

RETRATOS DA
ESCOLA

RETRATOS DA ESCOLA

DOSSIÊ

Federalismo e Educação

Revista Retratos da Escola

v.6, n.10, janeiro a junho de 2012.

Direção Executiva da CNTE

(Gestão 2011/2014)

Presidente

Roberto Franklin de Leão (SP)

Vice-Presidente

Milton Canuto de Almeida (AL)

Secretário de Finanças

Antonio de Lisboa Amancio Vale (DF)

Secretária Geral

Marta Vanelli (SC)

Secretária de Relações Internacionais

Fátima Aparecida da Silva (MS)

Secretário de Assuntos Educacionais

Heleno Araújo Filho (PE)

Secretário de Imprensa e Divulgação

Alvíso Jacó Ely (SC)

Secretário de Política Sindical

Rui Oliveira (BA)

Secretário de Formação

Gilmar Soares Ferreira (MT)

Secretária de Organização

Marilda de Abreu Araújo (MG)

Secretário de Políticas Sociais

Marco Antonio Soares (SP)

Licenciada desde 06/06/2012

Secretária de Relações de Gênero

Isis Tavares Neves (AM)

Secretário de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Joaquim Juscelino Linhares Cunha (CE)

Secretária de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Ana Denise Ribas de Oliveira (PR)

Secretária de Saúde dos(as) Trabalhadores(as) em Educação

Maria Antonieta da Trindade (PE)

Licenciada desde 06/06/2012

Secretária de Assuntos Municipais

Selene Barboza Michielin Rodrigues (RS)

Secretário de Direitos Humanos

José Carlos Bueno do Prado - Zezinho (SP)

Secretaria Executiva

Claudir Mata Magalhães de Sales (RO)

Licenciada desde 06/06/2012

Secretaria Executiva

Odair José Neves Santos (MA)

Secretaria Executiva

José Valdivino de Moraes (PR)

Secretaria Executiva

Joel de Almeida Santos (SE)

Suplentes

Carlos Lima Furtado (TO)

Janeayre Almeida de Souto (RN)

Rosimar do Prado Carvalho (MG)

João Alexandrino de Oliveira (PE)

Paulina Pereira Silva de Almeida (PI)

Francisco de Assis Silva (RN)

Denise Rodrigues Goulart (RS)

Alex Santos Saratt (RS)

Iêda Leal de Souza (GO)

Conselho Fiscal - Titulares

Mario Sergio F. de Souza (PR)

Ivaneia de Souza Alves (AP)

Rosana Sousa do Nascimento (AC)

Berenice Jacinto D'arc (DF)

Jakes Paulo Félix dos Santos (MG)

Conselho Fiscal - Suplentes

Ida Irma Dettmer (RS)

Francisco Martins Silva (PI)

Francisca Pereira da Rocha Seixas (SP)

Coord. do Depto. de Funcionários da Educação (DEFE)

Edmilson Ramos - Lamparina (DF)

Coord. do Depto. de Especialistas em Educação (DESPE)

Maria Madalena A. Alcântara (ES)

Licenciada desde 06/06/2012

Revista Retratos da Escola

Editor

Luiz Fernandes Dourado (UFG)

Comitê Editorial

Juçara M. Dutra Vieira (CNTE/IE)

Leda Scheibe (UFSC/Anped)

Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)

Regina Vinhaes Gracindo (UnB/CNE)

Conselho Editorial Nacional

Acácia Zeneida Kuenzer (UFPR)

Alfredo M. Gomes (UFPE)

Ana Rosa Peixoto Brito (UFPA)

Antonio Ibañez Ruiz (UnB)

Benno Sander (UFF)

Carlos Augusto Abicalil (Rede Pública de Educação-MT)

Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)

César Callegari (CNE)

Dalila Andrade Oliveira (UFMG)

Erasto Fortes Mendonça (UnB)

Gaudêncio Frigotto (UERJ)

Helena Costa Lopes de Freitas (Unicamp)

Ivany Rodrigues Pino (Cedes/Unicamp)

Ivone Garcia Barbosa (UFG)

João Antonio Cabral de Monlevade (UFMT)

João Ferreira de Oliveira (UFG)

Lucilia Regina Machado (UNA-MG)

Magda Becker Soares (UFMG)

Maria Isabel Almeida (USP)

Maria Malta Campos (FCC)

Maria Vieira Silva (UFU)

Mário Sérgio Cortella (PUC-SP)

Moacir Gadotti (USP)

Naura Syria Carapeto Ferreira (UTP)

Sadi Dal Rosso (UnB)

Sérgio Haddad (Ação Educativa)

Vitor Henrique Paro (USP)

Walderês Nunes Loureiro (UFG)

Zacarias Jaegger Gama(UERJ)

Conselho Editorial Internacional

Almerindo Janela Afonso (Universidade do Minho, Portugal)

Armando Alcántara Santuario (UNAM, México)

Danièle Linhart (CNRS, Paris)

Jenny Assael (UCHILE)

Juan Arancibia Córdova (UNAM, México / IEAL)

Malek Bouyahia (CRESPPA - CNRS, Paris)

Maria Luz Arriaga (UNAM, México)

Myriam Feldfeber (UBA, Argentina)

Orlando Pulido (UPN, Colômbia)

Pedro González López (FE.CCOO, Espanha)

Silvia Tamez Gonzalez (UAM, México)

Endereço

SDS, Ed. Venâncio III, Salas 101/106, Asa Sul, CEP 70393-900, Brasília-DF, Brasil.

Telefone: + 55 (61) 3225.1003 Fax: + 55 (61) 3225.2685

E-mail: cnte@cnte.org.br » www.cnte.org.br

Revista Retratos da Escola

v.6, n.10, janeiro a junho de 2012.

ISSN 1982-131X

R. Ret. esc.	Brasília	v. 6	n. 10	p. 1-290	jan./jun. 2012
--------------	----------	------	-------	----------	----------------

© 2012 CNTE

Qualquer parte desta revista pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.esforce.org.br>>

Secretaria e apoio editorial

Cristina Souza de Almeida

Marcelo Francisco Pereira da Cunha

Copidesque

Eliane Faccion (português)

Revisão de textos

Eliane Faccion (português)

Formas Consultoria (normas técnicas)

Traduções dos resumos

Patrick John O'Sullivan (inglês)

Pedra Rosetta (francês)

Noel Fernández Martínez (espanhol)

Ilustração de capa

Federalismo e Educação 01

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

Recife, 2012

Editoração

Frisson Comunicação

RETRATOS DA ESCOLA é uma publicação da Escola de Formação da CNTE (Esforce), que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado ao Comitê Editorial. As colaborações devem ser enviadas à Revista em meio eletrônico, conforme as Normas de Publicação, para o endereço <revista@esforce.org.br>.

*Esta publicação obedece às regras do Novo Acordo de Língua Portuguesa.
Foi feito depósito legal.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v.6, n.10, jan./jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007-

Semestral

ISSN 1982-131X (impresso)

ISSN 2238-4391 (eletrônico)

1. Educação - periódico. I. Esforce. II. CNTE.

CDD 370.5
CDU 37(05)

Revista Indexada em:

Bibliografia Brasileira de Educação (BBE – CIBEC/INEP/MEC).

Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Library of Congress (USA)

Qualis (CAPES).

Rede RVBI - Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional.

SEER - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (IBICT/MCT).

Bibliotecária: Cristina S. de Almeida CRB 1/1817

Editorial

Federalismo, educação e a construção de políticas de Estado	7
---	---

Entrevista

Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas	11
<i>Arnóbio Marques de Almeida Júnior</i>	
<i>Edward Madureira Brasil</i>	
<i>José Fernandes de Lima</i>	

Artigos

O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda.....	21
<i>Carlos Augusto Abicalil</i>	
Direito à educação e federalismo no Brasil	39
<i>Romualdo Luiz Portela de Oliveira</i>	
O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades	49
<i>Luiz Araújo</i>	
Federalismo e educação: um pacto a se rever	65
<i>Rosana Evangelista da Cruz</i>	
Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica pela União	79
<i>Marisa Ribeiro Teixeira Duarte</i>	
<i>Maria Rosimary Soares dos Santos</i>	
A educação carente de autonomia: regime federativo a serviço da religião.....	95
<i>Luiz Antônio Cunha</i>	
A assistência financeira da União às políticas educacionais locais	105
<i>Nalú Farenzena</i>	
Direito à educação na relação federativa: oferta e gestão municipal (1996/2009)	119
<i>Maria Dilnéia Espíndola Fernandes</i>	
<i>Margarita Victoria Rodriguez</i>	
<i>Solange Jarcem Fernandes</i>	
Estado federativo brasileiro: implicações na gestão da educação	133
<i>Edson Francisco de Andrade</i>	
<i>Alfredo Macedo Gomes</i>	

Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades	155
<i>José Marcelino de Rezende Pinto</i>	
A colaboração federativa e a avaliação da educação básica	173
<i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	
O magistério no contexto federativo: planos de carreira e regime de colaboração.....	185
<i>Andréa Barbosa Gouveia</i>	
<i>Taís Moura Tavares</i>	
Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos	199
<i>Juçara Maria Dutra Vieira</i>	
Federalismo e formação profissional: por um sistema unitário e plural	211
<i>Helena Costa Lopes de Freitas</i>	
Federalismo e formação no EaD: colaboração e sobreposição de competências entre os entes federados	227
<i>Catarina de Almeida Santos</i>	
<i>Danielle Xabregas Pamplona Nogueira</i>	
Federalização da educação infantil: direito público e social das crianças	241
<i>Romilson Martins Siqueira</i>	
Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas	255
<i>Daniel Cara</i>	

Resenha

Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil	275
<i>Laila Melo</i>	

Documento

Os desafios do federalismo cooperativo na educação	279
--	-----

Normas de publicação	285
-----------------------------------	-----

Federalismo, educação e a construção de políticas de Estado

Este dossiê configura-se em um esforço de aprofundar uma temática de grande importância no cenário atual brasileiro. Cumpre, ainda, importante papel na comemoração do 10º número de *Retratos da Escola*. Visando ampliar a sua disseminação, a partir desse número a revista será impressa em língua portuguesa e estará disponível on line em língua portuguesa e espanhola. Merece ser ressaltado, ainda, a indexação de Retratos pela Library of Congress (USA).

Na última década, muitas alterações ocorreram no campo educacional brasileiro, por meio de consolidação de processos e dinâmicas participativas, visando à instauração e consolidação de políticas públicas na área.

Marco desse processo, a I Conferência Nacional de Educação (Conae), em Brasília, em 2010, foi decisiva para a área educacional, por possibilitar inúmeros espaços de discussão e deliberação e, sobretudo, pela aprovação do documento final, contendo concepções norteadoras para as políticas educacionais, prioridades e proposições para a educação em todos os níveis, etapas e modalidades. Essa conferência contou com arrojada participação de diferentes segmentos, propiciou reflexões, definições e, sobretudo, diretrizes extremamente importantes para as políticas educacionais, em particular, para o estabelecimento de políticas de Estado.

A discussão sobre federalismo, na Conae, esteve sempre articulada ao debate sobre financiamento, sistema nacional de educação, gestão democrática e regulamentação do regime de colaboração, entre outras importantes temáticas. Seu documento final destaca a necessidade de “empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático. Por sua vez, todas precisam se articular com uma política nacional para a educação, com vistas ao seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.” (BRASIL 2010:28).

O documento da Conae apresenta, ainda, a importância de fortalecer o pacto federativo como passo importante para a superação das assimetrias regionais, definir

meios de controle social mais eficientes que contribuam para a melhoria da relação entre os entes federados e, como desdobramento desse processo, a melhoria da gestão e do financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, com vistas a garantir o cumprimento do estabelecido nas constituições federal, estaduais, distrital, nas leis orgânicas municipais e na legislação pertinente.

