lhes suporte político-institucional no setor da educação.

A principal estratégia do Conseme/Undime-RS para promover o encontro regular e permanente entre todos os secretários municipais de educação foram reuniões mensais, viabilizando a construção coletiva das políticas educacionais. Tais reuniões mensais⁹ ocorrem em dois momentos distintos: a) em nível estadual, entre a diretoria executiva e os secretários representantes, eleitos por seus pares nas associações de municípios, com a assessoria técnica da Famurs, em Porto Alegre; b) em nível regional, entre os secretários de cada associação de municípios (grandes, médios e pequenos), coordenada pelo respectivo representante e sediada num dos municípios da região, de acordo com cronograma próprio. Durante o ano, são também promovidas reuniões com os prefeitos municipais sobre assuntos que requerem deliberação conjunta.

As inovações protagonizadas pelos municípios gaúchos e suas entidades representativas, na forma de atuar em regime de colaboração no setor educacional, foram investigadas pelas pesquisadoras da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), Eny Marisa Maia, Lúcia Mara Mandel e Vera Lúcia Cabral Costa¹⁰.

O objetivo geral da pesquisa no Rio Grande do Sul foi discutir o papel que as Associações de Municípios e o Conseme/Undime-RS, congregados na Famurs, desempenhavam na construção dos sistemas municipais de ensino.

Concluíram que a experiência dos municípios rio-grandenses e de suas organizações, promovendo reuniões conjuntas mensais de secretários muni-

9. Atualmente, a estratégia permanece assegurada, inclusive, no estatuto da instituição, evidenciando maior ou menor participação, de acordo com a mobilização estadual e microrregional de seus integrantes.

10. Esta pesquisa foi coordenada pelo Centro de Investigación y Desarrollo em Educación (CIDE), desenvolvida no Brasil pela Fundap e publicada sob o título de “Gestão Educacional e Descentralização – Novos Padrões” (1997), reunindo experiências de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

cipais de educação nas regiões e de seus representantes junto à Famurs e ao Conseme/Undime-RS, indica novos parâmetros para o debate e reflexão sobre a descentralização do ensino público no Brasil. Trata-se de um movimento que “vem da base”, e que não encontrava a repercussão esperada no “centro”, isto é, na administração estadual. Conforme o relatado, havia, em nível estadual, propostas que não se articulavam com as municipais e não configuravam um plano de educação integrado.

O trabalho articulado entre municípios, conforme as conclusões da pesquisa, conferiu à gestão um caráter participativo sem precedentes no país, principalmente considerando: (1) a criação de um espaço de discussão das questões enfrentadas, que independe de qualquer instância superior ou externa à sua própria organização; (2) a circulação de informações nas diversas áreas de atuação dos municípios, permitindo que as inovações, os debates, as possibilidades de diferentes financiamentos, as normas legais de órgãos federais e estaduais, entre outros, atinjam, indiscriminadamente, todos os municípios do estado; e (3) a oportunidade de programas e iniciativas de caráter regional, possibilitando maior aproveitamento dos recursos disponíveis e desenvolvimento mais equitativo dos municípios, os mais ricos subsidiando e apoiando os mais carentes.

Enfim, as pesquisadoras ressaltaram que as experiências avaliadas seriam inéditas, porque indicam esforços consistentes para o equacionamento da educação pública e conferem ao processo de descentralização/desconcentração, conteúdo, substância e forma, oferecendo material ao debate em torno da questão. Consideraram, com base no estudo, que o conceito de descentralização pode e deve ser ampliado para além de repasse de responsabilidades dos governos centrais para os governos locais. Identificaram o município com potencialidade para gerenciar ações educativas, assumindo a função de planejar e estruturar o ensino público em seu território e implementar uma política educacional, articulando todas as instâncias e organismos que nele atuam.

Por outro lado, há que se notar a estrutura organizacional adotada pela Secretaria Estadual de Educação, na qual o Departamento de Articulação com os Municípios (DAM), atua como um órgão do aparato institucional do regime de colaboração, uma vez que coordena a execução de sete políticas ou ações desenvolvidas pelo estado e municípios, quais sejam: programa estadual de apoio ao transporte escolar (Peate/RS); municipalização de escolas estaduais; ajustamento de matrículas da educação

infantil; merenda escolar municipalizada; Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município (Pradem¹¹); estágio e prática de alunos de escolas estaduais (curso normal) em escolas municipais; e parcerias para execução de obras escolares. Ademais, é responsável pelo suporte técnico-administrativo ao funcionamento do Grupo de Assessoramento paritário. A história do DAM, órgão de referência para os municípios na Secretaria da Educação do Estado, acompanhou o processo de desenvolvimento dessas relações intergovernamentais desde 1990, inicialmente como uma divisão da diretoria geral.

OS MECANISMOS DA COLABORAÇÃO INSTITUCIONAL

Considerando a relevância dos mecanismos de regime de colaboração implementados para sistematizar os encontros de diálogo, negociação e planejamento conjunto entre os entes federados, inclusive para a continuidade do processo na transição dos governos, será feita uma descrição sucinta sobre os principais: Grupo de Assessoramento paritário, instituído pelo estado na Secretaria da Educação, e Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, instituído pelo Conselho Estadual de Educação.

O Grupo de Assessoramento, criado pela Lei nº 10.576/1995 (cap. 5, art. 83), foi instituído pelo Decreto nº 36.586 de 03/04/1996, com o objetivo de estabelecer as regras que orientarão o regime de colaboração entre o estado e os municípios, “visando à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar”. É integrado, paritariamente, por cinco representantes titulares e respectivos suplentes da administração estadual, de livre escolha do governador, e cinco, da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), por ela indicados, todos nomeados pelo chefe do Poder Executivo. A presidência do grupo cabe a um representante da administração estadual, indicado pelo titular da Secretaria da Educação. Há evidências de que esse grupo, desde 1996, vem desempenhando importante papel na construção de políticas públicas pactuadas em colaboração,

11. Criado em 1988 como Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal, para regular a cedência de professores estaduais aos municípios, repassar recursos referentes a pagamento de professores municipais que atuavam em escolas estaduais e auxiliar financeiramente o município na melhoria do ensino municipal. Hoje, denomina-se Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município e é um convênio de ressarcimento ao município que contrata recursos humanos para as escolas estaduais, na impossibilidade de o estado nomear, convocar e/ou ampliar carga horária.

entre os representantes do estado e dos municípios, ocorrendo renovações por ocasião de eleições no estado e na Famurs.

Quanto à frequência nas reuniões, algumas administrações estaduais adotaram calendário de reunião mensal e outras as convocaram quando havia assuntos a serem tratados ou demanda da representação municipal. As reuniões são realizadas no espaço da SE/RS ou, a convite da Famurs, na sede da entidade.

Já o Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração instituído pelo Conselho Estadual de Educação – CEED/RS tem origem em proposta para ampliar os espaços da colaboração no estado, promovendo-a também entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, representados por suas organizações. A proposta havia sido apresentada pela Famurs e Conseme/Undime-RS ao CEED e também estava na pauta de alguns eventos educacionais no Rio Grande do Sul. O Conselho Estadual de Educação tomou a decisão de concretizá-la ao exarar o Parecer nº 257, de 5/04/2006, prevendo a instituição, no prazo de seis meses, de um grupo de estudos e debates permanente com os conselhos municipais de educação e as secretarias municipais de educação, por meio de suas representações estaduais, a fim de efetivar a colaboração. No entanto, o novo mecanismo somente veio a ser oficializado pela Portaria/CEED nº 79, de 29/09/2008, em caráter retroativo a 30/08/2006, data de início de seu funcionamento.

O Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração é integrado por três representantes titulares e um suplente da Uncme-RS, do Conseme/Undime-RS e da SE/RS. O Conselho Estadual de Educação é representado por cinco conselheiros que são membros da Comissão Especial do Regime de Colaboração, incumbida de participar do grupo e estimular o seu funcionamento, garantindo a infraestrutura técnico-administrativa necessária. O conselheiro eleito por seus pares para presidir essa comissão do CEED/RS é também o coordenador do grupo. As reuniões são mensais, conforme cronograma anual. As alterações da sua composição ocorrem quando há términos de mandato nas instituições, sendo oficializadas por meio de portaria do presidente do CEED/RS, designando os novos indicados pelas referidas instituições.

Para que sejam alcançados os seus objetivos, o Parecer nº 257/2006 dispõe que a instituição desse grupo e o seu respectivo regimento será construído de forma compartilhada com as entidades parceiras.

A atribuição precípua do grupo é efetivar a cooperação e a colaboração entre o Conselho Estadual de Educação e os conselhos e secretarias municipais de educação, conforme o disposto na Constituição Federal e na LDBEN. Para tanto, o grupo deliberou estudar e discutir assuntos prioritários indicados pelas instituições representadas, bem como temáticas, que são objeto de elaboração de normas pelo CEED/RS e pelos sistemas municipais de ensino, por meio de seus CME.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM COLABORAÇÃO

As políticas públicas descentralizadas são também condicionantes na efetividade do regime de colaboração entre os entes federados. No Rio Grande do Sul, os mecanismos institucionais de relacionamento têm gerado políticas públicas e ações integradas, mediante planejamento conjunto, acordos, convênios e outros instrumentos.

Na impossibilidade de descrever, mesmo sucintamente, cada uma das mais de trinta políticas ou ações em colaboração no Rio Grande do Sul, cabe destacar as mais comentadas pelos atores do processo, quer pelos conflitos e desafios enfrentados, quer pela construção conjunta de objetivos, meios e resultados pretendidos: Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – Peate/RS, Calendário Escolar Integrado, Municipalização de Escolas Estaduais, Merenda Escolar Municipalizada, Ajustamento de Vagas e Sistema Informatizado de Matrículas da Escola Pública (MEP) e Ajustamento de Matrículas da Educação Infantil.

No quadro ilustrativo foram relacionadas as políticas públicas e ações desenvolvidas desde 1989, distribuídas nas diferentes dimensões abrangidas pelo regime de colaboração no Rio Grande do Sul, consideradas como principais em recente pesquisa (SARI, 2009).

Quadro 14: Regime de colaboração entre entes federados no Rio Grande do Sul – principais dimensões e políticas/ações.