Há, também, avanços na legislação, como a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que ampliou a garantia de educação obrigatória dos quatro aos 17 anos e sua universalização, até 2016, e a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

A instituição do sistema nacional de educação e a regulamentação do regime de colaboração, nesse processo, contribuirá para a criação de condições políticas objetivas no fortalecimento do pacto federativo e explicitará, ainda mais, as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado.

O dossiê de *Retratos da Escola* busca continuar o diálogo propositivo, ocorrido na Conae, sobre federalismo e educação, avançando nas questões, dilemas e proposições sobre a temática.

A discussão se faz em momento de grande efervescência, em torno da tramitação da proposta de Plano Nacional de Educação (PL nº 8.035, de 2010) no Congresso Nacional, e sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Neste número especial o objetivo é contribuir para o debate sobre o avanço dos atuais marcos de organização e descentralização desconcentração da educação brasileira, a partir de uma concepção de política de Estado, no planejamento, financiamento e gestão, em sintonia com os dispositivos constitucionais, envolvendo a gestão democrática dos sistemas e instituições, a sua autonomia, enfim, a garantia de condições objetivas para uma ação articulada da União, estados, Distrito Federal e municípios, em prol da educação como direito social.

Mantendo sua proposta editorial, *Retratos da Escola* reitera as seguintes seções: Entrevista, Artigo, Resenha e Documento.

Na Entrevista, três convidados com vasta experiência na área educacional, inclusive nos processos de gestão, abordam questões que contribuem para a compreensão da complexa relação entre federalismo e educação. Com a autoridade de seu engajamento, eles trazem o resultado de suas ações políticas para a problematização e a proposição de políticas públicas educacionais.

Na seção Artigos, as temáticas descortinam avaliações e análises sobre federalismo e educação, abordando um leque amplo e variado de questões a partir do resultado de investigações, com profundidade e rigor acadêmico, propiciando e evidenciando o estado da arte nesta questão. Aborda-se conceitualmente a temática, seus desdobramentos políticos pedagógicos no campo, envolvendo subtemáticas, como: federalismo e educação, direito a educação e laicidade, Sistema Nacional de

Educação, os profissionais da educação no contexto federativo, avaliação, financiamento, relações federativas, desigualdades territoriais e a busca da melhoria da educação nos níveis, etapas e modalidades da educação nacional.

Na seção Resenha, foi apresentada uma análise do livro *Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*, organizado por Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto e Paulo Roberto Corbucci. A apresentação da obra realça a articulação entre as unidades temáticas e, a partir dos vários olhares, como a relação federalismo e políticas educacionais é abordada.

Finalizando esta edição, na seção Documentos temos o texto *Os desafios do federalismo cooperativo*, em que a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) apresenta suas contribuições para a consolidação do federalismo no país.

A capa da edição é de autoria de Alexandre Lapa de Aguiar, arquiteto e artista plástico, e nos remete à reflexão sobre a complexidade e as riquezas que constituem a República Federativa do Brasil.

Convidamos os leitores de *Retratos da Escola* para o debate da temática *federalismo e educação*, para avançarmos pela instituição e consolidação de políticas de Estado e a materialização do direito à educação de qualidade, democrática, para todos(as), nos diferentes níveis e modalidades da educação nacional, sem perder de vista a necessária articulação das políticas educacionais às dinâmicas sociopolíticas, culturais e econômicas mais amplas.

Considerando que o Fórum Nacional de Educação já iniciou o processo de organização da II Conferência Nacional de Educação, a ser realizada em 2014, precedida por conferências municipais e estaduais, em 2013, esperamos que este dossiê possa contribuir, nas diferentes etapas e espaços de discussão, para o aprofundamento da temática, proposições e políticas educacionais.

Luiz Fernandes Dourado
Editor

RETRATOS DA
ESCOLA

► ENTREVISTA



Federalismo e educação

Novos marcos e perspectivas

A discussão sobre federalismo e educação tem sido abordada com as questões relativas ao financiamento, à instituição do sistema nacional de educação, à gestão democrática e à regulamentação do regime de colaboração. De maneira geral, as análises remetem aos limites históricos, sociais, culturais e econômicos que demarcam o federalismo no Brasil e seus desdobramentos na área educacional.

Como horizontes propositivos, há estudos que sinalizam para o fortalecimento do pacto federativo, a partir de relações de colaboração e cooperação entre os entes federados, na superação das assimetrias regionais, definindo um controle social mais eficiente para aprimorar a relação entre os entes federados. O desdobramento desse processo deve ser a melhoria da gestão e do financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, para garantir o cumprimento das constituições federal, estaduais, distrital, das leis orgânicas municipais e da legislação pertinente.

A discussão sobre limites, avanços e perspectivas na relação entre federalismo e educação é o foco desta Entrevista, realizada pelo editor de *Retratos da Escola*, Luiz Fernandes Dourado, com três importantes gestores da educação brasileira. São eles: Arnóbio Marques de Almeida Júnior¹, Edward Madureira Brasil² e José Fernandes de Lima³.

“As normas de relacionamento e as condições para o cumprimento das responsabilidades não estão bem definidas e se refletem na falta de um sistema nacional.”

(Arnóbio Marques)

Quais são as referências e principais obstáculos e desafios ao federalismo no Brasil?

Arnóbio Marques - Há um tensionamento entre autonomias, direitos e responsabilidades dos entes federativos, sem que se tenham fóruns de pactuação, em meio às discrepantes condições econômicas e de gestão dos governos subnacionais. Embora a competência da oferta da educação básica obrigatória seja das três esferas administrativas (União, estados e municípios), as normas de relacionamento e as condições para o cumprimento das responsabilidades não estão bem definidas e refletem-se na ausência de um sistema nacional. Não há acordo federativo claro sobre a repartição e o compartilhamento das responsabilidades para o exercício da competência - que é comum. É o maior obstáculo para a qualidade e a quantidade da oferta de um serviço público estratégico para o projeto republicano da nação brasileira.

Edward Brasil - As dimensões do território brasileiro, com a grande heterogeneidade regional, em que se apresentam desigualdades de toda ordem, culturais, políticas, riquezas naturais etc. levaram a sociedade a estabelecer na Constituição Federal um modo de organização federativa muito próprio às especificidades brasileiras e que apresenta os mais diversos obstáculos e desafios. O maior dos desafios é o de conseguir que os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) funcionem de forma colaborativa e cooperativa naqueles assuntos que ultrapassam a esfera de cada ente. E a educação é um desses assuntos.

José Lima - A Constituição Federal de 1988 adotou o regime federativo como forma de organização político-administrativa para o nosso país. Isso implica descentralização do poder e repartição das competências entre a União, os estados, o Distrito federal e os municípios. Os desafios colocados dizem respeito ao fato de haver uma hipertrofia do papel da União e uma fragilidade dos outros entes federados, notadamente os municípios, que só recentemente passaram a fazer parte do jogo. Outro desafio a ser vencido é a nossa tradição de centralização.

Qual a importância da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados para o fortalecimento de uma concepção ampla de federalismo, pautada no compartilhamento do poder e na autonomia relativa dos entes federados em competências próprias de suas iniciativas?

Edward Brasil - Exatamente pela necessidade de um equilíbrio entre o compartilhamento do poder e a autonomia relativa dos entes federados, é impossível estabelecer normas prontas e acabadas para um regime de colaboração. Num regime de colaboração, além de dependerem do tema em discussão, elas só serão possíveis após muito debate e tensionamento das posições de cada ente federado. Além disso, serão sempre temporárias e passíveis de revisão, a cada nova configuração das forças políticas no interior de cada esfera da federação. Quando está em discussão o processo educacional, em todos os níveis, etapas e modalidades, a tensão das discussões atinge os patamares mais elevados.

José Lima - Ao estabelecer a educação como um direito fundamental, a Constituição Federal (CF) define como dever do Estado a garantia imediata desse direito. Quando trata da atribuição das competências, a CF define essas atribuições de uma forma vertical, o que implica que a descentralização deve ser feita de forma cooperativa. Isso mostra a necessidade de uma regulamentação suplementar para uniformizar os interesses e promover uma coordenação das ações, de modo a evitar lacunas e a preservar o direito à educação.

Arnóbio Marques - Garantir as condições necessárias para que cada ente federativo possa cumprir suas responsabilidades e definindo as normas de cooperação recíproca

“O maior dos desafios é o de conseguir que os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) funcionem de forma colaborativa e cooperativa naqueles assuntos que ultrapassam a esfera de cada ente.”

(Edward Brasil)

“[As normas] serão sempre temporárias e passíveis de revisão, a cada nova configuração das forças políticas no interior de cada esfera da federação.”

(Edward Brasil)

entre eles parecem ser iniciativas relevantes no caminho do fortalecimento do regime federativo. A clara definição de responsabilidades sobre a competência (que é comum), é uma forma concreta de fortalecimento do federalismo brasileiro, com consequente pacificação de limites de autonomia.

Como contribuir para um sistema educacional democrático e descentralizado sem perder de vista a unidade nacional?

“O PNE deve demarcar a unidade do sistema, definir as competências dos entes federados, as formas administrativas e a vinculação dos recursos.”

(José Lima)

José Lima - Promovendo um debate amplo e democrático para o alinhamento dos interesses de todos os entes federados, tendo como pano de fundo o direito à educação. Construindo um Plano Nacional de Educação que realmente articule o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, definido as atribuições de modo a garantir uma efetiva educação de qualidade para todos. Isso significa que o PNE deve demarcar a unidade do sistema, definir as competências dos entes federados, as formas administrativas e a vinculação dos recursos.

Arnóbio Marques - Ao explicitar a necessidade de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, o Documento Final da Conae 2010 apontou um caminho para a concretização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Entretanto, há a necessidade premente de construção de pactos federativos. Precisamos construir consensos sobre temas vitais para a composição do sistema e seu funcionamento, como infraestrutura, gestão, avaliação, currículo, financiamento, formação e valorização dos profissionais. A colaboração entre os sistemas de ensino do Artigo 211 da Constituição pode ser estratégica para revelar valores e trajetórias históricas localmente construídas, garantindo a diversidade na unidade do sistema. O pacto federativo é nacional, mas o regime de colaboração é local, pois envolve sistemas locais. Não há como regulamentar um regime de colaboração nacional porque não haveria respeito às experiências locais de colaboração, nem às peculiaridades de cada sistema autônomo de ensino.

Edward Brasil – O desafio será o de construir um sistema nacional de educação descentralizado e que não perca de vista a unidade nacional. Quanto à democracia, dependerá do processo de construção do sistema, que deve ocorrer com a participação de todos os setores: estudantes, professores, funcionários, organizações da sociedade, governantes etc. Serão importantes os resultados das discussões das conferências de educação, do Fórum Nacional de Educação, das ações previstas no Plano Nacional de Educação e dos embates no Congresso Nacional, para as mudanças na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, além de estabelecer, para os conselhos, prerrogativas de deliberação sobre temas que normatizem a educação brasileira.

Como avançar na consolidação de novos marcos da relação federalismo e educação, visando garantir a todos/as o direito à educação no país?

Arnóbio Marques - O fato de não termos um sistema nacional, como o da saúde e da assistência social, faz com que não se valorize a contribuição da organização da educação ao federalismo no Brasil. O Fundef e o Fundeb contribuíram enormemente para o avanço na equidade, abrindo caminho para a construção de um novo marco na relação entre os entes federados. Podemos listar outras iniciativas inovadoras, como a ampliação da oferta obrigatória de quatro a 17 anos, o ensino fundamental de nove anos, a vinculação de um percentual do PIB ao financiamento, a obrigatoriedade de um Plano Nacional Decenal de Educação. Tudo é recente e precisa ser, ainda, consolidado. O caminho para o avanço é a pactuação, para que se respeitem as diferenças regionais e as identidades e experiências locais.