Dimensões	Políticas públicas e ações	Parceiros*
Atendimento à demanda nas etapas e modalidades da educação básica (acesso, reingresso e permanência)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustamento de vagas • Sistema informatizado de Matrículas na Escola Pública (MEP) • Ajustamento de matrículas da educação infantil • Municipalização de escolas estaduais • Transferência de matrículas do ensino fundamental • Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar – Peate/RS • Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) • Merenda escolar 	<p>E e M E e M</p> <p>E e M</p> <p>E e M E e M</p> <p>E e M</p> <p>U, E e M</p> <p>U, E e M</p>
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada de professores • Formação continuada de professores • Formação de professores prevista no PAR/PDE • Estágio de alunos de escolas estaduais (curso normal) em escolas municipais • Pradem • Cedências e permutas de professores 	<p>E e M Grupos de M U, E e M</p> <p>E e M</p> <p>E e M E e M</p>
Rede física	<ul style="list-style-type: none"> • Obras escolares • Doação e/ou cessão de uso de terrenos, prédios, mobiliários e equipamentos 	<p>U, E e M E e M</p>
Recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> • Fundef • Fundeb • Salário-educação • Dinheiro direto na escola • Cronograma negociado de pagamento de dívidas 	<p>U, E e M U, E e M U, E e M U, E e M E e M</p>

*Legenda: U = União; E = Estado; M = Municípios.

Regime de colaboração entre entes federados no Rio Grande do Sul – principais dimensões e políticas/ações		
Dimensões	Políticas públicas e ações	Parceiros*
Práticas pedagógicas	<ul style="list-style-type: none"> • Calendário escolar integrado • Proposta de Reconstrução Curricular • Projetos conveniados com o FNDE • Projeto Alfabetiza Rio Grande • Projeto Escola Aberta • Projeto de Alfabetização de Crianças de seis anos • Implementação do ensino fundamental de nove anos com ingresso aos seis anos de idade 	<ul style="list-style-type: none"> E e M E e M U e M U, E e M U, E e M E e M E e M
Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Municipal de Educação integrado • Formação de secretários municipais de educação (Conseme/Undime-RS, PRASEM e PRADIME) • Formação de conselheiros municipais de educação (FECME/Uncme-RS, Pró-Conselho, CEED/RS) • Encontros regionais com novos prefeitos sobre educação • Plano de Ações Integradas (PAR) • Conferência Nacional de Educação (Conae) 	<ul style="list-style-type: none"> M e E U, E e M U, E e M E e M U, E e M U e M
Avaliação educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Avaliação Externa do Rendimento Escolar • Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS) 	<ul style="list-style-type: none"> E e M (1997 e 1998) E e M (2005, 2007, 2008, 2009)

Fonte: Arquivo do DAM-SE/RS, entrevistas e documentos analisados na dissertação de mestrado de Marisa Timm Sari (2009), orientada por Maria Beatriz Luce, na UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Educação.

*Legenda: U = União; E = Estado; M = Municípios.

MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

O controle social, que se constrói com a participação dos cidadãos, exige igualmente postura democrática dos governos e responsabilidade comunitária. Isso implica uma nova atitude do estado e dos dirigentes para reconhecer, valorizar e implementar efetivamente representações da sociedade civil.

No Rio Grande do Sul, constata-se que há uma cultura colaborativa que permeia as relações principalmente entre o estado e seus municípios e, ao mesmo tempo, percebe-se ainda escassa participação da sociedade civil no acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, evidenciando fragilidades nos mecanismos de acompanhamento e controle social. As causas dessa possível contradição, de certa forma, estão relacionadas às características dos conselhos nos quais se daria o ápice dessas funções. No Brasil, os conselhos de educação passaram a ter um perfil de órgãos de representação e participação social somente após a Constituição Federal de 1988, mudança que também no Rio Grande do Sul vem ocorrendo de maneira gradativa, tensionada pela tradição histórica de órgãos de assessoramento à gestão dos executivos ou de natureza técnica, voltados para a normatização e análise de processos.

No caso do Conselho Estadual de Educação, em funcionamento desde 1962, ainda predominam as atribuições de natureza técnico-pedagógica em detrimento das de participação social. Contudo, hoje já se percebem avanços, mas que ainda respondem de forma insuficiente à complexidade das demandas da sociedade atual e também das políticas públicas formuladas mediante a colaboração intergovernamental.

Quanto aos Conselhos Municipais de Educação, instituídos, em sua maioria, após a promulgação da LDB (1996), muitos tomaram como exemplo o Conselho Estadual e, por conseguinte, têm as mesmas e agravadas ou outras fragilidades; em sua maioria revelam necessitar de mais oportunidades de formação continuada, inclusive no coletivo de suas reuniões regionais, para atuarem como mediadores entre a sociedade e o governo, desempenhando as novas funções e atribuições que lhes cabem.

De maneira geral, constata-se que os atores envolvidos diretamente com os conselhos e comitês têm consciência da importância desse acompanhamento e que há também iniciativas para lhes dar espaço e promover a sua efetividade.

PRINCIPAIS CONQUISTAS E DIFICULDADES NO REGIME DE COLABORAÇÃO

Analisando o que foi possível realizar ao longo dos 20 anos de trabalho no sentido dessa nova forma de relacionamento entre os entes federados, o regime de colaboração em educação, evidenciam-se, na gestão dos sistemas de ensino no Rio Grande do Sul, algumas conquistas dignas de nota:

1. A organização institucional dos municípios do Rio Grande do Sul e a sua cultura de colaboração mútua, a partir de associações microrregionais, foram decisivas para a implantação e o desenvolvimento do regime de colaboração intergovernamental no setor da educação.
2. A atuação do Conseme/Undime-RS junto à Famurs fortaleceu ambas as entidades e contribuiu efetivamente para a formulação das propostas de colaboração apresentadas ao estado e à União. As Cartas dos Fóruns das Secretarias Municipais de Educação, realizados anualmente, no período entre 1986 e 2009, registram demandas que anteciparam os principais avanços ocorridos: definição de competências entre os entes federados no setor educacional; instituição e operacionalização do regime de colaboração; instituição da quota municipal do salário-educação; estudos e debates conjuntos sobre municipalização do ensino; elaboração de calendário escolar anual integrado; representatividade da comunidade educacional na composição do CEED; ampliação do Fundef para contemplar as outras etapas e modalidades da educação básica; ampliação do valor *per capita* da merenda escolar; alteração na LDB para incumbir o estado pelo financiamento do transporte escolar de sua rede; repasse dos recursos do Pnate diretamente ao ente executor do transporte escolar; entre outros.
3. A parceria estabelecida pela Famurs e pelo Conseme/Undime-RS com a UFRGS, já em 1989, subsidiou e qualificou as administrações municipais para a organização do setor educacional, numa perspectiva ética e democrática, mediante a realização de seminários, cursos, pesquisas e publicações, em que o regime de colaboração intergovernamental foi um dos temas centrais. Esse tipo de trabalho de extensão universitária é alastrado no território estadual, com especial concurso das universidades federais e comunitárias que mantêm também produtiva articulação entre si.
4. O ordenamento constitucional e legal do regime de colaboração, resultante de estudos e negociações entre estado e municípios, confere às ações conjuntas as garantias jurídicas necessárias, além de estabelecer critérios e responsabilidades.
5. O Grupo de Assessoramento com representação paritária do estado e municípios, instituído pela Lei nº 10.576, em 1995, é considerado como importante mecanismo de institucionalização e de continuidade do regime de colaboração, mantido por todos os governos que se

sucederam como espaço privilegiado para a definição de ações e políticas públicas na área da educação.

6. O Grupo de Estudos e Debates Permanente – Regime de Colaboração, instituído pelo Conselho Estadual de Educação em 2006, destaca-se como inovador mecanismo de colaboração entre os órgãos normativos, com a participação dos órgãos executivos, para a discussão das normas a serem exaradas no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, além de apoiar os municípios na organização de seus sistemas próprios de ensino.
7. Atualmente, são realizadas em regime de colaboração mais de trinta políticas e ações no Rio Grande do Sul. Entre estas, 50% são desenvolvidas entre o estado e os municípios e as demais entre União, estado e municípios, ou União e municípios, ou municípios entre si. Algumas delas foram de iniciativa de governos ao longo do período investigado e tiveram continuidade; outras foram retomadas, algumas são recentes e um menor número teve início antes da instituição do regime de colaboração. Todas essas políticas e ações são operacionalizadas mediante assinatura entre as partes de convênios, termos de cooperação, adesão ou anuência e protocolos, conforme o caso.
8. Apesar de ser uma tradição mais antiga, no Rio Grande do Sul, a existência de conselhos de educação em âmbito estadual e municipal, a função de acompanhamento e controle social vem sendo gradativamente assumida por esses colegiados, a partir da LDB (1996). Constatou-se, portanto, que essa atuação ainda é pouco efetiva em relação às políticas e ações implementadas em regime de colaboração intergovernamental, embora os conselhos já tenham assento em colegiados com a referida finalidade.

Quanto aos fatores/condições que dificultam as relações intergovernamentais no setor educacional, os principais sujeitos do processo destacam os seguintes indicadores, sem pretensão de esgotar a questão:

1. Falta de definição e concretização de metas comuns: a colaboração intergovernamental elege temas que considera prioritários para a negociação coletiva em determinados períodos, sem que haja um planejamento integrado, sistemático e abrangente, para mais longo prazo, que implique definição de metas comuns assumidas por todos.
2. Hierarquização nas relações intergovernamentais: o processo revela ainda reações fortes referentes à falta de planejamento prévio entre

os entes federados para a implementação das políticas descentralizadas, ou seja, falta de diálogo e trabalho conjunto em todas as fases do processo, da concepção à avaliação dos resultados; destaca também a falta de respeito à autonomia do município.

3. Insuficiência de recursos financeiros: as entidades representativas dos municípios, nas negociações, priorizam os compromissos financeiros, sempre com a preocupação de que os novos encargos assumidos garantam os correspondentes recursos, para que não se desqualifique o serviço prestado pelo município; o estado, por sua vez, também enfrenta dificuldades financeiras. É grande, portanto, a demanda por alterações na divisão do bolo tributário nacional pelos dois mantenedores da educação básica.
4. Interesses político-partidários, corporativos e individuais: esses fatores revelam-se como restritivos ao regime de colaboração na gestão das políticas públicas e, principalmente, na continuidade de ações quando da transição de governos. São interesses que, muitas vezes, se sobrepõem aos interesses coletivos, gerando competição ao invés da colaboração.
5. Lacuna no preparo de gestores e profissionais da educação: o regime de colaboração intergovernamental, de maneira geral, não é tema de estudo e debate, embora exija conhecimento e maturidade política de quem o exercita.

Ainda quanto à competição, característica reconhecida na prática de relações federativas, que deve ser equilibrada com as formas de colaboração para evitar-se o permanente conflito, detectou-se que está presente no Rio Grande do Sul, especialmente na disputa entre estado e municípios pelas matrículas do ensino fundamental e pelos recursos financeiros. Ao mesmo tempo em que há o critério constitucional e legal da cooperação, evidencia-se a necessidade de rediscutir a definição das responsabilidades concorrentes e buscar novas estratégias para a sua gestão, a fim de enfrentar a competição instalada. Tal redefinição implica, inclusive, preceitos da Constituição Estadual relativos a responsabilidades pela oferta de educação infantil e ensino fundamental.

O regime de colaboração, entendido como corresponsabilidade coordenada e como vontade política de resolver os problemas da educação básica em benefício do direito à educação e da equidade social, mostrou-se rela-

tivamente viável na realidade gaúcha. Foi institucionalizado, tem mecanismos de produção de políticas públicas compartilhadas e descentralizadas, comuns ou articulados, quando próprios de cada esfera federativa.

Por outro lado, nada está pronto ou pode ser considerado ideal. O regime de colaboração federativa, na perspectiva de um sistema educacional nacional, vale ser concebido como uma estratégia que se constrói a cada dia e que enfrenta sérios riscos de solução de continuidade a cada quatro anos. Exige tempo, persistência, método e trabalho continuado. A experiência revela, no entanto, que as instituições governamentais e não governamentais do Rio Grande do Sul parecem dispostas a levar essa estratégia adiante, possivelmente por reconhecerem que União, estado e municípios “são parceiros indispensáveis para planejar e responsabilizar-se pela oferta de uma educação pública de qualidade a todos os cidadãos.” (LUCE; SARI, 1992, p. 48).

Isso posto, é importante destacar que o regime de colaboração é pauta nacional na atualidade, especialmente das discussões desencadeadas pela Conferência Nacional de Educação (Conae) promovida pelo MEC que, em 2009, mobilizou estados e municípios na sua realização, devendo culminar em 2010. O tema integrador é o Sistema Nacional [Articulado] de Educação, cujo eixo de produção seria, em nosso entendimento, o regime de colaboração entre os entes federados. Assim, caberia ao tema uma definição legal, disciplinando o princípio constitucional do regime de colaboração, explicitando as competências próprias dos entes federados e regulamentando as ações que o efetivem no âmbito dos sistemas.

Desde o estabelecido na Constituição Federal de 1988, definições que delimitam a colaboração intergovernamental na educação foram sendo elaboradas no país e no Rio Grande do Sul, à medida que o processo foi sendo normatizado e efetivado. Há, portanto, uma regulamentação dispersa que delimita, de fato, a atuação da União, dos estados e dos municípios. Resultam daí a importância e os desafios de uma lei complementar que venha enfrentar não somente as questões de centralização e descentralização. Por isso, compartilhamos a opinião de Souza (2005) de que, para dar conta da atual complexidade do federalismo brasileiro, é necessário enfrentar o seu principal problema derivado das heterogeneidades econômicas entre as regiões. Trata-se, portanto, de construir uma regulamentação que situe a igualdade de direitos e a equidade nas condições de escolarização

como o grande desafio da política educacional brasileira, a ser consubstanciada no próximo Plano Nacional de Educação, que precisa da colaboração federativa para incidir efetivamente sobre as desigualdades socioeducacionais.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

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

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social para melhoria da qualidade da educação básica. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Decretos*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>

_____. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.832.htm>.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação da educação nacional (LDB). *Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

BRASIL. MEC. Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolo4.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2009

COSTA, V. L. C.; MAIA, E. M.; MANDEL, L. M. (Orgs.). *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. São Paulo: Cortez, FUNDAP, 1997.

CURY, C. R. J. A Educação escolar e o Sistema Nacional de Educação. *Entrevista para a CONAE*, Belo Horizonte, 2009. (mimeo).

_____. O Regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*. Brasília: MEC, 2005.

DALL'IGNA, M. A. As relações União, Estados e Municípios e a Educação. *Revista do Professor*. Porto Alegre, 45, jan.-mar. 1996.

FAMURS; CONSEME/UNDIME-RS. *Posição da Famurs sobre a Cooperação do Estado e da União com os Municípios em Educação: documento-resumo de pesquisa*. Porto Alegre: Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, Conselho dos Secretários Municipais de Educação, 1992.

FARENZENA, N. (Coord.). *Relatório de pesquisa: o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério no Rio Grande do Sul; acompanhamento e avaliação do impacto*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Faculdade de Educação/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2002. (mimeo).

HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*, Brasília, INEP/MEC, a. 8, p. 23-30, out.-dez. 1989.

LUCE, M. B. M. Construindo os sistemas municipais de ensino: o papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul. In: XAVIER, A. C. da R.; AMARAL SOBRINHO, J.; MARRA, F. (Orgs.). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.

_____. Reflexões sobre a Constituição dos Sistemas Municipais de Ensino e o Regime de Colaboração. In: FAMURS; UFRGS. *Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.

_____; SARI, M. T. Regime de colaboração: educação dá exemplo de gestão moderna e democrática. *Revista do Professor*, Porto Alegre, n. 30, 1992.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 57, de 2008. *Legislação da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Departamento de Assessoramento Legislativo da Superintendência Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2008a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>.

_____. Decreto nº 45.142, de 10 de julho de 2007. Dá nova redação ao artigo 3º do Decreto Nº 37.290, de 10 de março de 1997, que estabelece procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino. *Sistema Legis*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=50811&Texto=>>.

_____. Decreto nº 36.586, de 03 de abril de 1996. Institui Grupo de Assessoramento previsto na Lei Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, e dá outras providências. *Sistema Legis*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1996. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=10860&Texto=>>.

_____. Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. *Legislação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 1998. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id324.htm>>.

_____. Lei nº 11.126, de 9 de fevereiro de 1998. Implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências. *Legislação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 1998. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id317.htm>>.

_____. Lei nº 12.882, de 03 de janeiro de 2008. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – Peate/RS. *Legislação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2008b. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id3792.htm>>.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 257, de 05 de abril de 2006. Orienta os municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino. Porto Alegre: Conselho Estadual de Educação, 2006.

_____. Conselho Estadual de Educação. Portaria nº 79, de 29 de setembro de 2008. Trata da data de início do funcionamento do Grupo de Estudos e Debates Permanentes – Regime de Colaboração. Porto Alegre: Conselho Estadual de Educação, 2008.

SARI, M. T. A experiência do Rio Grande do Sul: formação em serviço; guia de apoio às ações do Secretário da Educação: registro das experiências. *Fascículo: Formação dos Dirigentes Educacionais*, São Paulo, CENPEC, UNICEF, v. 2, 2006.

_____. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III*. Brasília: MEC/Fundescola, 2001.

_____. Regime de colaboração entre União, Estado e Municípios. *Revista UNDIME-RJ*, Rio de Janeiro, a. 5, n. 1, 1999.

_____. *Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

WERLE, F. O. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: _____. (Org.). *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ: CONSTRUINDO UM PACTO COLABORATIVO

Sofia Lerche Vieira

Sapo não pula por boniteza,
mas porém, por precisão.
(Guimarães Rosa, em Sagarana)

O Ceará é a unidade da federação com maior participação municipal na oferta de ensino fundamental. Enquanto no país o percentual de matrículas nessa esfera pública corresponde a 54,65%, no referido estado atinge 77,16% (EDUCACENSO, 2009). Para além de caso extremo de municipalização, tal situação resulta de um movimento deliberado de descentralização dessa etapa da educação básica. Este foi buscado, sobretudo, entre meados da década de 1990 e início da década de 2000, no segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati (1995-2002), quando a oferta de ensino fundamental passou a ser de 77,69% na rede municipal, 11,88% na rede estadual e 10,43% na rede particular (CEARÁ. SEDUC, 2004, p. 31).

É oportuno observar, porém, que a colaboração entre o estado e os municípios é anterior e ultrapassa o ponto de inflexão atingido nos governos Jereissati, representando traço marcante da política educacional cearense. Em estudo sobre o financiamento da educação no Ceará, Veras evidencia que, já em 1962, a participação municipal na oferta de matrículas do ensino primário era de 52,1% enquanto a estadual correspondia a 33,3% (VERAS, 1990, p. 216), tendência confirmada e aprofundada nas décadas seguintes¹.

1. Segundo dados da mesma autora, em 1983, a participação municipal na oferta de matrículas de 1º grau era da ordem de 51,7%, enquanto a rede estadual detinha 32,5% e a rede privada 15,3% dessa oferta (VERAS, 1990, p. 263).

A diferença entre a presença da rede estadual na oferta de matrículas no país e nesse estado é marcante, atingindo respectivamente 33,34% e 7,48%, no ano de 2009.

Este artigo procura projetar luzes sobre a versão cearense do regime de colaboração construído em três fases distintas – aqui denominadas: instituição, organização e fortalecimento – a partir de meados dos anos 1990, sem perder de vista as raízes históricas que motivaram tal aproximação, bem como conquistas, dificuldades e desafios advindos do processo. O trabalho foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e documental nas principais fontes da política educacional cearense (VIEIRA, 2006, 2008) e de reflexões da autora como protagonista de tal processo no período 2003-2005².

PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NA OFERTA ESCOLAR – PRESCRIÇÕES LEGAIS

O incremento da presença municipal na oferta de serviços educacionais no Ceará, ao que tudo indica, remonta às orientações da Lei n° 5.692/1971 que previa a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo (sic) e serviços de educação, especialmente de 1° grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (Art. 58, Parágrafo Único). Os estudos sobre o tema, contudo, não evidenciam como se iniciou o processo.

Ao investigar A descentralização do ensino fundamental no Ceará, Mendes identifica três “tentativas” de municipalização no estado, registrando o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), em 1977, como a primeira dessas iniciativas, seguida de duas outras: a segunda, em 1990, por meio do Decreto n° 20.620, de 12 de março de 1990, que instituiu “o programa de municipalização do ensino público do Estado do Ceará” e a terceira, em 1995, com a promulgação da Lei n° 12.452, de 6 de junho de 1995, a qual dispôs “sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará” e deu “outras providências” (MENDES, 2002, p. 120).