Edward Brasil – O tema da educação no contexto do federalismo brasileiro provoca uma tensão em patamares elevados. A garantia de todos(as) à educação é um grande desafio, considerando a enorme desigualdade social brasileira, que inviabiliza a presença de muitos no ambiente escolar, principalmente os jovens em idade para frequentar o ensino médio que se dirigem precocemente ao mercado de trabalho, preocupados em contribuir para a subsistência familiar. Associado ao desafio da inclusão de mais crianças e jovens no processo educacional está o da elevação da qualidade, o que exigirá dos poderes Executivo e Legislativo o aporte de mais recursos financeiros, elegendo a educação como verdadeira prioridade nacional.

José Lima - Do ponto de vista administrativo, o avanço se dará quando forem bem definidas as atribuições, garantindo condição para o desenvolvimento das atividades necessárias para a oferta de educação de qualidade em todos os níveis e modalidades. Essa ação administrativa só se completará se houver uma verdadeira conscientização da sociedade a respeito da necessidade de avançarmos na direção da conquista desses direitos.

A Constituição Federal, por meio da EC 59/09, prevê educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Qual a importância desse marco legal para a garantia do direito à educação?

Edward Brasil – Estender obrigatoriedade e gratuidade é importante para a universalização da educação básica no Brasil, com enormes benefícios à população brasileira. Mas é preciso estabelecer parâmetros para que a educação seja de boa qualidade, com salários dignos a professores e funcionários, além de insumos ao funcionamento

“O caminho para o avanço é a pactuação, para que se respeitem as diferenças regionais e as identidades e experiências locais.”

(Arnóbio Marques)

“Há que se preocupar com a permanência do jovem e um Programa Nacional de Assistência no Ensino Médio, com atividades intelectuais e pedagógicas.”

(Edward Brasil)

da escola, como biblioteca, laboratórios, rede de informática, formação continuada, alimentação dos alunos, quadra de esportes etc. Dos 15 aos 17 anos, há que se preocupar com a permanência do jovem e um Programa Nacional de Assistência no Ensino Médio, com atividades intelectuais e pedagógicas e uma bolsa aos necessitados. Sem incentivos ao desenvolvimento intelectual, nem condições econômicas para se manter na escola, o jovem procura um caminho mais direto ao mercado de trabalho, abandonando o ensino ou não se preparando para prosseguir os estudos.

José Lima - A Emenda Constitucional nº 59/09 ampliou a responsabilização do Estado no sentido do atendimento de alunos de novas faixas etárias. Com isso, tornou o direito à educação acessível a novos sujeitos. Essa ampliação, além de atender a novos indivíduos, reforçou a garantia do atendimento que vinha sendo praticado. Mas é importante salientar que a aprovação dessa emenda se deu em decorrência de uma forte pressão da sociedade.

Arnóbio Marques - A Emenda Constitucional 59/2009 foi importante por representar um marco legal fundamental ao federalismo cooperativo, porque definiu que a oferta do serviço é competência comum da União, dos estados e dos municípios. Se todos têm responsabilidades, resta pactuar e fixar normas para o exercício da competência comum: a oferta se dará com qual modelo de gestão? que nível de infraestrutura? E o referencial curricular? Qual concepção de qualidade? E o modelo permanente de financiamento? Por meio da EC 59/09, a CF prevê que, na organização dos sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, para assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Nesse contexto, como criar as condições objetivas para instituir o Sistema Nacional de Educação?

José Lima - O primeiro passo é centrar o debate no direito à educação e, em seguida, estabelecido esse princípio, trabalhar no sentido da definição de novas normas, que facilitem a colaboração entre os sistemas federados. Tendo o aluno como foco do processo educacional, fica mais fácil a definição das atribuições e responsabilidades de cada ente federado.

Arnóbio Marques - É preciso garantir uma agenda instituinte do SNE sem prescindir de iniciativas para a criação de espaços de pactuação entre gestores e entre órgãos normativos, de negociação de condições de trabalho, de construção de pactos nacionais em torno da concepção de qualidade, gestão, infraestrutura, avaliação e financiamento - referenciais nacionais para a implantação de arranjos de desenvolvimento da educação entre as diferentes esferas administrativas; um ajuste de planos locais de educação ao PNE, para atingir as metas nacionais. Há que definir

“É importante salientar que a aprovação da Emenda Constitucional 59/09 se deu em decorrência de uma forte pressão da sociedade.”

(José Lima)

“Tendo o aluno como foco do processo educacional, fica mais fácil a definição das atribuições e responsabilidades de cada ente federado.”

(José Lima)

claramente responsabilidades na execução da oferta e suas condições. Mas é preciso aperfeiçoar os mecanismos de financiamento da educação e alcançar verdadeiramente uma qualidade nacional.

Edward Brasil – A educação pública em seu nível básico é muito heterogênea e as diversas regiões apresentam assimetrias muito grandes, o que amplifica o nível de dificuldade para a construção de um sistema nacional de educação. Quando as desigualdades são muito grandes, a colaboração e a cooperação correm o risco de se dar sob a subordinação de um ente federativo a outro, provocando o choque de estrutura de poder e de autonomia. Um passo indispensável para a instalação de um sistema nacional de educação é promover ações para que as assimetrias regionais sejam diminuídas. É muito importante o papel desempenhado pela União, ao liderar ações que consigam a construção do sistema, além de efetivar a homogeneização da educação básica pública.

Qual a importância da aprovação do Plano Nacional de Educação de duração decenal, considerando que a legislação define, como objetivo do PNE, “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”?

Arnóbio Marques - O sistema nacional deve ter organicamente presente um plano com metas comuns capaz de articular ações entre os sistemas de ensino. Como não temos ainda um sistema nacional de educação, a importância de um plano nacional torna-se ainda mais relevante. Quanto mais articulada e cuidadosa for a elaboração e a pactuação das metas decenais, mais fortalecida estará a colaboração e mais concreto o caminho da construção do sistema. Ou seja: a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), construído nessas condições, pode ser o elemento capaz de reduzir a dispersão causada pela ausência de um sistema nacional.

Edward Brasil – A aprovação do novo PNE, decenal, exigirá de toda a sociedade brasileira um enorme esforço para cumprir as metas, que são, em geral, muito ousadas. Há que se aprovar a elevação dos recursos financeiros à educação brasileira (meta 20), para cumprir as outras metas previstas no novo PNE. Recursos equivalentes a 10% do PIB são necessários, como comprovam diversos estudos. Se o volume atual não ultrapassa os 5%, fontes adicionais precisam ser estabelecidas. A maior parte dos recursos adicionais deverá fluir por meio da União, que deve atuar como líder no processo de construção do sistema, estabelecendo as condições de sua aplicação.

“Quanto mais articulada e cuidadosa for a elaboração e a pactuação das metas decenais, mais fortalecida estará a colaboração e mais concreto o caminho da construção do sistema.”

(Arnóbio Marques)

José Lima - O fato de o PNE estabelecer diretrizes e metas para o período de dez anos facilita a orientação das políticas que devem ser implementadas pelos sistemas de ensino. Tendo as metas estabelecidas por lei, fica mais fácil buscar os recursos. Nesse sentido, é muito importante que o Plano contenha orientações no sentido de favorecer a colaboração tanto no sentido vertical (União, estados, Distrito Federal e municípios) como no horizontal (constituição de arranjos educativos formados por municípios de uma mesma região e que possuam interesses comuns no campo educacional).

A educação básica apresenta vários desafios para a sua universalização, incluindo o financiamento. Qual o papel do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nesse contexto e como ele pode ser aprimorado?

“Colaboraria muito para a diminuição da assimetria regional se fossem considerados os parâmetros discutidos na obtenção do custo-aluno-qualidade (CAQ).”

(Edward Brasil)

Edward Brasil – O Fundeb estabelece regras precisas sobre a distribuição de parte dos recursos financeiros da educação brasileira e estrutura conselhos sociais que colaboram na fiscalização de sua aplicação. Colaboraria muito para a diminuição da assimetria regional se fossem considerados os parâmetros discutidos na obtenção do custo-aluno-qualidade (CAQ) cujos valores seriam referência para a complementação da União: a cada aluno da educação básica estaria associado, no mínimo, o valor obtido pela metodologia, na obtenção do CAQ. A alteração se relacionaria à ampliação dos recursos pela aprovação dos 10% do PIB. O êxito do sistema é diminuir as assimetrias regionais.

José Lima - O Fundeb desempenha um papel relevante em prol da universalização, porque relaciona o financiamento com a presença do indivíduo na escola, ou seja, com a garantia da oferta. Um aprimoramento pode ser feito, relacionando o financiamento com as necessidades de ampliação do atendimento nos diversos níveis e modalidades, de modo a priorizar os menos atendidos.

Arnóbio Marques - O papel central do Fundeb é possibilitar equidade entre os entes federativos na oferta educacional. Considerando que alguns estados e municípios são doadores e outros são receptores, é um importante instrumento. Apesar do avanço, pode ser aperfeiçoado, considerando sua centralidade na consolidação do SNE. A primeira iniciativa deve ser a superação de seu caráter provisório, transformando-o em um instrumento permanente. Há fontes de receita que não compõem o Fundeb, levando a grandes disparidades nacionais na quantidade e qualidade. É preciso, também, aperfeiçoar os mecanismos de complementação da União.

Que ações e proposições devem ser encaminhadas pelas políticas educacionais, a partir da relação federalismo e educação, visando à expansão da educação de zero a três anos e a universalização da educação, de quatro a 17 anos, com qualidade, considerando as modalidades educacionais?

José Lima - Além do financiamento, é fundamental que seja feito um grande investimento na formação inicial e continuada de professores, para todos os níveis e modalidades. Esse investimento deve considerar a necessidade dos sistemas educacionais e, também, as mudanças requeridas pelas novas tecnologias. Os sistemas educacionais devem configurar planos de carreira capazes de estimular o investimento na continuação dos estudos e no desenvolvimento de novos métodos.

Arnóbio Marques - Precisamos aperfeiçoar as formas de colaboração entre os sistemas de ensino, visando à garantia do direito à educação. A complexidade do federalismo brasileiro deriva em grande parte das heterogeneidades econômicas entre as regiões. Na educação, a complexidade é ainda maior porque, além das desigualdades, há uma lacuna entre os objetivos reais e a qualidade que se deseja. São necessárias estratégias de cooperação entre os entes federativos e a colaboração entre os sistemas de ensino, o que ainda não foi claramente definido. Este é o grande desafio da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino, criada no MEC, como resultado de demanda real da Conae 2010.

Edward Brasil - Há que se ter um cuidado especial na implementação da obrigatoriedade e universalização da educação de quatro a 17 anos. O risco é o de se deixar em segundo plano a educação infantil de zero a três anos de idade, que possui um CAQ elevado, pelos profissionais que precisam ser contratados e pelo tamanho das turmas. Os municípios deveriam receber complementações do Estado ou da União para que pudessem oferecer essa etapa educacional com qualidade e, novamente, somos obrigados a lembrar da importância de elevar os recursos financeiros para a educação.

A gestão democrática das instituições educacionais públicas é uma antiga reivindicação da sociedade civil organizada. Em que medida esse princípio constitucional pode colaborar para a melhoria da educação no Brasil? Como efetivá-lo?

Arnóbio Marques - A gestão democrática deve ser o espírito do sistema nacional, de forma ampla, e deve estar presente em todos os espaços educativos. A começar pelas escolas, na elaboração de seus projetos e no fortalecimento dos conselhos escolares, passando pelas estruturas de gestão administrativa, normativa e política. Por

“Além do financiamento, é fundamental que seja feito um grande investimento na formação inicial e continuada de professores, para todos os níveis e modalidades.”