Uma retrospectiva temporal (VIEIRA, 2006, 2007a, 2008a, 2008b) aponta a presença de dispositivo sobre a matéria já na Constituição do

2. Nesse período a autora esteve à frente da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará, na qualidade de Secretária.

Estado do Ceará de 1921, quando é definida a competência privativa da Câmara Municipal para “criar escolas de instrução primária e profissional, reservando para este serviço dez por cento, pelo menos, de suas rendas” (Art. 94, § 13, Grifo nosso), orientação retomada pelas cartas constitucionais de 1925 (Art. 94, § 13) e de 1935 (Art. 116). Ora, a existência de tais orientações constitucionais indica que “onde há fumaça, há fogo”, ou seja, se são definidas atribuições relativas às câmaras municipais, inclusive vinculação de recursos. Por certo, algo havia em matéria de oferta de educação nos municípios cearenses desde o início do século passado. Mesmo após meticoloso levantamento de tais iniciativas na legislação estadual, porém, não foi possível evidenciar a abrangência de tal participação no território cearense.

Essas inovadoras orientações das primeiras constituições do século XX são referendadas pelas Constituições Cearenses de 1935 e 1947 que, na esteira das Constituições Brasileiras de 1934 e 1946, apresentam dispositivos sobre a participação municipal na oferta de educação, como se pode verificar, por exemplo, nas determinações sobre vinculação de recursos previstas tanto pelas cartas federais de 1934 (Art. 156) e 1946 (Art. 169), como pelas cartas estaduais de 1935 (Art. 116) e 1947 (Art. 157). A exemplo do que ocorre nos textos nacionais de 1937 e 1967, as constituições estaduais de 1945 e 1967 são praticamente omissas a respeito do papel dos municípios na oferta escolar.

A Constituição do Estado do Ceará de 1989 apresenta clara orientação no sentido da municipalização, conforme dispositivo sobre a matéria:

Art. 232 – Lei estadual disporá sobre os critérios para a municipalização do ensino.

Parágrafo único – O Estado garantirá a municipalização do ensino de 1º grau, através de:

I – incentivo à criação de conselhos municipais de educação, onde houver condições;

II – transferência da capacidade decisória e de ação aos Municípios, nas áreas de ensino de 1º grau;

III – criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação, e preparação destas para assumirem os encargos educacionais de 1º grau;

IV – transferência progressiva de encargos e serviços relativos ao 1º grau aos Municípios, na medida de suas reais disponibilidades;

V – criação de mecanismos, visando ao fortalecimento das ações municipais e ampliação do repasse de recursos financeiros.

Além dessa determinação, o texto de 1989 estabelece ainda que:

Art. 227 – Os Municípios responsabilizar-se-ão, prioritariamente, pelo ensino fundamental, devendo manter e/ou expandir o atendimento às crianças de zero a seis anos, só podendo atuar no nível superior de ensino quando a demanda dos ensinos fundamental e médio estiver plena e satisfatoriamente atendida, quantitativa e qualitativamente.

O mesmo artigo compromete o estado com os municípios sob a forma de cooperação técnica e financeira, como se vê em seu parágrafo primeiro:

O Estado prestará assistência técnica e financeira aos Municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal (Art. 227, § 1º).

A Constituição de 1989 deixa clara a responsabilidade estadual em relação ao ensino médio, definindo que “o Poder Público Estadual responsabilizar-se-á pela manutenção e expansão do ensino médio, público e gratuito, tomando providências para sua progressiva Universalização” (Art. 228, § 1º).

Os dispositivos da legislação cearense antecipam providências relativas à definição de responsabilidades de estados e municípios com a oferta de educação básica. No plano nacional, tais responsabilidades somente seriam explicitadas por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, que abriria caminho para as medidas previstas pelas Lei nº 9.394 e 9.424, de 20 e 24/12/1996, as quais estabelecem, respectivamente, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A análise das prescrições legais relativas ao papel do estado e dos municípios na oferta de educação básica no Ceará permite constatar o delineamento de um cenário propício à municipalização do ensino funda-

mental. A situação seria reforçada pelos diferentes acordos de assistência e cooperação técnica estabelecidos ao longo do tempo, como se verá no tópico seguinte, no qual se traz à luz alguns antecedentes do chamado regime de colaboração.

ANTECEDENTES DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Algumas iniciativas foram relevantes no percurso da colaboração entre o estado e os municípios. Além do Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), em 1977, antes citado, vale mencionar o Programa de Educação para a Zona Rural (Prorural), instituído em decorrência do II Plano Estadual de Educação (1979/1983). Este último veio a tornar-se “uma Unidade Administrativa, responsável pela coordenação da política de cooperação técnica e assistência financeira aos Municípios”, com recursos advindos de fontes do Ministério da Educação e do Salário-Educação/Quota Estadual (MENDES, 2002, p. 120-122). Com a extinção do programa, reduz-se significativamente a cooperação entre o estado e os municípios, que seria retomada por intermédio de nova iniciativa de municipalização, já em 1990, quando se institui o Programa de Municipalização do Ensino Público do Estado do Ceará (Decreto nº 20.620, de 12/03/1990), amparado nos dispositivos da Constituição do Estado do Ceará de 1989, conforme se viu no tópico anterior.

Segundo Mendes, além da oficialização do Programa de Municipalização de Ensino “nada mais foi instituído tendo em vista a mediação entre estado e municípios” no período 87/91 (MENDES, 2002, p. 126). Em 1993, a articulação é retomada mediante um Acordo de Intenções entre estado/municípios. O Relatório 1991-1994, correspondente à gestão de Maria Luíza Chaves, à frente da Secretaria de Educação, faz referência à parceria estado/municípios nos seguintes termos:

O fortalecimento das relações Estado/Município foi um dos grandes avanços computados pela administração da Seduc-91/94. Através do Programa de Cooperação Estado/Município, a Secretaria celebrou acordos de cooperação e convênios com 147 municípios de várias regiões, com o investimento de US\$ 5 milhões, estabelecendo uma parceria na gestão da escola de ensino básico, voltada, sobretudo para a recuperação, construção e equipamento de prédios, ampliação de salas de aula, treinamento e remuneração dos professores.

O Programa possibilita que a Secretaria coloque à disposição, forneça, ceda e distribua instrumentos necessários para que a educação possa acontecer no município, além de transferir recursos e assistência técnica (CEARÁ. SEDUC, 1994).

O conjunto de tais iniciativas, ainda que nem sempre articuladas entre si e deliberadamente concebidas no sentido de aumentar a presença municipal na oferta de matrículas de ensino fundamental, cria condições propícias para o avanço da municipalização que ocorreria no segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati, como se verá no próximo tópico.

REGIME DE COLABORAÇÃO – TRÊS ETAPAS DE UM PROCESSO

O exame dos diferentes momentos da municipalização do ensino fundamental no Ceará a partir da trajetória percorrida e aos olhos do presente permite vislumbrar três etapas distintas no processo. Para fins de reflexão, estas serão denominadas instituição, organização e fortalecimento. Uma breve síntese do percurso é apresentada a seguir:

Instituição (1995-2002)

As orientações do segundo governo de Tasso Jereissati estão expressas no Plano de Desenvolvimento Sustentável que, recorrendo à metáfora de uma grande corrente composta de vários elos em prol da educação, reserva ao município papel central:

O segundo elo da corrente é o Município, pois está mais próximo da população e é mais sensível a suas necessidades educacionais, devendo gradativamente assumir a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental da 1ª a 4ª séries. O carro chefe de todas as ações nestes níveis daqui pra frente passa a ser o Município. O que já existe no Município sob a administração estadual ou federal, relacionado com educação infantil e as séries iniciais, deverá ter um cronograma de transferência de ônus e de bônus” (CEARÁ, 1995, p. 57).

Na esteira do Plano de Desenvolvimento Sustentável, a municipalização é debatida em um conjunto de encontros regionais realizados sob os auspícios da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc-CE) e da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Após os eventos, o Executivo encaminha ao Legislativo projeto de lei que vem a ser aprovado sob a forma da Lei nº 12.452, de 06/06/1995, a qual “dispõe sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências”.

Com o intuito de dar suporte ao processo, a Seduc cria um grupo de trabalho para tratar do regime de colaboração, prevendo formas diferenciadas de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, é firmado acordo de cooperação entre o estado e seis municípios (Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás), visando à municipalização dos serviços das séries iniciais de ensino fundamental em todos eles.

A experiência de colaboração nos municípios citados é considerada bem sucedida e, já sob os auspícios da nova LDB e do Fundef, em agosto de 1997, o governo do estado institui o então chamado Fundefinho, ao firmar convênios de municipalização com 124 municípios, estabelecendo um custo/aluno mínimo de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), a ser repassado àqueles municípios para que assumissem a oferta das séries iniciais. Entre as medidas previstas pelos convênios firmados, estava a realização de Concurso Único para o magistério do estado e dos municípios, o qual foi realizado e veio a atingir 67% da rede pública, nessa esfera de oferta.

O que os planos e acordos não anteciparam foi que o repasse de recursos do estado aos municípios – primeiramente por intermédio do Fundefinho e, depois, do próprio Fundef – iria provocar uma municipalização desenfreada, sem atendimento ao desenho inicialmente previsto. O Fundef, na prática, representava recursos adicionais aos combalidos cofres municipais. Assim, a municipalização avançou à frente e ao largo do que o estado havia previsto – e, o que é pior, muitas vezes à revelia e sem qualquer controle de qualidade por parte deste sobre aqueles. Para além das séries iniciais, a presença dos municípios passa a ser dominante em todo o ensino fundamental, para a perplexidade das equipes técnicas da Seduc e, de modo especial, dos dirigentes dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) encarregados de promover a articulação estado/ municípios. Estes passam a defrontar-se com a inusitada situação de municípios que não honravam os acordos firmados, impedindo a matrículas de crianças nas escolas de ensino fundamental da rede estadual. Comentários como: “O prefeito fica puxando os meninos”..., “A secretaria não deixa as crianças virem para as escolas estaduais” ilustram as dificuldades de uma municipalização desenfreada e à revelia da previsão do Plano de Desenvolvimento Sustentável de que o processo se limitaria à educação infantil e às séries iniciais do ensino fundamental. O desafio posto à gestão seguinte, portanto, passa a ser organizar o regime de colaboração.

Organização (2003-2006)

O Plano de Educação Básica Escola melhor, vida melhor (2003-2006), elaborado no início do governo Lúcio Alcântara, incluiu a “regulamentação e efetivação do regime de colaboração estado/municípios” como um dos dez desafios a ser enfrentado no período em questão (CEARÁ. SEDUC, 2004, p. 71-72).

Ato publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará (16/04/2003) instituiu grupo de trabalho para elaboração de normas e procedimentos para implementação do regime de colaboração estado/municípios compreendendo Recursos Humanos; Planejamento do Espaço Físico e da Rede Escolar e Transporte Escolar (CEARÁ. SEDUC, 2006, p. 117). Os resultados desse trabalho apontaram medidas como: organização da matrícula da educação básica dentro de um sistema integrado nas escolas públicas e com base no microplanejamento da rede física; implementação de um sistema de avaliação e acompanhamento dos indicadores de aprendizagem dos alunos em todos os municípios, podendo ser realizada em parceria com o estado; organização de uma rede integrada de escolas públicas e garantia dos padrões de funcionamento das escolas públicas (Id. Ibid.).

Além da Secretaria da Educação Básica, foram atores desse processo a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), a Associação de Municípios e Prefeitos do Ceará (Aprece), o Conselho de Educação do Ceará (CEC), além de outras entidades e instituições.

Como fruto do trabalho, foram realizados três seminários de regime de colaboração e, mediante assinatura de Termo de Adesão por todos os 184 municípios do estado, materializaram-se iniciativas diversas, resumidas em sete grandes eixos de cooperação³:

1. Apoio técnico e pedagógico às secretarias municipais de educação, com pessoal, metodologia e material didático, com destaque para formação continuada de secretários municipais de educação (108 municípios) e diretores de escolas municipais (174 municípios, com 2.878 beneficiários); cessão de servidores do estado para atuação docente na rede municipal ou exercício do cargo de secretário de educação, entre outros;

3. Todas essas iniciativas podem ser examinadas em detalhe no Relatório de Gestão Escola Melhor, Vida Melhor, relativo ao período 2003-2006. (Cf. CEARÁ. SEDUC, 2006, p. 115-127).

2. Disponibilização de sistema de georreferenciamento da rede pública escolar;
3. Apoio técnico na elaboração dos planos municipais de educação, resultando em 173 planos municipais de educação;
4. Cessão de prédios patrimoniais da rede estadual para atendimento da oferta de ensino fundamental da rede municipal;
5. Adesão ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace);
6. Desenvolvimento de Ações de Educação no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop);
7. Apoio técnico e financeiro a 60 municípios de menor IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal), por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (Prodem), envolvendo recursos da ordem de R\$ 25.524.805, distribuídos em obras, equipamentos e mobiliários, e acervo, produção e aquisição de materiais e capacitação.

Outra importante iniciativa de colaboração a ser destacada no período, que extrapolou a esfera de abrangência da relação entre os entes federados – estado e municípios – diz respeito à criação e desenvolvimento do Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar. Sob a coordenação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e com participação ativa da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc-CE), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef – Escritório para o Ceará e Rio Grande do Norte), da União dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (Undime-CE), apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e cooperação de instituições diversas, o Comitê produziu significativa contribuição à educação cearense, conforme registra seu relatório final, na publicação Educação de qualidade começando pelo começo:

Durante mais de um ano, parlamentares, educadores e técnicos realizaram uma análise aprofundada da realidade da educação pública cearense com o objetivo de apontar caminhos que viabilizassem uma mudança no perfil do ensino oferecido às nossas crianças e adolescentes. Foi um grande mutirão, onde mais de 300 pessoas e 15 instituições públicas e privadas se envolveram nas pesquisas, no trabalho de campo, na realização de dezenas de encontros e audiências públicas, em que a prioridade era a possibilidade de garantir a erradicação do analfabetismo escolar até 2010 (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006).

A Seduc-CE foi parceira de primeira hora de tal iniciativa, colaborando técnica e financeiramente para a realização dos três estudos que subsidiaram o relatório Educação de qualidade começando pelo começo⁴. Como fruto do trabalho, em 2005, é criado o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), com o objetivo de apoiar os municípios a elevar a qualidade do ensino da leitura e escrita nas séries iniciais: uma iniciativa de cooperação mútua entre a Undime e o Unicef e que envolveu 60 municípios. O conjunto de iniciativas permitiu que o Ceará viesse a dar largos passos no fortalecimento do regime de colaboração, iniciativa que se consolida com a gestão inaugurada em 2007.

Fortalecimento (2007 em diante)

Instituído e organizado o regime de colaboração, o governo Cid Gomes assume sob as condições de promover o seu fortalecimento, o que se materializa com o relançamento do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), antes referido, já no primeiro ano de gestão estadual.

O objetivo do programa é “oferecer assessoria técnica aos municípios para modificar seus baixos indicadores de aprendizagem” durante o período 2007-2010. Oferece assessoria técnica gratuita aos municípios integrantes do pacto pela melhoria da educação nos anos iniciais de escolaridade. Suas ações são distribuídas em cinco eixos definidos como prioritários para o programa: Avaliação Externa, Gestão da Educação Municipal, Gestão Pedagógica, Educação Infantil, Formação do Leitor. Embora ainda seja cedo para avaliar os impactos do Paic sobre o desenvolvimento do ensino fundamental no Ceará, é de se supor que virá a trazer resultados muito positivos para a qualidade da educação pública no estado. É de se esperar que os efeitos de tal iniciativa possam ser detectados nos indicadores do ensino fundamental, evidenciando-se a curto prazo nos resultados expressos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Outra medida com potencial de oferecer significativa contribuição à melhoria do ensino fundamental público no estado é a vinculação de 18% do rateio da quota parte dos municípios nas transferências do Imposto sobre

4. As pesquisas desenvolvidas foram: 1) Diagnóstico da leitura e escrita dos alunos de 2ª série de escolas da rede pública do Estado do Ceará; 2) Identificação das condições e formas de organização do trabalho escolar e trabalho docente para garantir a alfabetização das crianças nas escolas cearenses; e, 3) Avaliação de programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental. (Cf. AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006).

Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), em função de seus resultados na educação (Lei nº 14.023, de 17/12/2007). O mecanismo, na prática, pode vir a representar o controle de qualidade que vinha faltando ao estado no regime de colaboração – até então restrito a um caminho de mão única, no sentido da transferência de recursos: primeiro, via Fundef e, depois, via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Feitas essas considerações de ordem geral sobre os caminhos do regime de colaboração no Ceará, é oportuno levantar algumas questões a partir dessa reflexão.

CONQUISTAS, DIFICULDADES E DESAFIOS

Em política educacional, nem sempre o sentido das ações é claramente visível aos olhos do presente. É preciso que o tempo, em sua sabedoria histórica, encarregue-se de diferenciar os contornos entre obras transitórias e permanentes. Esse parece ser o caso da municipalização no Ceará. A aproximação entre o estado e os municípios estava posta bem antes de haver um mecanismo facilitador da descentralização como o Fundef.

A vontade política das partes envolvidas e a necessidade de somar esforços no intuito de fazer face à crescente demanda por escola buscada pela população cearense resultou nas formas de articulação apresentadas neste artigo. Ao lado disso, é oportuno lembrar que o Ceará é um estado de forte tradição de participação comunitária, das quais são ilustrativas as experiências pioneiras das comunidades eclesiais de base e dos agentes comunitários de saúde, para citar duas entre muitas iniciativas de tal natureza. Não se pode desmerecer também o forte componente solidário da alma sertaneja. Mesmo na escassez, a partilha se faz presente – ao visitante inesperado, água e café, ao viajante cansado, uma rede na varanda.

Dados alguns desses traços peculiares ao Ceará, não surpreende que “o elo” mais fraco (o município) tenha assumido o lugar que, em outras unidades da federação, por tradição, coube ao mais forte (o estado) na oferta do ensino fundamental. O estudo ofereceu elementos esclarecedores do que sucedeu, mas não do por que. Talvez a situação tenha representado uma resposta à ausência do ente estadual. Não por acaso, escolheu-se como epígrafe do ensaio a instigante passagem onde Guimarães Rosa assevera que “sapo não pula por boniteza, mas porém, por precisão”.

A reconstituição da trajetória do regime de colaboração no Ceará enseja fazer alguns comentários relativos às conquistas, dificuldades e desafios resultantes desse processo. Começemos, pois, por apontar alguns ganhos obtidos.

Conquistas

Em meados dos anos 1980, o Ceará ainda se defrontava com o desafio da insuficiente oferta de ensino fundamental para toda a população na faixa de escolaridade obrigatória. Entre tal período e o final da década seguinte, a matrícula aproximou-se da universalização. É inegável que o salto quantitativo não teria sido dado sem a contribuição decisiva dos municípios, mesmo porque estes já vinham assumindo a responsabilidade por essa etapa da oferta da educação básica, sobretudo nas séries iniciais. Assim, ao dispor-se a colaborar e incentivar o incremento do processo, o ente estadual reconheceu uma situação existente, buscando meios de promover o apoio técnico e financeiro necessário à sua consolidação.

Uma das conquistas da aproximação entre o estado e os municípios no Ceará diz respeito ao desenvolvimento de uma cultura de colaboração, resultando em ações compartilhadas na formação de professores e gestores, melhoria da rede física, transporte escolar e fortalecimento do processo de alfabetização na idade certa, entre outros.

É oportuno observar que a construção não teria sido possível sem vontade política e técnica dos diferentes atores envolvidos. Aqui merece destaque o papel desempenhado pelas instâncias intermediárias do governo estadual na coordenação das ações junto aos municípios. Em meados dos anos 1990, as antigas Delegacias Regionais de Educação (DEREs) foram transformadas em Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), cujos dirigentes passaram a ser selecionados publicamente. A mudança não se restringiu à mera troca de nomenclatura dos órgãos e alteração dos critérios de acesso a cargos de liderança. Antes, correspondeu à importante e necessária renovação que veio a resultar em uma rede de comunicação e apoio mútuo entre o estado e os municípios, contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para problemas complexos.

Para a aproximação entre o estado e os municípios, foi decisiva a cooperação com as duas instituições representativas dos municípios: a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece) e a União

dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (Undime-CE). Também foi estratégica a parceria com a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (AL); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef – Escritório para o Ceará e Rio Grande do Norte); a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Estadual do Ceará (UECE), a Universidade do Vale do Acaraú (UVA), a Universidade Regional do Cariri (URCA), a Universidade de Fortaleza (Unifor), e outras instituições de ensino superior.