(José Lima)

“A gestão democrática deve ser o espírito do sistema nacional, de forma ampla, e deve estar presente em todos os espaços educativos.”

(Arnóbio Marques)

outro lado, penso que o conceito de gestão democrática muitas vezes acaba se restringindo ao aspecto da participação da comunidade, da eleição de diretores etc. No meu entender, a base da democracia ou o papel primordial da escola pública é o acesso de todos a uma educação com qualidade. Nada pode se sobrepor a isso.

Edward Brasil - A democracia no âmbito escolar está relacionada aos processos de participação no dia a dia das instituições educativas. Há que se dar atenção ao processo eleitoral de escolha dos dirigentes das escolas, de definição dos projetos pedagógicos e de implementação dos programas governamentais, às atividades com a participação de pessoas externas ao ambiente escolar. Estudantes, professores, funcionários, pedagogos, pais e a sociedade, nos momentos de definição de diretrizes e políticas educacionais, podem colaborar para a melhoria da educação. Os processos de conquista da autonomia universitária e da melhoria institucional ocorrem nos momentos de exercício da democracia, na eleição do reitor, nas discussões nos colegiados institucionais e nas interlocuções com setores externos, nas atividades políticas e acadêmicas da instituição.

José Lima - A gestão democrática, além de prevista na legislação, constitui-se num mecanismo de promoção da eficiência do processo educacional. A participação efetiva da comunidade da escola na construção do projeto político pedagógico e na gestão da escola produz uma motivação e uma mobilização que resulta na transformação do espaço da escola num ambiente propício para o desenvolvimento do ensino-aprendizagem. O debate sobre os resultados obtidos nas avaliações nacionais, o resgate da história da escola e a identificação dos desejos da comunidade escolar são temas que podem servir de base para a convocação da comunidade.

Notas

- 1 Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (MEC) e ex-governador do Acre (2007/2010).
- 2 Reitor da Universidade Federal de Goiás, ex-presidente e atual vice-presidente da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).
- 3 Presidente do Conselho Nacional de Educação e ex-secretário de educação de Sergipe.

RETRATOS DA
ESCOLA

► ARTIGOS



O federalismo e o Sistema Nacional de Educação

Uma oportunidade fecunda

CARLOS AUGUSTO ABICALIL*

RESUMO: O artigo retoma uma visão do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente na garantia do direito à educação, reflete as recentes alterações nas emendas constitucionais nº 53, de 2006, e nº 59, de 2009, bem como levanta iniciativas relevantes em tramitação legislativa sobre o novo Plano Nacional de Educação e seus reflexos nas formas de colaboração específicas, envolvendo a atualização das ferramentas organizadoras, além de considerar as tendências em tensão na composição das políticas, refletidas em atos oficiais e em debate público sobre abrangências e efeitos vinculantes altamente impactantes, e a conformação de novas instâncias e colegiados de formulação, controle e pactuação setorial. Apresenta a relação de proposições concorrentes à conformação do Sistema Nacional de Educação, para subsidiar um debate público pela superação das desigualdades, respondendo aos objetivos da República e aos fins da educação e atualizando os horizontes nos 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Palavras-chave: Federalismo e educação. Federalismo e sistema nacional de educação. Política educacional. Sistema nacional de educação.

Introdução

Aos 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (AZEVEDO et al., 1932), a grandiosidade dos fins da educação nacional põe em relevo ainda mais acentuado a construção do Sistema Nacional de Educação

* Mestre em Educação. Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE (1995-2002). Atualmente é Consultor no Senado Federal. E-mail: <abicalil@senado.gov.br>.

(SNE). Em tempo de intensa mobilização pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE), pela valorização profissional e pela prioridade efetiva em investimentos públicos adicionais para a promoção da qualidade socialmente referenciada, a releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade para costurar o tecido sobre o qual se bordará a antecipação do futuro.

A trajetória percorrida desde então não é linear (CURY, 2009). Intrinsecamente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento de cada período, raramente se encontrou com condições institucionais tão promissoras quanto nesta geração. Conjugamos o mais duradouro período de vigência das liberdades democráticas, desde a Proclamação da República, com uma inequívoca afirmação da sociedade civil, desafiadora da cultura política fundada no patrimonialismo (MENDONÇA, 2000) e no fisiologismo, adicionada ao novo perfil brasileiro, no cenário das relações globais e na consolidação de um processo recente de crescimento econômico, com distribuição de renda e desconcentração da riqueza nacional, entre outros fatores marcantes.

A Conferência Nacional de Educação (Conae) (BRASIL, 2010b) constitui um marco setorial importante neste contexto, corolário de uma nova correlação de forças na construção das políticas públicas em âmbito nacional (ABICALIL, 2011a). Por sua vez, o *Caderno de Resoluções* do 31º Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) traduz, desde a perspectiva da conjuntura ao plano de lutas, as marcas desse jogo de forças, que faz comemorar conquistas e pautar o novo patamar de disputas sociais (CNTE, 2011).

Ademais, a vitória substantiva, no Supremo Tribunal Federal (STF), em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica, é passo seguro para fazer frente aos contornos da cláusula pétrea da autonomia federativa, visto as exigências de normatização nacional vinculante em torno dos objetivos da República, dos princípios da educação nacional, das ações distintivas de ação setorial prioritária e de seus efeitos em cada ente federativo. O pronunciamento da Corte Constitucional é peça importante para o delineamento das relações jurídico-políticas contemporâneas, que fazem parte daquele tecido conceitual sobre o qual se bordará o SNE (BRASIL, 2008b).

Entranhado no federalismo de cooperação entre os entes federados (ARAUJO, 2010), o SNE situa-se num estágio de conformação a partir do PNE, em debate no Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se expandem o direito público subjetivo e a obrigatoriedade na educação básica¹. Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro, diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009: “Art. 211 §4º. Na organização de seus sistemas de ensino,

a **União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” (grifo nosso).

Essa consideração inicial não é desprovida de significação importante para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação – em lei complementar específica – da cooperação federativa prevista no art. 23 da Constituição Federal:

Art.23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V – promover o acesso à cultura, à educação e à ciência;

Parágrafo Único – Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Há quem trate como mera minudência nominalista ou apego à tradição legalista, porém mesmo quem sustenta a tese de que o SNE está dado a partir da concepção de princípios e ordenamentos constitucionais e de diretrizes e bases da educação nacional em lei sugere uma repartição das tarefas operacionais (por exemplo: transporte, alimentação escolar e manutenção de prédios como competências municipais; contratação de profissionais da educação básica como competência dos estados; e formação inicial e continuada realizada pela colaboração entre os estados e a União) e aposta nessa oportunidade para estabelecer uma nova pactuação das responsabilidades (SAVIANNI, 2011a), que, para aquele, prescinde de lei complementar e, para este autor, reivindica-a, tendo em vista a ocorrência real da organização e manutenção de redes públicas e compromissos de manutenção e desenvolvimento de ensino nos três âmbitos².

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE é derivação do PNE, conforme se pode ler:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, 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 desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Há, pois, um imperativo constitucional, com propósitos descritos nos incisos I a VI, cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional, definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema.

Igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (SAVIANI, 2011a). O próprio Saviani (2011a) relaciona quatro grandes campos de obstáculos à efetivação do sistema nacional, redimensionados, agora, pelas deliberações da Conae e pela tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010 (PNE).

Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na forma de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010), sem reduzir o debate ao nominalismo ou ao positivismo jurídico, impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política. Vale considerar que é tal a centralidade dessa disputa conceitual que o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) listou-a entre os principais desafios que o Brasil terá de enfrentar (SPELLER, 2010), notadamente, na consideração dos dados educacionais e fiscais relacionados pelo Observatório da Equidade.

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (ABRUCIO, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) –, e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário será avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (ARAUJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardecem o protagonismo da ação pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) e as novas e ampliadas dimensões, para enfeixar – em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Assim, é possível perceber passos marcantes da trajetória mais recente, que confirmam a oportunidade fecunda desse momento histórico: não ficarmos trancados nos fatos, mas (a)diante deles.

Mergulhando no PL nº 8.035

Há diversas frentes de trabalho no acompanhamento e na avaliação do processo de tramitação do PL nº 8.035, de 2010; um desses trabalhos de fôlego acadêmico e ânimo militante encontra-se na publicação *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva* (DOURADO, 2011).

A tramitação, até o presente momento, produziu inúmeras audiências públicas, quase três milhares de iniciativas de emendas, dois substitutivos, 155 destaques para votação e um complemento de voto aprovado, em 13 de junho de 2012, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, encarregada de sua análise, ressaltados os destaques³. Entretanto, para efeito deste artigo, o recorte de consideração será atinente ao objeto SNE: precedentes recentes, instâncias propostas, referências, competências de organismos, vinculações, prazos e providências.

Há 18 meses em tramitação, o PL que aprova o PNE para o decênio 2011/2020 e dá outras providências traz referências importantes ao SNE e à conformação de seus elementos, de maneira explícita ou por referência remota, em diversas ocasiões. Também, há o emprego da expressão ‘sistema’ com conotações e abrangências distintas. Herdando o uso comum dessa expressão, ora substitui a política setorial de formação profissional, ora a organização e regulação de exames ou processos avaliativos, ora se refere a qualquer forma organizada de ação ou programa, sem maior rigor na sua aplicação, basta observar a redação dada ao art. 11, na Complementação de Voto⁴:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* produzirá, no máximo a cada dois anos: [...]. (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

Outro exemplo pode ser visto na meta 13:

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do **sistema** de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento de doutores. (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

Ainda, tem-se a estratégia 16.2:

16.2 Consolidar política [**sistema**] nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas. (BRASIL, 2012a).

A primeira compreensão de “sistema nacional” citada é atribuída a uma tarefa de avaliação de abrangência nacional atinente ao nível da educação básica, alcançando as etapas e modalidades, e à concepção de instrumentos de aferição de rendimento escolar, gestão institucional, confecção de índices e de indicadores, aplicação de exames etc. A segunda menção, entretanto, refere-se ao conjunto de instituições ofertantes de ensino superior, independentemente de seu vínculo aos sistemas estaduais ou ao sistema federal de ensino, nas tarefas de credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos, normatização, fiscalização e avaliação institucional, por exemplo. A terceira aplicação do termo tem mais afinidade com a formulação de uma política nacional de formação, coerente ou não com aquela já concebida na atual gestão do Ministério da Educação (BRASIL, 2009b).

Essas considerações imprecisas informam a dimensão da tarefa de conceber um SNE que faça frente à profusão do uso do termo ‘sistema’, depure-o, ao mesmo tempo que seja suficientemente largo para absorver os diversos sistemas de ensino, nas competências federativas e responsabilidades públicas, e, ainda, tenha a extensão adequada do termo ‘educação’, à luz da Constituição Federal e do art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.” (BRASIL, 1996).

Por essa razão, não é concebível a formulação do PNE em lei que não faça qualquer menção ao SNE. Quando muito, o texto do PL nº 8.035, de 2010, menciona que a consecução das metas e a implementação das estratégias deverão ser efetivadas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, não elidindo a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementados por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (BRASIL, 2010a, art. 7º, § 1º).

É inadequado pensar que o imperativo constitucional do sistema nacional possa ser atendido por esse dispositivo tão impreciso. Menos inteligível ainda é considerar que o próprio PL institui o Fórum Nacional de Educação (FNE) e as Conaes, com atribuições específicas sobre o PNE. Essas constatações levaram à apresentação de emendas ao PL, com muitas feições distintas, sobre a instituição ou uma caracterização mais consistente do SNE. Os substitutivos sucessivos, por sua vez, trouxeram versões distintas dessa tensão. A última forma, entretanto, submetida à deliberação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados apresenta uma redação prospectiva e desafiadora, que parece estar mais adequada à complexidade do tema, conforme já defendia este autor no âmbito do FNE, durante reunião em setembro de 2011.