Embora importantes conquistas mereçam ser registradas, a construção desse pacto colaborativo não foi isenta de dificuldades. Ao contrário, estas foram e continuam sendo inúmeras. Algumas, inclusive, estão longe de ser superadas porque dizem respeito a uma cultura política profundamente arraigada nas relações entre as partes envolvidas. Antes de passarmos a elas, porém, vale comentar o significado técnico da empreitada da municipalização do ensino fundamental no Ceará.

Dificuldades

É necessário começar por reconhecer que, pelo menos na maioria dos casos, os municípios assumiram encargos que ultrapassaram sua capacidade técnica. Se bem lembrarmos, a intenção registrada nos diferentes documentos governamentais do período em que se efetivou o gesto municipalizador, era transferir ônus e bônus na oferta de educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental. Entretanto, o estado perdeu o controle do processo, dando margem a uma municipalização desordenada e à revelia do pretendido. Sob tais circunstâncias, prevaleceram o improvisado e acordos e desacordos informais com decisivos impactos sobre a qualidade do ensino e da aprendizagem. Não por acaso, na medida em que os municípios foram assumindo a oferta das séries finais do ensino fundamental, seus indicadores foram piorando, como é possível constatar por meio dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Prova Brasil, posteriormente visíveis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Ao lado das dificuldades técnicas e financeiras, é impossível deixar de assinalar a permanência de uma cultura política patrimonial com relações marcadas pelo clientelismo e por um jogo de interesses onde, não poucas vezes, prevalece a ideia de que “é dando que se recebe”. Não cabe comentar aqui o incontável número de “historinhas” ilustrativas de situações onde municípios tiram partido da instância estadual.

Outro aspecto a referir no que concerne às dificuldades encontradas é a abstenção da sociedade civil em tal processo. A municipalização foi e continua sendo uma ação do setor público e de iniciativa do estado. A situação, cujas explicações são históricas e ultrapassam o caso do Ceará, termina por adiar o surgimento de um pacto de educação capaz de ultrapassar diferenças orgânicas e político-partidárias entre os diferentes atores envolvidos. A superação da dificuldade está entre os desafios que o Ceará tem pela frente. Para encerrar a reflexão, vale a pena lembrar elementos que estão faltando para viabilizar um pacto de tal natureza, assim como de outras medidas que possam vir a somar na construção de um futuro onde a educação possa vir a cumprir o papel que lhe é reservado na melhoria do Ceará e das demais unidades da federação.

Desafios

A superação dos problemas existentes, alguns dos quais aqui apontados, requer ações de diversas ordens, contemplando a relação entre o estado e os municípios, assim como de outros atores envolvidos. Por isso mesmo, é preciso projetar luz sobre o terceiro componente da federação – a União – cujo papel nos abstivemos de comentar antes, mas que, sem a menor sombra de dúvida, desempenha papel importante na configuração em que se dá, ou não, o pacto colaborativo.

Assim como a legislação, a política e a gestão educacional estão postas, com mais frequência do que se possa imaginar, o estado é “atropelado” pela União na relação com seus municípios. A transferência direta de recursos, a negociação sem intermediação do ente estadual, termina por colocar lenha na fogueira dessa já complexa relação. Como os impostos arrecadados pelo estado caem diretamente na conta dos municípios por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), poucas vezes estes se dão conta da elevada contribuição do governo estadual à educação em cada município, sem contar os recursos que são transferidos por intermédio de convênios os mais diversos.

Sem o exercício de controle de qualidade sobre o conjunto do sistema educacional, a ação do estado tende a transformar-se em mera figura de retórica. Daí por que a existência de um sistema de avaliação robusto como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee) – criado, ampliado e mantido a duras penas pelo governo estadual cearense (VIEIRA,

2007b) – é instrumento indispensável para que o controle possa materializar-se em iniciativas, por exemplo, como a vinculação das transferências da parcela de arrecadação do estado via ICMS aos municípios, conforme antes referido, à melhoria do desempenho destes na esfera educacional.

Para além de um controle de qualidade de natureza técnica e indutor da melhoria do sistema, é imperioso apontar o papel que necessita ser assumido pela sociedade civil no exercício de controle social sobre a prestação dos serviços educacionais. Desde o início da abertura política nos idos da década de 1980, temos insistido na gestão democrática como um princípio orientador da ação educativa na esfera pública, a ponto de inscrevê-lo na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Os mecanismos formais, de fato, estão aí, a exemplo do projeto político pedagógico, dos conselhos escolares e das eleições de diretores, para apontar os mais conhecidos. A verdade é que ainda estamos distantes de consolidar uma cultura de gestão democrática da educação no país. O Ceará, sem dúvida, deu passos largos ao instituir a seleção seguida de eleição de diretores pela comunidade no âmbito estadual, mas os municípios resistem à prática uma vez que a indicação (técnica ou política) é poderoso instrumento de manutenção do poder local.

Para finalizar, ao retomarmos o arenoso terreno dessas relações, não é demais insistir no desafio dos desafios, que reside em superar a cultura clientelista e patrimonial, sem o que todo o esforço no sentido de construir um pacto colaborativo vira rastro de poeira nas tortuosas estradas do federalismo.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. C. (Orgs.). *Educação de qualidade começando pelo começo*: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

CEARÁ. Governo do Estado. *Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará, 1995-1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

_____. SEDUC. *Educação pública: o Ceará na conquista da cidadania*; relatório de atividades, 1991-1994. Fortaleza: Secretaria de Educação Básica, 1994.

_____. *Escola melhor, vida melhor: relatório de gestão, 2003-2006*. Fortaleza Secretaria da Educação Básica, 2006.

_____. *Plano de Educação Básica: escola melhor, vida melhor; Ceará, 2003-2006*. Fortaleza. Secretaria da Educação Básica, 2004.

MENDES, C. M. S. *A descentralização do ensino fundamental no Ceará*. Fortaleza: Editora INESP, 2002.

VERAS, M. E. B. *Estado e financiamento da educação no Ceará*. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

VIEIRA, S. L. (Org.). *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília: Líber Livro, 2008b.

_____. *Documentos de política educacional no Ceará: Império e República*. Brasília: INEP, 2006. 1 v. + 4 CD-Roms. (Coleção documentos da educação brasileira).

_____. *A educação nas Constituições, v. 1: Brasil e Ceará*. Fortaleza: Importec, 2007.

_____. *Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007b.

_____. *Leis de reforma da educação no Brasil: Império e República*. Brasília: INEP, 2008a. 1 v. + 2 CD-Roms. (Coleção documentos da educação brasileira).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Sousa

SISTEMATIZANDO CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE

Os textos reunidos neste livro trazem elementos que possibilitam compreender, em uma perspectiva histórica e à luz de formas assumidas pelo federalismo em outros países, dilemas e impasses para a materialização de uma concepção de Sistema Nacional de Educação no Brasil. O empenho foi assinalar tensões e possibilidades de traduzir em políticas e práticas a noção de colaboração entre os entes federados no cumprimento do direito à educação. Desse modo, esperamos ter cumprido o propósito que motivou a organização deste livro, expresso nas indagações registradas em sua apresentação, quais sejam: quais as possibilidades e limites da proposta de um Sistema Nacional de Educação e se, de imediato, não conseguirmos construí-lo, o que (e como?) é possível avançar para além da prescrição do regime de colaboração entre as esferas do poder público?

Este debate, em termos educacionais, aparece mais fortemente ligado à temática da centralização/descentralização do que ao arranjo federativo. Assim, se tomarmos algumas falas emblemáticas sobre o assunto, veremos que, no processo constituinte de 1987-88, a reivindicação de descentralização, em alguma medida, indicava uma crítica à centralização empreendida pela ditadura militar de 1964-85. Entretanto, tal reivindicação dialogava pouco com a questão da desigualdade e da federação¹. Recolocar o debate precisamente em torno da questão federativa nos permite tensionar elementos substantivos e refletir sobre suas origens mais profundas. Não se trata de “optar” por um regime mais ou menos centralizado, mas de buscar efetivar o direito à educação no regime federativo em uma estrutura administrativa democrática.

Em seu conjunto, os capítulos aqui reunidos apontam elementos em torno do compromisso com a superação das desigualdades educacionais a

1. Na tese de doutorado de Gilda Cardoso de Araújo (2005), minucioso estudo mostra que, no Brasil, o municipalismo desenvolveu-se à margem do debate sobre a organização federativa.

partir do reconhecimento das diferenças e da crença na necessidade de ações articuladas entre os entes federados visando à formulação e à implementação de uma política nacional de educação, por eles reconhecida como legítima. Para tanto, é condição a negociação de princípios e padrões que sejam assegurados nos planos nacional, estaduais e municipais de educação.

Sob diferentes enfoques, os autores alinham-se no propósito de contribuir para o delineamento de perspectivas para a educação pública, democrática e de qualidade para todos, no contexto das transformações do papel do Estado e de seu funcionamento interno, demarcados especialmente a partir da Constituição de 1988. Os textos propiciam instigantes reflexões ao evidenciarem aspectos concernentes à questão federativa e à educação, explorando a complexidade das relações entre Estado nacional e instâncias subnacionais na provisão dos serviços educacionais, ao tempo em que apontam possibilidades de enfrentamento dos problemas focalizados. Reinventar novos parâmetros de relações entre as três esferas governamentais, e destas com a sociedade, é a visão que permeia os capítulos deste livro, por entre as diferentes óticas e ênfases dos seus autores.

Reconhecendo-se as especificidades do sistema federativo e o dinamismo a ele inerente, alertamos para que as reflexões e proposições aqui esboçadas, relativas à questão federativa e à educação no Brasil, sejam acolhidas em sua temporalidade.

Neste capítulo final, pretendem-se retomar de modo sucinto contribuições debatidas, a título de síntese, sem a pretensão de indicar de modo exaustivo a riqueza das reflexões e indicações exploradas pelos autores e elencar subsídios para as políticas públicas.

Ao se ilustrar, no desenvolvimento dos capítulos, tensões, vicissitudes e tendências dos movimentos de centralização e descentralização na formulação e implementação das políticas educacionais a partir da discussão da distribuição dos poderes, responsabilidades e recursos entre níveis de governo, delineia-se o cenário que apoia recomendações com vistas a tornar realidade o pacto federativo na educação.

A principal motivação para a organização deste livro foi sistematizar contribuições para o debate em torno da elaboração de um novo Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, vale lembrar que a Conferência Nacional de Educação (Conae) se apresenta como espaço privilegiado para discussão da educação brasileira por meio de debate entre diversos interlocutores,

como, por exemplo, representantes de escolas, de movimentos sociais, da gestão pública, de estudantes, de entidades acadêmicas e científicas, entre outros. O documento de referência² que serviu de base para as conferências municipais, intermunicipais e estaduais preparatórias da Conferência Nacional aponta, entre outros desafios para o Estado e para a sociedade brasileira,

a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação. (Documento Referência, p. 6)

Aí se insere o sentido das análises reunidas neste livro, que partem do entendimento de que concretizar o federalismo é questão nacional presente nas diferentes áreas da gestão pública e também na educação, campo focalizado nas considerações apresentadas.

Em seu conjunto, os textos evidenciam a necessidade de uma estrutura político-jurídico-institucional capaz de concretizar a dinâmica federativa no provimento da educação, tendo em conta as desigualdades nacional, interestadual e intermunicipal. Sabe-se que os entraves históricos, econômicos, políticos e legais não se resolvem no nível das normas jurídico-administrativas, mas precisam contar com elas e, muitas vezes, são por elas impulsionados. E, nesse campo estamos avançando, como evidenciam desde as disposições constitucionais vigentes até a criação, em algumas regiões, de mecanismos de colaboração entre os níveis de governo, embora ainda não tenhamos enfrentado a imprescindível regulamentação do regime de colaboração.

A possibilidade de se buscar uma política de Estado e não de governo, que tende a se caracterizar como temporária e provisória, de fato, ainda não se concretizou. Desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, empenhamo-nos na busca por um Plano Nacional de Educação (PNE) que fosse a diretriz da política educacional para além dos limites de um mandato governamental. Infelizmente, em nenhuma de nossas experiências anteriores, os planos nacionais cumpriram essa função, ocupando papel secundário na condução das políticas, quando não desconsiderados após a sua aprovação.

2. Construindo o Sistema Nacional de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento referência, Conae 2010. Esse documento foi amplamente distribuído em 2009 como parâmetro para as discussões realizadas nas conferências municipais e estaduais, ocorridas naquele ano.

Daí, a nosso ver, emerge a primeira proposição. Que alternativas temos para fazer valer o que eventualmente vier a ser inserido no PNE? Essa seria, segundo entendemos, a possibilidade mais articulada de se implantar um regime de colaboração. Para tal, ordenamos a reflexão tratando de três questões, a saber:

- a) que organismos poderiam ser propostos de modo a sedimentar a colaboração entre os entes federados em educação?
- b) que iniciativas de política poderiam articular o direito à educação, que aponta na perspectiva da igualdade, e o regime federativo que o faz na perspectiva da diferença?
- c) que “colaboração” pode ser construída a partir das instâncias subnacionais?

Por serem ordenadoras do que se propõe aqui, vale uma reflexão um pouco mais detalhada sobre cada uma delas.

QUE ORGANISMOS DE GESTÃO?

Uma das ideias formuladas quando se elaborou a proposta de PNE da sociedade civil, no final dos anos 1990, foi a de articular a existência de Conferências Nacionais de Educação e o Fórum Nacional de Educação que teriam, uma, a função de fazer balanços periódicos da implantação do PNE (de cinco em cinco anos) e o outro, a função de acompanhar mais amiúde (anualmente), segundo proposto na ocasião. Enquanto que a primeira teria uma conformação ampla, aproximando-se do perfil da Conae 2010, o outro teria um caráter mais restrito, aproximando-se de uma articulação de entidades da sociedade civil e de representantes das diferentes esferas da administração pública envolvidas ou participantes do debate educacional.

Esses parecem ser elementos fundamentais para caminhar-se sob a ótica de que os planos nacional, estaduais e municipais de educação sejam, de fato, os organizadores coletivos da política educacional, ainda que se respeitem as peculiaridades de cada orientação governamental. A relação entre a continuidade, inerente à ideia de plano, e a temporalidade da ação dos diferentes mandatos governamentais é uma das relações mais difíceis de equacionar em termos de política e na qual a experiência brasileira, até o momento, tem sido muito negativa.

Dessa discussão surge outra dimensão, a definição do organismo normativo do conjunto do sistema. A formulação tradicional aponta para um organismo tipo conselho. A experiência recente, na qual tivemos primeiro um Conselho

Federal de Educação, com relativamente mais autonomia em relação ao Ministério da Educação e, mais recentemente, do Conselho Nacional de Educação, nos indica que o órgão normativo tem de ser entendido como organismo de Estado e não de governo. Nessa medida, o atual arranjo que subordina o CNE ao Ministério da Educação não é o mais adequado. Além disso, faz-se pertinente o debate acerca da sua composição e forma de nomeação. Hoje, observa-se que o processo concede grande primazia ao Executivo, sujeitando as escolhas à “razão de governo”, incorporando o conselho ao rol das instâncias da administração pública cuja composição pode ser objeto de barganha política.

De outro lado, a formulação contida na Proposta de PNE da Sociedade Civil tornava a composição do conselho uma justaposição de categorias e movimentos que não necessariamente refletiria o movimento real da comunidade educacional. Parece-nos que o desafio a ser enfrentado é compor um Conselho Nacional que também seja uma expressão das comunidades escolares dos diferentes níveis, modalidades e redes de ensino e não diretamente das organizações sindicais e setoriais que as representariam. Pode-se pensar em uma composição que, de um lado, contemple esse arranjo de organizações da sociedade civil e, de outro, os agentes (no limite, pais, alunos, professores e gestores dos sistemas de ensino), eleitos no seu interior. Por que não representantes de conselhos subnacionais no Conselho Nacional?

Finalmente, da experiência do SUS aparece uma ideia que pode ser promissora, a da constituição de um organismo tripartite, com representação dos sistemas nacional, estadual e municipal para definição de ações comuns, com características de órgão gestor. Não seria descabido pensar-se, também, em representação da sociedade civil, mas seria um organismo que teria a função de implementar iniciativas de colaboração. Um organismo executivo de organização da colaboração entre os diferentes níveis de governo. De certa forma, os diferentes conselhos nacionais de gestão da merenda, do Fundeb e outros similares poderiam ser unificados em um único que, crescentemente, poderia adquirir uma função de referência no sistema.

De outro lado, há que se pensar na construção de organismos que efetivem a colaboração em nível estadual, regional e local. Uma das mais férteis e promissoras experiências de organização de conselhos democráticos ocorrida nas últimas décadas no Brasil, e prematuramente abortada, foram os Conselhos Regionais de Conselhos de Escola (Cresces), implantados na

gestão Luiza Erundina (1989-1992), à frente da Prefeitura de São Paulo (Adrião, 1995). Esses conselhos de representantes de conselhos de escola compunham um organismo de poder no nível intermediário do sistema. Entretanto, a grande ideia era que eles seriam a base para composição do Conselho Municipal de Educação, o que possibilitaria o equacionamento de outra questão importante no nível local. Trata-se da fragmentação objetiva da ação dos diferentes sistemas, decorrente da inexistência de qualquer organismo articulador entre eles no nível local, regional e estadual (supostamente no nível nacional equacionar-se-ia a questão com as proposições acima). Uma formulação bastante simples é considerar os conselhos estadual e municipal como organismos normativos da educação no estado e nos municípios e não apenas nas respectivas redes de ensino. Isso implicaria uma reflexão mais acurada acerca das suas formas de composição, posto que precisariam refletir essa concepção de que não seriam organismos privativos de uma rede de ensino, mas sua existência teria como pressuposto a possibilidade efetiva de colaboração.

Nessa dimensão, não se pode deixar de pensar na questão regional. Em alguns casos, a inter-relação entre municípios na oferta educacional é tão grande que existe a necessidade de se pensar formas de colaboração entre eles, uma colaboração horizontal. Observem-se as regiões metropolitanas, que apresentam uma tal distribuição espacial que a passagem de um município a outro é imperceptível, assim como o é para a população que demanda os serviços públicos. Entretanto, a desigualdade de condições econômicas entre eles e as responsabilidades na oferta são desiguais. Isso, em alguns casos, tem gerado políticas de restrição de atendimento para os não residentes.

Articulações na forma de fóruns ou consórcios intermunicipais, como o que se organizou na região metropolitana de Campinas, poderiam contribuir para equacionar problemas de desigualdade nas condições de oferta. Possibilitariam também a criação de mecanismos de equalização no interior de regiões metropolitanas, espécies de “subfundos regionais”, destinados a reduzir a desigualdade de gastos educacionais em cidades vizinhas e contíguas, são possibilidades a serem consideradas.

Há que se reconhecer, no entanto, que o movimento de construção de laços colaborativos entre os níveis de governo, por meio de acordos intergovernamentais, combinando descentralização com diretrizes e padrões nacionais, reveste-se de complexidade que extrapola um arcabouço político-jurídico-institucional. Supõe o exercício do poder em bases democráticas, que conferem

à negociação o meio privilegiado para se estabelecer consensos sobre condições e caminhos a serem trilhados. Faz-se necessário suplantar o movimento pendular entre centralização e descentralização, no sentido de concretizar acordos e inter-relações entre os governos federal, estaduais e municipais.

Nessa direção, entre as indicações elencadas pelos colaboradores deste livro, destaca-se o estímulo à criação e/ou fortalecimento de instâncias que se caracterizem como fóruns de decisões, pautados por interações horizontais, ascendentes e descendentes. Elencaríamos como primeira questão a definição acerca de que organismos seriam os responsáveis pela gestão do sistema, sob o enfoque de sua unificação. Isso demandaria uma clara e equilibrada distribuição de funções, competências e poder entre os níveis de governo, o que remete à distinção entre os papéis de coordenador, articulador e de redistributivo do governo federal na área da educação e a centralização federal de recursos e normas. A viabilização desse tipo de concepção não pode prescindir do poder indutivo do governo federal.

PADRÕES NACIONAIS DE ATENDIMENTO

A segunda dimensão poderia ser buscada na afirmação de acordos quanto a padrões e critérios nacionais de qualidade e as correspondentes formas de provimento da educação. Nesse particular, há necessidade de se estabelecer uma sistemática capaz de avaliar a eficácia e efetividade das políticas, tal como materializadas pelos governos federal, estaduais e municipais, ampliando o leque de indicadores de qualidade para além de controle de fluxo escolar e desempenho de alunos em provas.