Nesse contexto, vale observar:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em Lei específica, contados dois anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2012a).

Pois bem, ainda que seja feita essa referência, o relator não suprimiu as remissões ao FNE e às Conaes. Além disso, apontou a “adoção de arranjos de desenvolvimento da educação” entre os municípios e a criação de um “Fórum Permanente” para o acompanhamento da atualização progressiva do PSPN do magistério público da educação básica⁵, acrescidos do que chamou “instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2012a). Manteve, por outra parte, a competência de monitoramento contínuo e das avaliações periódicas da execução do PNE e do cumprimento de suas metas aos cuidados do Ministério da Educação, das Comissões de Educação, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Educação, acrescentando as competências para divulgar resultados, analisar e propor políticas para a implementação das estratégias e o cumprimento de metas, analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação⁶.

Em se tratando do plano plurianual definido em lei, obviamente, as prerrogativas das casas do Congresso Nacional são indelegáveis. De fato, a menção às comissões responsáveis por educação em cada Casa reforça seu vínculo específico na matéria do PNE, exigindo expressão própria, distinguida, portanto, sobre outras matérias relativas a planos plurianuais. Ora, vejamos, então, que alguns contornos do SNE a ser criado em lei, até dois anos depois da sanção do PNE, estão delineados e merecerão atenção para compatibilizar suas atribuições com organismos já existentes, instâncias normativas, de controle e acompanhamento já implementadas, formas de colaboração já regulamentadas e outras em debate legislativo concomitante. Merece destaque, nesse sentido, a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (ABRUCIO, 2010).

Um complexo sistema de sistemas

Longe de pretender alcançar o melhor mosaico neste artigo, ousamos propor um exercício de relações hipotéticas entre tais organismos, numa tentativa de vislumbrar a materialidade deles, sem entrar no mérito de sua funcionalidade ou eficiência frente aos fins da educação nacional – como é claro para os leitores, a centralidade

da educação básica é intrínseca, mas não pode ser exclusiva. Assim, se fôssemos relacionando, primariamente, o esboço do sistema nacional proposto, teríamos, entre organismos criados em lei de abrangência nacional e propostos pelo relator do PNE, os seguintes organismos:

I. No âmbito nacional:

- a. Ministério da Educação e três autarquias vinculadas – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
- b. Conselho Nacional de Educação;
- c. Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade;
- d. Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
- e. Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação;
- f. Fórum Nacional de Educação;
- g. Conferência Nacional de Educação;
- h. Instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior;
- i. Instituições privadas de ensino superior.

II. No âmbito dos estados e do Distrito Federal:

- a. órgão responsável pela administração da rede estadual;
- b. órgão normativo de seu sistema;
- c. instituições estaduais de educação básica e superior;
- d. instituições privadas de ensino fundamental e médio, no seu âmbito, e de educação infantil, onde não houver sistema municipal criado;
- e. instituições privadas de educação profissional e tecnológica;
- f. instituições municipais de ensino dos municípios que não tiverem criado seu próprio sistema em lei ou tiverem optado por constituir sistema único;
- g. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
- h. Conselho Estadual de Alimentação Escolar.

III. No âmbito municipal:

- a. órgão responsável pela administração da rede municipal;
- b. órgão normativo de seu sistema (se houver sistema municipal);
- c. instituições municipais de educação básica;
- d. instituições privadas de educação infantil, no seu âmbito (quando houver sistema municipal criado);
- e. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
- f. Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação;
- g. Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

Este é o desenho obrigatório, mas não exaustivo, sendo provável a ocorrência de outras instâncias e nomenclaturas diferentes para organismos e competências correlatos⁷. O fato é que não há uma relação direta e simples entre a atribuição dos sistemas e níveis de ensino, ou de vínculo da rede pública com um e da rede privada com outro, ou de alguma modalidade de oferta com um ente federativo específico. Há, sim, uma interpenetração que guarda vínculos cruzados com o ente que mantém redes em cada nível de ensino e a rede privada, de acordo com a etapa e nível de educação que estes ofertam, com sistemas diferentes. O relatório do PNE não vincula fóruns e conferências estaduais, distritais e municipais aos planos e aos sistemas nesses níveis, por exemplo. A vinculação é sempre com o PNE, o que pode representar mais uma fragmentação.

É inescapável, portanto, falar de um sistema de sistemas e de uma complexa relação entre órgãos, instituições e instâncias diversos. Poderíamos agregar a esse fato a operacionalização recente dos Comitês Estratégicos da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2009b) e do Plano de Ação Articulada (BRASIL, 2012a). Há de se incorporar, ainda, a reiterada consideração de organizações civis de caráter privado, representativas de segmentos partícipes da educação escolar – CNTE, Conselho dos Secretários de Estado de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), por exemplo –, mencionadas em lei (BRASIL, 2007), em relação a assentos em instâncias de controle e de decisão, sem que se houvesse questionado o princípio da impessoalidade, dada sua legitimidade. O mesmo fenômeno pode ter se reproduzido em legislações estaduais e municipais. Tendencialmente, outras organizações civis de igual natureza poderão ascender à mesma condição de menção em lei, como a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), a União Nacional dos Estudantes (UNE), os sindicatos de profissionais da educação superior, entre outras.

No âmbito da reforma do nível superior, há a tentativa da realização, a cada quatro anos, da Conferência Nacional de Educação Superior, prevista pelo artigo 51 do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, que se encontra estacionado na Câmara dos Deputados.

Também está presente a relação obrigatória entre a conformação do SNE, as normas da cooperação federativa e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Na seara da disputa pública, não se pode desconsiderar, igualmente, a pressão política pelo estabelecimento da responsabilidade educacional (BRASIL, 2006c) – com 15 projetos em tramitação conjunta e sua associação às chamadas expectativas de aprendizagem, ao estabelecimento de currículo mínimo nacional – e, em outros tantos projetos de lei, da federalização da oferta de “educação de base” (BRASIL, 2006c) e de regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal, com *status* de Lei

Complementar (BRASIL, 2011a), entre as mais diversas (em alguns casos, adversas) proposições em debate.

A seleção de atenções guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o sistema nacional de educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino, não somente por suas ementas oficiais, mas, e especialmente, por seus conteúdos.

Cabe retomar uma característica fundamental do pacto federativo, na educação escolar: a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca. Com unidade; com divisão de competências e responsabilidades; com diversidade de campos administrativos; com diversidade de níveis de educação escolar; com assinalação de recursos vinculados (CURY, 2009).

Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve levar em conta os fios em movimento nesse tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas, que interferirão intensamente na sua composição. Não apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática procurei apresentar.

Conclusão

À guisa de conclusão, é imperativa a retomada do que titulei “proposta embrionária” (ABICALIL, 2011b), atualizá-la à luz das resoluções da Conae, das referências incorporadas à Complementação de Voto do relator do PNE, das propostas formalizadas em iniciativas legislativas, da reflexão em curso no âmbito do Conselho Nacional de Educação, na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC, nos ambientes acadêmicos e na sociedade civil e constituir os espaços de diálogo, organizados em torno do objetivo de aproveitar essa oportunidade fecunda.

Essa visão é confirmada, ainda mais intensamente, com a notícia de que o FNE, instituído em dezembro de 2010, prepara a próxima Conae, cujo processo de mobilização se iniciará no primeiro semestre de 2013⁸. Reitero com Saviani:

Sem desconsiderar a importância de iniciativas dos entes federativos na realização do regime de colaboração exemplificadas pelos casos do Mato Grosso (ABICALIL e CARDOSO NETO, 2010), do Rio Grande do Sul (LUCE e SARI, 2010) e do Ceará (VIEIRA, 2010), penso que devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro sistema nacional de educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o sistema nacional de educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito

Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o sistema nacional de educação se reduzirá a uma mera formalidade mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional.

Em suma, é preciso instituir um sistema nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e 'a posteriori' de estados e municípios. Sua adesão ao sistema nacional deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional. E não cabe invocar a cláusula pétrea da Constituição referente à forma federativa de Estado com a conseqüente autonomia dos entes federados. Isso porque o sistema nacional de educação não é do governo federal, mas é da Federação, portanto, dos próprios entes federados que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão.

Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação ao qual cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formular as diretrizes, definir as metas e indicar os meios pelos quais as metas serão atingidas no período de vigência do plano definido, pela nossa legislação, em dez anos. (SAVIANI, 2011b, p. 16-17).

Além de tratar competências comuns, considero as condicionalidades para o exercício das autonomias e da complementaridade, em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Mais do que a divisão de competências, a normatização das condicionalidades operativas determina as formas e critérios da cooperação em cada uma. O princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS)⁹ e no Sistema Único de Assistência Social (Suas)¹⁰ –, a partir das quais se estabelecem o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acredito que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas), previstas na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas, no financiamento (e à União, particularmente) e na assistência técnica e financeira da União e dos estados, frente às condições de realização do direito à educação, em meio à diversidade e à desigualdade entre os diversos entes federados.

Como a organização da educação nacional não se deu meramente por níveis ou etapas, nem automaticamente pela administração direta de redes públicas ou da

vinculação normativa das instituições privadas, alguma ordem é reclamada, para não se submeter à simples concorrência de competências, à luz da consideração da educação como direito universal e da educação básica como direito público subjetivo.

Se entendida assim, o passo para a construção de um sistema nacional deve considerar, no caso brasileiro (além de quem faz o que): sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão instância ou ente? Vale lembrar que também se aplica no Brasil o princípio da subsidiariedade, muito bem exemplificado pelo Programa Universidade para Todos (Prouni)¹¹, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)¹², Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)¹³, Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas)¹⁴, Política Nacional de Formação (PNF)¹⁵, e variadas ações coordenadas e financiadas por diversos órgãos públicos, nas três esferas de governo.

Há matéria suficiente para burilar, como tarefa comum.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 A esse respeito, ver a excelente publicação da revista *Retratos da Escola* (2010).
- 2 Para compreender melhor a proposição, consultar Saviani (2011b).
- 3 É possível conferir a tramitação completa em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>.
- 4 Não trataremos, neste texto, da centralidade das referências a avaliações, exames e provas nacionais, ainda hiperdimensionadas.
- 5 Ver o disposto no art. 6º, §§ 1º e 2º, art. 7º, §§ 5º e 6º, bem como a estratégia 17.1, relatados na Complementação de Voto (BRASIL, 2012a).
- 6 Ver o disposto no art. 5º, relatado na Complementação de Voto (BRASIL, 2012a).
- 7 Vale observar a meta 19 do PL nº 8.035, de 2010, e suas estratégias.
- 8 Art. 6º § 2º – o dispositivo precisa manter a harmonia com o que prevê o artigo 12, inferindo-se a realização da segunda das duas conferências no 8º ano, de modo a preceder a remessa do novo PNE no primeiro semestre do 9º ano; dispensando-se, salvo melhor juízo, a previsão do intervalo de até quatro anos entre elas, uma vez que a estrutura proposta prevê o FNE e as conferências vinculados ao próprio PNE (BRASIL, 2012a).
- 9 Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis nº 8.080, de 1990, e nº 8.142, de 1990, Leis Orgânicas da Saúde.

- 10 Fundamentado na Lei nº 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e regulamentado pela Resolução nº 130, de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.
- 11 Instituído pela Lei nº 11.096, de 2005.
- 12 Instituído pela Lei nº 12.513, de 2011.
- 13 Instituído pela Medida Provisória nº 562, de 2012, em tramitação no Congresso Nacional.
- 14 Regulamentada pela Lei nº 12.101, de 2009.
- 15 Instituída pelo Decreto nº 6.755, de 2009.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. O novo PNE e o pacto federativo. **Cadernos de Educação**, CNTE, Brasília, DF, n. 24, p. 45-62, jan./jun. 2011a.