Decorreria daí todo o debate em torno da ação supletiva da União no sentido de reduzir as disparidades inter e intrarregionais. Entre os exemplos apresentados nesta publicação pode-se destacar a possibilidade de ação mais incisiva da União na complementação dos recursos disponibilizados aos estados mais pobres. Isso pode ser implementado não apenas com o aprofundamento de sua complementação aos fundos estaduais cujas médias de gasto/aluno estivessem abaixo da média nacional, como pode se objetivar em outros programas, a exemplo do que já ocorre na definição do piso nacional e que seria plausível na discussão em torno do custo/aluno qualidade inicial (que poderia ser um desdobramento do debate em torno dos fundos educacionais ou não). Esses aspectos realçam a necessidade do imperativo amadurecimento nas relações e interações entre as três esferas governamentais e destas com a sociedade.

Porém, o incremento do investimento público a curto e longo prazo é uma condição estruturante para viabilização da ampliação do acesso aos serviços educacionais na educação infantil, no ensino médio e na educação superior, bem como para a melhoria da qualidade do atendimento educacional que vem sendo propiciado nas diferentes etapas e modalidades de ensino.

É imprescindível o estabelecimento de uma política redistributiva de recursos capaz de reduzir as disparidades e desigualdades regionais e locais, remetendo à necessidade de reforma fiscal para corrigir desequilíbrios na repartição dos recursos públicos.

A COLABORAÇÃO NA AÇÃO

A terceira dimensão poderia ser enunciada sob o prisma da implantação de ações mais simples e que não demandariam um rearranjo na estrutura legal de suporte ao regime de colaboração. Trata-se da possibilidade de desenvolver ações de gestão conjunta, que se esboçariam por meio de convênios e parcerias já celebradas no campo educacional, mecanismos estes que, por seu caráter usualmente transitório, não propiciam a ressignificação do conceito de gestão colegiada, mas que podem ter um grande impacto educativo na visão de uma futura integração.

Não se pode perder de vista que, a permanecer a tendência de fortalecimento da gestão pública municipal por meio de transferência de responsabilidades para os municípios – mantendo-se o processo de municipalização com os estados e o governo federal perdendo importância relativa na gestão direta da educação – atenção deve ser dada para que não se acentuem padrões oligárquicos de exercício de poder, garantindo-se articulação no plano estadual e o estabelecimento de mecanismos e organismos de participação popular no nível local. Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas com autonomia de funcionamento, visando garantir o controle social e fortalecendo uma democracia representativa e participativa, ressalta-se a frágil trajetória de sua constituição, seja em decorrência de traços característicos da política brasileira e do caráter autoritário do sistema político, seja resultante do modelo predominante de educação escolar. Isso, certamente, encaminha reflexões mais amplas acerca da educação que queremos e como implantá-la.

Sem dúvida, a superação de tais obstáculos supõe transformações estruturais, com implicações na relação e articulação dos entes federados com

vistas à garantia do direito à educação com qualidade para todos. Torna-se, portanto, necessária a regulamentação do regime de cooperação.

Tomando-se como referência os diferentes textos aqui reunidos, pode-se observar a combinação de marcos de referência para análise sobre federalismo e educação e evidências empíricas sobre possibilidades a serem buscadas. Certamente, a construção de respostas ou propostas a partir das constatações e questões levantadas não é um processo simples, pois antes de representarem complexidade técnica evidenciam dimensões políticas e ideológicas. Supõem um confronto de projetos educacionais e sociais em disputa na sociedade brasileira. Esperamos contribuir, com este trabalho, para que se possa impulsionar o debate e a reformulação nos padrões de relações intergovernamentais no Brasil, em benefício da educação de qualidade para todos os brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

ADRIÃO, T. Gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo: 1989-1992. 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo.

SOUSA, S. Z. Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação. *Revista Eletrônica Pesquiseduca*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2009. (Roteiro de exposição apresentada na Conferência intermunicipal de Educação – Conae/Polo Santos e na Conferência Estadual – Conae/SP).

NOTAS SOBRE OS AUTORES

Aída Arango é formada em Economia Política e pós-graduada em Administração Pública. Atualmente é consultora do Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO – sede regional Buenos Aires (IPE-UNESCO) e professora na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires. Foi titular da Unidade de Financiamento Internacional do Ministério de Educação da Argentina e consultora de organismos internacionais. Escreveu diversos artigos sobre o setor educacional argentino.

Alejandro Morduchowicz é graduado e pós-graduado em Economia, especializado em Economia e Financiamento da Educação. Foi Subsecretário de Administração do Ministério da Educação da Argentina e assessor em diversas províncias desse país, assim como de organismos internacionais. Atualmente é consultor e professor do Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO – sede regional Buenos Aires (IPE-UNESCO). Escreveu numerosos artigos sobre Economia e Financiamento da Educação na Argentina e em outros países.

Carlos Abicalil é graduado em Filosofia, História e Sociologia, pós-graduado em História Contemporânea e mestre em Educação. É deputado federal pelo Estado de Mato Grosso. Foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso (Sintep-MT) e da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), e vice-presidente do Comitê Executivo Regional da Internacional da Educação para a América Latina (IEAL). Entre outras obras, publicou *PNE – Limites e Desafios: Uma Avaliação Necessária* (Câmara dos Deputados, 2007).

Carlos Roberto Jamil Cury é graduado em Filosofia, mestre e doutor em Educação. É professor há 46 anos e pesquisador do CNPq. Professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professor adjunto da PUCMinas. Foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e presidente da Capes. Entre seus livros: *Ideologia e Educação Brasileira: católicos e liberais* (Cortez/Autores Associados, 1984); *Cidadania Republicana e Educação* (DP&A, 2001); *Os fora-de-série na escola* (Autores Associados, 2005).

Elie Ghanem é graduado em Pedagogia, mestre e doutor em Educação. Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), investiga mudança educacional, presta assessoria a profissionais de educação básica e organizações comunitárias. Publicou, entre outros títulos, *Educação escolar e democracia no Brasil* (Autêntica; Ação Educativa, 2004).

Fernando Luiz Abrucio é graduado em Ciências Sociais, mestre e doutor em Ciência Política, com toda a formação feita na USP. É professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da FGV-SP. Vencedor do Prêmio Moinho Santista de melhor Jovem Cientista Político Brasileiro (2001). Tem publicado artigos e capítulos de livros sobre federalismo e políticas públicas, no Brasil e no exterior. Recentemente, fez uma pesquisa apoiada pela Fundação Victor Civita sobre a qualidade da gestão das escolas brasileiras (2009).

Fernando Rezende é mestre em Economia, professor na Escola de Administração Pública e de Empresas (Ebape, FGV), ex-presidente do IPEA. Membro do Conselho Editorial do *Global Dialogue on Federalism*. Livros mais recentes: *O Dilema Fiscal: Remendar ou Reformar* (2007) e *A Reforma Tributária e a Federação* (2009), ambos publicados pela FGV.

Jorge Abrahão de Castro é bacharel em Estatística e doutor em Economia, diretor de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/IPEA) e pesquisador associado adjunto e professor da pós-graduação do Departamento de Contabilidade e Ciências Atuariais da Universidade de Brasília (UnB). Publicações recentes: *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. (Ipea, 2009), *Situação Social Brasileira: 2007*. (Ipea, 2009), *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios* (Ipea, 2009).

Jurandi Frutuoso Silva é médico, especialista em Gestão de Sistemas Locais de Saúde, Escola de Saúde Pública do Ceará. Foi Secretário Municipal de Saúde de Pedra Branca – CE, presidente do Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Ceará (Cosems), Secretário de Estado da Saúde do Ceará, presidente do Conselho Nacional de Saúde (Conass) e membro do Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva (NESC) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente é secretário-executivo do Conass.

Maria Beatriz Luce é graduada em Pedagogia, mestre e doutora em Educação. É professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), reitora *pro tempore* da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), conselheira do Conselho Nacional de Educação (CNE), editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE) e membro do conselho editorial de periódicos como *Globalisation, Societies and Education* e *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

Marisa Timm Sari é pedagoga e mestre em Educação. Atualmente é membro do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Foi presidente da União Nacional dos Dirigentes de Municipais de Educação

(Undime/RS) /Secção Rio Grande do Sul e Secretária Municipal de Educação e Cultura de Cachoeira do Sul – RS. Entre outras obras, publicou *A Organização da Educação Nacional em Direito à Educação: uma questão de justiça* (Ed. Malheiros, 2004).

Odorico Ferreira Cardoso Neto é filósofo e bacharel em Direito e em Letras, mestre e doutor em Educação. Professor da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), no Centro Universitário do Araguaia, Campus de Barra do Garças. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, principalmente nos temas: democratização, gestão, sistema, democracia e educação.

Romualdo Portela de Oliveira é licenciado em Matemática, mestre e doutor em Administração Escolar e Livre-Docente pela USP. Fez pós-doutorado na Universidade de Cornell. Foi consultor do Laboratório Latino- Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), UNESCO, Santiago do Chile. É professor associado da Faculdade de Educação da USP. Foi coordenador do Curso de Pedagogia da FEUSP e atualmente coordena o programa de pós-graduação em Educação da mesma instituição. É pesquisador do CNPq e tem inúmeras publicações sobre educação.

Sandra Zákia Sousa é licenciada em Pedagogia, mestre e doutora em Educação. É professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), atuando na pós-graduação na área Estado, Sociedade e Educação. O campo de pesquisa privilegiado trata de política e avaliação educacional, com produções divulgadas em artigos e capítulos de livros. É membro do corpo editorial da Revista Brasileira de Educação e da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.

Sofia Lerche Vieira é licenciada em Letras, mestre em Educação e doutora em Filosofia e História da Educação, com Pós-Doutorado pela Universidad Nacional de Educación a Distancia, Espanha. É professora titular da Universidade Estadual do Ceará e da Universidade Federal do Ceará (aposentada). É pesquisadora do CNPq e foi Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará. Dentre suas principais obras estão: *Política Educacional em Tempos de Transição* (Ed. Plano, 2000) e *Educação Básica: política e gestão da escola* (Liber Livro, 2008).

Wagner Santana é sociólogo com mestrado em Comunicação e Educação. Atualmente é oficial de projetos da área de Educação da Representação da UNESCO no Brasil, coordenando projetos, estudos e pesquisas nas áreas de ensino fundamental, planejamento e gestão educacional e políticas docentes. Atua no campo educacional há 20 anos e foi gestor de projetos e assessor de entidades governamentais, organizações da sociedade civil e entidades privadas.