_____. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011b. p. 100-113.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo; TEIXEIRA, Zuleide Araujo. **A educação no governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2005a.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 7.200, de 12 de junho de 2006. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2006b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 7.420, de 9 de agosto de 2006. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. **Câmara dos Deputados**, 2006c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008. **STF**, 2008b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Presidência da República. Ministério da Educação (MEC). **Documento final** – Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 15, de 22 de fevereiro de 2011. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. **Câmara dos Deputados**, 2011a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. **Câmara dos Deputados**, 13 jun. 2012a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1002300&filename=Parer-PL803510-13-06-2012>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas, altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/562.htm>. Acesso em: jun. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Caderno de resoluções** – 31º congresso nacional da CNTE. Brasília, DF: CNTE, 2011. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/31congressocnte/img/31congressonacionalcnate_cadernosresolucoes.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. 2009. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>>. Acesso em: jun. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)** – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)** – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011. p. 285-315.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010.

MARTINS, Paulo de Senna. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

REVISTA RETRATOS da Escola, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/publicações/revistas/7203-revista-retratos-da-escola-n-07-educacao-basica-obrigatoria>>. Acesso em: jun. 2012.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011a. p. 71-93.

_____. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011b. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2012.

SPELLER, Paulo. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, Antônio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Coords.). **Da Conae ao PNE 2011-2020** – contribuições do Conselho Nacional de Educação. São Paulo: Moderna, 2010. p. 15-36.

Federalism and the National Education System

A seminal opportunity

ABSTRACT: This article examines cooperative federalism in Brazil, with a focus on the guarantee of the right to education. It reflects on recent changes in Constitutional Amendments 53/2006 and 59/2009 and presents important initiatives being discussed in the procedural steps towards legislation on the new National Education Plan and their repercussions on specific forms of collaboration, which involve updating organizational tools. It also studies the conflictual tendencies in the drawing up of policies, reflected in official acts and public debate about the scope and highly-impacting linking effects as well as the configuration of new collegiate levels of formulation, control and sectorial agreement. It presents a list of proposals for the configuration of the National Education System to serve as a basis for public debate on overcoming inequalities, responding to the aims of the Republic and the purposes of education and updating horizons, 80 years after the Manifesto of the New Education Pioneers.

Keywords: Federalism and education. Federalism and the National Education System. Educational policy. National Education System.

Le fédéralisme et le Système national d'éducation

Une occasion féconde

RÉSUMÉ: Cet article reprend une vision du fédéralisme coopératif brésilien, spécialement quant à la garantie du droit à l'éducation, reflète les récentes modifications dans les amendements constitutionnels n° 53, de 2006, et n° 59, de 2009, et souligne les initiatives importantes incluses dans le nouveau Plan National d'Éducation et ses réflexes dans les formes de collaboration spécifiques, en impliquant la mise à jour des outils organisateurs, outre d'examiner les tendances en tension dans la composition des politiques, reflétées dans les actes officiels et dans les débats publics sur l'amplitude et les effets liants d'impact élevé, et la conformation de nouvelles instances et des ensembles de formulation, de contrôle et de pacte sectoriel. Il présente la liste de propositions qui concourent à la conformation du Système National d'Éducation, pour subventionner un débat public par le surpassement des inégalités, en répondant aux objectifs de la République et aux fins de l'éducation et mettant à jour les horizons des 80 ans du Manifeste des Pionniers de la Nouvelle Éducation.

Mots-clés: Fédéralisme et éducation. Le fédéralisme et le Système national d'éducation. Politique éducationnelle. Système national d'éducation.

El federalismo y el Sistema Nacional de Educación

Una oportunidad fecunda

RESUMEN: El artículo retoma una visión del federalismo cooperativo brasileiro, especialmente en la garantía del derecho a la educación, refleja las recientes alteraciones en las enmiendas constitucionales n° 53, de 2006, y n° 59, de 2009. Hace un levantamiento de las iniciativas relevantes en tramitación legislativa sobre el nuevo Plan Nacional de Educación y sus reflejos en las formas de colaboración específicas, involucrando la actualización de las herramientas organizadoras, además de considerar las tendencias en tensión dentro de la composición de las políticas, reflejadas en actos oficiales y en debate público sobre el alcance y los efectos vinculantes altamente impactantes, así como la conformación de novas instancias y colegiados de formulación, control y pacto sectorial. También presenta la relación de propuestas competidoras a la conformación del Sistema Nacional de Educación, para subsidiar un debate público por la superación de las desigualdades, respondiendo a los objetivos de la República y a los fines de la educación y actualizando los horizontes en los 80 años del Manifiesto de los Pioneros de la Nueva Educación.

Palabras clave: Federalismo y educación. Federalismo y sistema nacional de educación. Política educacional. Sistema nacional de educación.

Direito à educação e federalismo no Brasil¹

ROMUALDO LUIZ PORTELA DE OLIVEIRA*

RESUMO: O texto procura refletir como o direito à educação, potencialmente igualitário, e o federalismo, potencialmente diferenciador, apresentam tensões significativas no contexto educacional brasileiro contemporâneo. O artigo argumenta que a busca de mais igualdade na efetivação do direito à educação na Federação brasileira pressupõe uma ação mais efetiva para o suprimento das deficiências regionais, sendo absolutamente necessário um empenho da União para ampliar substantivamente os gastos nacionais em educação, materializados na proposição de se gastar 10% do PIB até 2020.

Palavras-chave: Direito à educação. Federalismo. Reforma tributária. Plano Nacional de Educação.

Introdução

A declaração do direito à educação parte da ideia de que todos têm direito a ela, admitindo-se, entretanto, que a diferença na sua oferta, ainda que possa existir, deva ser a menor possível. Ao se declarar que todos têm direito à educação, parte-se da ideia de que há uma igualdade subjacente à declaração: a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sendo a responsabilidade do Estado buscá-la incessantemente nas políticas públicas. Assim, todas as circunstâncias que permitam a desigualdade na garantia desse direito devem ser evitadas, por contrariarem a própria ideia de direito.

* Doutor em Educação. Professor titular no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador 1D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: <romualdo@usp.br>.

Creio ser esse o critério último para avaliar as políticas educacionais, sendo adequadas aquelas que ampliam o direito à educação, subentendendo-se, assim, a ampliação da igualdade tanto ao acesso quanto aos resultados, e não sendo adequadas aquelas que se afastam dessa perspectiva².

Os avanços legais obtidos nos últimos anos, particularmente com a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma ampla garantia ao direito à educação, explicitando o dever do Estado com a educação básica para todos (art. 208), e, mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que estendeu a obrigatoriedade para o período dos quatro aos 17 anos, não encontraram ainda, no domínio do financiamento e das políticas públicas, seu necessário corolário.

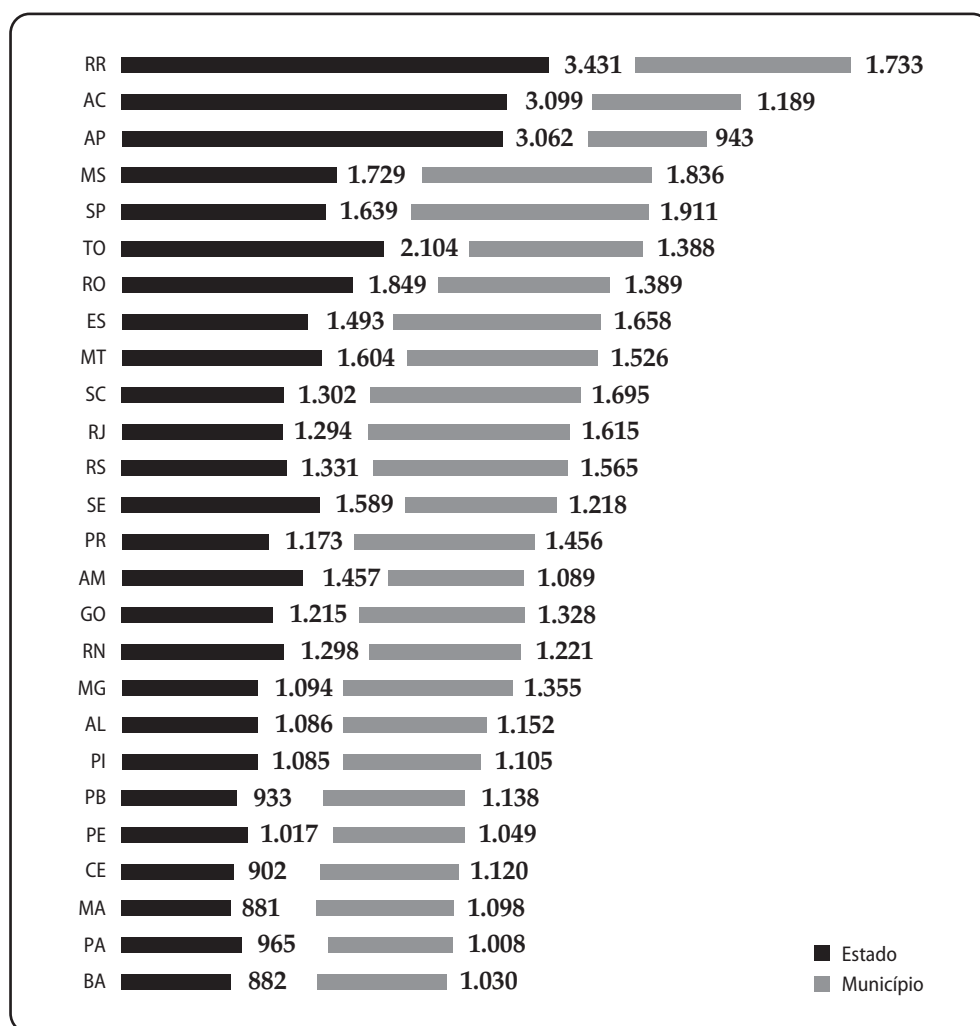
A operacionalização de uma perspectiva equalizadora torna-se particularmente complexa em um Estado Federal, pois este se organiza para acomodar diferenças que seriam inconciliáveis no Estado Unitário. A Federação surge ancorada na ideia de que os entes federados são diferentes e gozam de certo grau de autonomia. A questão que se coloca na sua organização é o grau de diferenciação admissível³.

Dessa forma, situar o direito à educação num Estado Federal implica admitir a diferenciação num contexto de busca da igualdade de tratamento por parte do Estado. O problema é que, quando se analisa a materialização desse arranjo, se observa que a desigualdade mantém-se significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se altera. Tal situação é agravada com a Constituição de 1988, que incorpora o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando os mecanismos de transferências intergovernamentais que procuram, em alguma medida, atenuar as desigualdades.

O objetivo do presente artigo é discutir em que medida essa tensão entre o federalismo, intrinsecamente desigual, e o direito à educação, intrinsecamente igualitarista, está presente nas disputas atuais pelas opções de política educacional no Brasil e as possíveis formas de interagir com ela.

Um retrato da desigualdade

Começemos pelo básico: a desigualdade tributária. Para tanto, tomemos como indicador a Receita Líquida de Impostos (RLI) por habitante entre os estados. Pelos dados apresentados no Gráfico 1, observa-se que a RLI dos estados com mais recursos é quatro vezes maior que a dos com menos recursos; por sua vez, a dos municípios (no interior de cada estado) é 1,7 vezes maior (em média) que a dos estados com menos recursos. Ante esse quadro, pensar em atendimento educacional que busque a igualdade é ilusório.

Gráfico 1 – RLI por habitante – 2009.

Fonte: Pinto (2012).

A alternativa de realização de uma reforma tributária, que seria a solução mais efetiva e simples no plano formal, é extremamente complexa no plano político; tanto é que nenhuma proposta de reforma tributária substantiva prosperou nos últimos anos no Brasil, apesar de quase unanimemente aceita como necessária. Isso porque as dificuldades políticas são de grande monta; além disso, os beneficiários da atual organização do sistema tributário nacional têm plenas condições de barrar a tramitação de qualquer medida que busque alterar tal estado de coisas no Congresso Nacional. Assim, a alternativa possível é utilizar um dispositivo previsto na legislação,

que é a colaboração da União com os entes federados, exercendo sua função supletiva e redistributiva.

Recentemente, o primeiro mecanismo adotado para tal foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), aprovado pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996, por meio do qual se estabeleceu um processo de redistribuição de parte das transferências constitucionais para estados e municípios, de modo a conseguir sua responsabilização pelo financiamento da educação. A estratégia foi estabelecer uma divisão dos recursos virtualmente disponíveis por meio da transferência intergovernamental de alguns impostos entre estados e municípios, no âmbito de cada estado (o que caracteriza a constituição não de um fundo, mas de 26), proporcionalmente ao número de alunos atendidos no ensino fundamental.

O Governo Federal, por seu turno, foi responsabilizado por garantir que os gastos *per capita* tivessem como patamar mínimo a média nacional, estabelecida pelo mesmo procedimento usado para chegar aos valores *per capita* no âmbito de cada estado. A ideia era de que a União complementaria os estados cujo *per capita* estimado estivesse abaixo da média nacional, até que esta fosse atingida. Assim, o objetivo era tornar a média nacional o novo patamar mínimo dos gastos *per capita* no ensino fundamental. Tal proposição teria enorme potencial redistributivo, reduzindo, portanto, a desigualdade entre os estados (ARAUJO, 2007).

A União, no entanto, burlou esse dispositivo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, decretando valores *per capita* abaixo daquele a que se chegaria aplicando os procedimentos previstos na Lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o fundo. Esse procedimento fez com que, durante a tramitação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), um dos problemas fosse o eventual pagamento do débito da União com aquele fundo pelo não cumprimento dos dispositivos legais referentes à complementação aos fundos estaduais. Em decorrência, manteve-se a diferenciação do atendimento no país ou o efeito redistributivo decorrente da ação da União foi muito menor que aquele que a legislação estabelecia.

O Fundeb, aprovado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, veio resolver o problema da priorização do ensino fundamental em relação às demais etapas e modalidades da educação básica, mas representou um retrocesso no que diz respeito à superação da desigualdade regional. Neste caso, a complementação prevista aos estados mais pobres é limitada a 10% do valor total do fundo, de modo que não é necessário que o *per capita* destes atinja a média nacional. Ou seja, abandonou-se a perspectiva de complementar até a média nacional, limitando a contribuição da União a 10% do fundo. Os reclamos da política macroeconômica de contenção do gasto público falaram mais alto.

De fato, o arranjo federativo brasileiro é peculiar, pois estabeleceu um curioso equilíbrio que compensa o favorecimento econômico de alguns estados com o favorecimento político de outros. A esse respeito, Oliveira e Sousa (2010, p. 19) afirmam:

Temos um arranjo federativo que permite que se disponibilize a um cidadão de São Paulo, na forma de impostos, mais recursos que para um cidadão da região Nordeste, mas o voto deste último na composição das casas legislativas nacionais vale mais do que o daquele. Este 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 esta troca é justa, não se perguntou ao cidadão brasileiro a respeito. Foi um arranjo das elites nacionais. Corrigir esta distorção, ainda que defensável, é complexa tarefa política, até o momento sem qualquer perspectiva de sucesso.

Dessa forma, a busca de diminuição da desigualdade econômica não é um objetivo perseguido com muita ênfase em nossas políticas públicas, pois isso forçaria, por consequência, um rompimento desse equilíbrio, impondo a reforma política.

No caso em questão,

[...] 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. Entretanto, 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. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 19).

Assim, no que diz respeito ao enfrentamento das condições de acesso à educação de qualidade, convivemos com uma importante desigualdade de princípio: a desigualdade no financiamento. Buscá-la é condição para a plena efetivação do direito à educação, segundo o princípio da igualdade de todos perante a lei.

O PNE e a desigualdade regional

A limitação da ação da União no combate à desigualdade regional deve-se à opção política, na qual sobressai a limitação do gasto público numa perspectiva de ajuste fiscal, em detrimento de realizar tal ação equalizadora. Portanto, há que se enfrentar o tema da carência de recursos públicos.

O principal embate, no momento, a esse respeito é a tramitação do PNE (Projeto de Lei nº 8.035, de 2010), em qual se discute a perspectiva de gasto público em educação durante este decênio.

Originalmente, o governo propunha que os gastos de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) atualmente praticados deveriam ser ampliados gradativamente até 2020, de modo que, nessa data, fosse atingido o patamar de 7% do PIB. Por sua vez, as principais entidades defensoras do direito à educação apontavam que a efetivação das metas estabelecidas no próprio projeto pressupunha um gasto de 10%. Nesse sentido, em Nota Técnica divulgada em 17 de agosto de 2011, a Campanha Nacional em Defesa do Direito à Educação apresentou um conjunto de informações que evidencia que as metas propostas não serão atingidas com a previsão de gastos estabelecida na proposta governamental.

Depois de idas e vindas sobre o entendimento acerca da natureza do gasto que se pretende estipular no PNE, consolidou-se o entendimento de que este deve referir-se ao gasto governamental destinado ao setor público e não ao gasto público total (o que incluiria os recursos repassados aos particulares), tendo sido aprovada por unanimidade a proposta de ampliação do gasto para 10% do PIB até o final do período de vigência do PNE, em 2020.

A partir daí, retomaram-se manifestações na linha do “gastamos o suficiente, o que precisamos é gastar melhor” etc., bem como pronunciamentos de representantes do governo cujas declarações variam do “vai ser difícil cumprir”, do ministro da Educação, Aloizio Mercadante, até a de que tal gasto “quebraria o país”, do ministro da Fazenda, Guido Mantega, que culminaram com a decisão por parte do governo de patrocinar um abaixo-assinado para que o projeto fosse apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, retardando ainda mais a sua tramitação, uma vez que, ao invés de passar a tramitar no Senado, volta à estaca zero ainda na Câmara.

Escaramuças legislativas à parte, ainda que fundamentais, a análise do PNE escapa dos objetivos deste texto. O essencial para o argumento aqui desenvolvido é que, se não gastarmos mais em educação, a possibilidade de a União exercer um forte papel redistributivo fica limitada e voltamos à estaca inicial, o regime federativo, com suas desigualdades inerentes obstaculizando a realização do direito à educação da população brasileira, a partir do princípio da igualdade de todos perante a lei.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Notas

- 1 Em Oliveira e Santana (2010), algumas das ideias aqui apresentadas são desenvolvidas de maneira mais detalhada.
- 2 Para uma reflexão mais abrangente sobre o direito à educação, ver Oliveira (1995, 2007).

3 Uma recuperação detalhada desse processo no Brasil é realizada em Araujo (2005).

Referências

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAUJO, Raimundo Luiz Silva. **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, Brasília, DF, 2007.

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

_____. Constituição (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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996b.

_____. Constituição (1988). 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Constituição (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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: ago. 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. 1995. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**:

combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 9-35.

PINTO, José Marcelino de Rezende Pinto. Perspectivas e limites para o planejamento e o financiamento das redes municipais de ensino. In: Encontro Sudeste da Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2012.

The right to education and federalism in Brazil

ABSTRACT: This paper sets out to reflect on how the right to education, which is potentially egalitarian, and federalism, which is potentially differentiating, lead to considerable tension in the contemporary Brazilian educational context. This article argues that the search for more equality in ensuring the right to education in the Brazilian Federation presupposes more effective action to compensate for regional deficiencies. A commitment of Central government to substantially extend national expenditure on education, expressed in the proposal to spend 10% of GDP by 2020, is absolutely necessary.

Keywords: Right to education. Federalism. Tax reform. National Education Plan.

Droit à l'éducation et fédéralisme au Brésil

RÉSUMÉ: Le texte cherche à transmettre comment le droit à l'éducation, potentiellement égalitaire, et le fédéralisme, potentiellement différenciateur, présentent des tensions significatives dans le contexte de l'éducation brésilienne contemporaine. L'article argumente que la recherche de plus d'égalité dans l'application du droit à l'éducation dans la Fédération brésilienne suppose une action plus énergique pour combler les différences régionales, ce qui rend absolument nécessaire un effort de l'Union pour augmenter de façon substantielle les dépenses nationales en éducation, matérialisé par la proposition de dépenser 10% du PIB jusqu'en 2020.

Mots-clés: Droit à l'éducation. Fédéralisme. Réforme fiscale. Plan National de l'Éducation.

Derecho a la educación y federalismo en Brasil

RESUMEN: El texto procura reflejar, como el derecho a la educación potencialmente igualitario, y el federalismo, potencialmente diferenciador, presentan tensiones significativas en el contexto educacional brasileño contemporáneo. El artículo argumenta, que la búsqueda de más igualdad en la materialización del derecho a la educación en la Federación brasileña presupone una acción más efectiva para la superación de las deficiencias regionales, siendo absolutamente necesario el empeño de la Unión para ampliar substancialmente los gastos nacionales en educación, materializados en la proposición de gastar 10% del PIB hasta 2020.

Palabras clave: Derecho a la educación. Federalismo. Reforma tributaria. Plano Nacional de Educación.

O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades

LUIZ ARAÚJO*

RESUMO: Desde 1998, a educação vivencia uma política de fundos que se pretende eficiente na redução das desigualdades regionais. Reflexões realizadas por caminhos diferentes por Vazquez (2007) e Arretche (2010) chegaram à conclusão de que a participação da União é fundamental no enfrentamento da questão. Este artigo atualiza as informações dos dois autores e comprova que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representou uma melhoria dos indicadores de desigualdade regional; e que essa redução se explica em grande parte pelo papel mais ativo da União. Os efeitos de equidade regional devem ser relativizados devido ao baixo peso que os recursos do fundo possuem na totalidade das receitas disponíveis para os municípios brasileiros.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Fundeb. Desigualdade regional. Educação básica.

O federalismo brasileiro

A

Constituição define o Brasil como uma República Federativa, mas o acordo sobre as características do federalismo em nosso país praticamente termina nessa afirmação.

* Doutorando em Educação. Professor da rede municipal de Belém (PA) e colaborador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. E-mail: <rluiz_araujo@yahoo.com.br>.

Utilizando a classificação criada por Stepan (1999) para os vários tipos de federalismo, podemos afirmar que o Brasil está distante do grupo que ele denomina de federalismo *come together*¹, pois, nesse caso, os entes soberanamente aderiram ao sistema sem perder a identidade individual. Os EUA, a Suíça e a Austrália se enquadrariam no caso. O Brasil estaria mais próximo do outro extremo, denominado *hold together*², grupo formado por estados com fortes traços unitários e no qual a mudança foi motivada pela necessidade de manutenção da união, transferindo poder aos entes subnacionais e transformando seus estados unitários em federações.

Uma das marcas do federalismo brasileiro foi justamente o enfrentamento das características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões. Para o surgimento do federalismo, não pesaram as características relevantes das plurinacionalidades (as nações de povos originários não foram reconhecidas como elemento constitutivo relevante para a decisão) ou distinções religiosas que justificassem o modelo.

Assim, a componente central do desenho das instituições políticas brasileiras foi, sem sombra de dúvida, a existência de jurisdições ricas e pobres e a consequente busca de equilíbrio entre os seus interesses.

Mesmo se definindo como uma federação, o desenvolvimento nacional foi ancorado em respostas centralizadoras para os dilemas de integração territorial, ou seja, “elevadas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza, que se concentrou no sul e sudeste.” (ARRETCHE, 2010, p. 595).

Dicotomia federalista

Há uma clara dicotomia no texto constitucional de 1988. De um lado, essa Carta aprofundou a importância dos governos subnacionais no gasto público e na provisão de serviços; e expressou em vários artigos uma clara preocupação com o combate às desigualdades regionais. No inciso III do seu artigo 3º é arrolada como um dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Idêntica preocupação está registrada nos artigos 43, 165 e 170.

Por outro lado, as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas ficaram claramente concentradas na esfera federal. Concordo com a afirmação de Arretche (2009) de que os constituintes de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combinou uma ampla autoridade jurisdicional nas mãos da União e limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Eles não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade, pois não estabeleceram exigências de mobilização de supermaiorias para

alteração das regras do jogo. As numerosas mudanças constitucionais ocorridas nos quase 24 anos de vigência da Carta de 1998 são comprovações desse fato.

No capítulo que trata da educação nacional também encontramos referências à necessidade de combater as desigualdades regionais. Entre os princípios que devem ser perseguidos na educação está a garantia de padrão de qualidade (art. 206, inciso VII), outra forma de expressar a necessidade de oferecer iguais condições para brasileiros de diferentes classes sociais e regiões. Ao discorrer sobre as atribuições da União no que diz respeito à colaboração desse ente federado com os demais, a Constituição explicita a preocupação com o combate à desigualdade regional:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

[...]

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988, p. 137-138).

O federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais.

Os indicadores educacionais comprovam que mais de um século de federalismo não foi eficiente para uma consistente redução das desigualdades territoriais.

Em termos de acesso, é evidente a desigualdade. A Emenda Constitucional (EC) nº 59 estabelece que em 2016 todos os brasileiros entre quatro e 17 anos devem estar estudando. Dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) mostram que ainda temos 3.853.317 crianças e jovens fora da escola. Desse total, 28% estão no Nordeste e 15% no Norte.

A maior taxa de atendimento à futura faixa obrigatória foi encontrada no Sudeste, onde 92,7% desses brasileiros já estão matriculados. Porém, no Norte, esse percentual é de apenas 87,8%. Olhando mais de perto os números dos estados do Norte, podemos verificar que no Amapá somente 82,2% estão na escola, no Pará apenas 79,2%

e no Amazonas a situação é mais crítica, pois somente 71% estudam, ou seja, quase 30% dos amazonenses estão excluídos do direito ao acesso à escolarização obrigatória.

Na faixa da pré-escola (quatro e cinco anos) temos 80% de crianças estudando, mas no Norte esse percentual é de apenas 69%; no Amapá é de 66,7%.

Um dos problemas graves da educação é o analfabetismo, que ainda é alto (9,6% da população maior que 15 anos), mas a situação é mais grave no Nordeste (19,1%).

Essa desigualdade territorial é decorrente de uma assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, ou seja, há uma distância entre as obrigações legais e as condições que cada ente federado tem efetivamente para cumpri-las.

Política de fundos

Duas alterações constitucionais se propuseram a enfrentar o problema da desigualdade de alocação de recursos entre os entes federados. Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, que obrigou os estados e os municípios a focalizarem 60% dos seus gastos educacionais com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Para operacionalizar essa prioridade foram criados fundos contábeis estaduais – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) –, os quais bloquearam os recursos oriundos das principais transferências e impostos e os distribuíram de acordo com as matrículas registradas no censo escolar.

Dez anos após a instituição do Fundef, uma nova Emenda Constitucional (nº 53, de 2006) alterou o seu alcance e ampliou o percentual de vinculação de impostos bloqueados nos fundos estaduais, acrescentou a cesta de impostos participantes (de 15% para 20%) e ampliou a abrangência em termos de matrículas contempladas, passando a serem contabilizados todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as respectivas modalidades).

Para Oliveira e Souza (2010), apenas em 1996, com o Fundef, estabelece-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulasse aportes financeiros às respectivas responsabilidades.

Alguns autores afirmam que a política de fundos promoveu uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da federação, redistribuindo recursos de acordo com o volume de matrículas oferecidas por cada estado ou município – Negri (1997) e Vazquez (2007) são exemplos de concordância com essa afirmação. De fato, no âmbito de cada unidade federada houve uma redistribuição de parcela dos recursos educacionais que, por força da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, passaram a acompanhar os alunos.

Diante dessas avaliações otimistas no que diz respeito ao potencial de diminuição das desigualdades regionais, torna-se bastante pertinente perguntar se tal política realmente conseguiu tornar menos desigual a dotação de recursos entre os entes federados. Pelo menos dois caminhos foram utilizados para tentar responder a essa pergunta. O caminho proposto por Vazquez (2007) consistiu em analisar os efeitos do Fundef no valor médio por aluno em cada estado da federação e mensurar possível redução da desigualdade entre eles. O caminho trilhado por Arretche (2010) foi o de analisar o comportamento e o peso das receitas tributárias, das transferências constitucionais, entre elas as condicionadas universais (nas quais se inscreve o Fundef e os repasses para o Sistema Único de Saúde [SUS]) e das transferências voluntárias, e buscar mensurar o seu peso nas finanças municipais.

Para verificar a capacidade do Fundef em promover uma redução das desigualdades entre os estados no financiamento do ensino público fundamental, Vazquez (2007) construiu uma tabela de valores médios aluno/ano, por unidades federativas e regiões. Adotou o valor médio nacional igual a 100, a fim de verificar se os valores aplicados nas unidades da federação aproximaram-se ou distanciaram-se da média.

Com os dados, ele construiu três indicadores de desigualdade interestaduais: a) razão entre o valor mínimo e o médio; b) razão entre o valor máximo e o mínimo; e c) razão entre o desvio-padrão e o valor médio. O último indicador representa uma medida de dispersão relativa, exprimindo a variabilidade em relação à média, ou seja, quanto maior o coeficiente, maior a desigualdade.

Tabela 1 – Evolução dos valores mínimo, máximo e médio por aluno/ano e indicadores de desigualdade entre as unidades federadas, no período 1996-2006.

ANO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MÉDIO (3)	DESVIO PADRÃO (4)	VAA MIN/VAA MÉDIO	VAA MAX/ VAA MIN	COEF VAR (4/3)
1996	352,44	1412,05	730,62	273,39	48,2%	5,01	0,3742
1997	327,05	1447,53	734,42	277,55	44,5%	5,43	0,3779
1998	570,16	1604,44	795,53	270,86	71,7%	3,81	0,3405
1999	527,51	1543,66	786,57	276,9	67,1%	3,93	0,3520
2000	535,22	1634,58	861,2	308	62,1%	4,05	0,3576
2001	534,57	1727,91	916,16	335,97	58,3%	4,23	0,3667
2002	458,48	1716,7	836,23	322,72	54,8%	4,74	0,3859
2003	494,3	1779,72	884,17	330,25	55,9%	4,60	0,3735
2004	589,46	1901,78	1026,21	353,15	57,4%	4,23	0,3441
2005	633,29	2214,22	1140,42	406,24	55,5%	4,50	0,3562
2006	691,93	2294,08	1229,77	417,65	56,3%	4,32	0,3396

Fonte: Vazquez (2007).³

A primeira conclusão do autor é de que a implementação do Fundef, em 1998, reduziu as desigualdades interestaduais. Isso se deveu à complementação de recursos da União e elevou o patamar mínimo do valor aluno/ano, que no ano anterior representava 44,5% do valor médio (no estado do Maranhão), para cerca de 72%.

Com isso, conclui-se que o impacto inicial do Fundef (introdução do valor mínimo nacional) representou um avanço na redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental; verificou-se uma convergência dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em direção ao valor médio nacional, por meio da elevação do valor aluno/ano de alguns estados, onde o valor aplicado era inferior ao mínimo estabelecido nacionalmente. (VAZQUEZ, 2007, p. 264-265).

Antes da implementação do Fundef, o valor mínimo representava apenas 48,2% do valor médio e o coeficiente de variação (relação entre o desvio-padrão e o valor médio) era de 0,3742.

Ele identificou uma queda do coeficiente de variação de 1998 até 2000, mas detectou também que, a partir de 2001, os efeitos positivos começaram a diminuir, mesmo que a situação em 2006 fosse melhor do que a registrada antes da existência do Fundef.

A redução da distância entre valores máximos e mínimos é outra forma de identificar as limitações dos resultados do Fundo. Em 1997, o valor máximo por aluno/ano era 5,43 vezes maior que o valor mínimo. Em 1999, foi registrada a melhor relação (3,93 vezes), mas o fundo fechou o seu último ano de existência com uma relação 4,32 vezes.

O estudo detectou o efeito deletério do descumprimento, por parte da União, da legislação regulamentadora do Fundef, o que provocou uma diminuição do volume de recursos repassados via complementação financeira para os fundos com menor *per capita*. Assim, com o decorrer do tempo, os efeitos benéficos foram diminuindo e o autor atesta que,

[...] nos primeiros cinco anos de funcionamento do Fundef, os estados mais pobres que aplicam o valor mínimo têm seus valores aluno/ano reduzidos, em função dos reduzidos reajustes deste mínimo. Por outro lado, nos estados onde os valores aluno/ano aplicados são bastante altos, estes valores são elevados no mesmo ritmo do aumento das receitas vinculadas ao Fundef, pois estes estados possuem maior capacidade fiscal referente aos impostos e transferências que compõem o fundo. (VAZQUEZ, 2007, p. 266).

É evidente na pesquisa de Vazquez (2007) que a participação redistributiva da União é determinante para um aumento ou uma diminuição das desigualdades regionais e que a baixa participação desse ente federado no financiamento do Fundef impediu resultado mais significativo em relação ao equilíbrio federativo.

Arretche (2010) analisa as receitas municipais e verifica qual o valor *per capita* (por cidadão residente) disponível em cada município brasileiro, desagregando o *per capita* por fonte desses recursos. Os recursos oriundos do Fundef foram agrupados nas transferências condicionadas universais, que são aquelas repassadas pela União, mas que os municípios não possuem autonomia sobre sua utilização, ou seja, receitas que possuem um direcionamento de utilização regulamentado pela União.

Os dados sistematizados pela autora mostram que se os municípios contassem apenas com sua arrecadação própria, sua receita média, ao longo do período 1996-2006, teria girado em torno de R\$ 100 *per capita*. São essenciais para a existência desse ente federado as transferências constitucionais – federais e estaduais –, que acrescentam um significativo montante de recursos aos cofres municipais, elevando o patamar médio das receitas municipais para cerca de R\$ 800 *per capita*, em 2006; e as transferências condicionais universais têm um impacto positivo adicional, acrescentando certa de R\$ 200 *per capita*.

Dos dados que sistematiza, a autora elaborou as seguintes conclusões: 1. Só com arrecadação própria a capacidade de gasto dos municípios seria altamente desigual; 2. A arrecadação própria somada às transferências constitucionais estaduais apresentaria um cenário menos desigual. Porém, o patamar estaria bem próximo da desigualdade de riqueza, pois a arrecadação tributária própria, somada às transferências estaduais, reflete, em grande medida, a desigualdade de atividade econômica entre os municípios brasileiros; 3. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) possui significativo efeito de redução das desigualdades de receita. Se os municípios contassem apenas com receita própria e com o FPM, as desigualdades cairiam pela metade e 4. Se o Fundef e a NOB-96 fossem as únicas fontes de receita, além da arrecadação própria, o efeito de redução seria semelhante ao do FPM. Individualmente são as mais redistributivas, mas o impacto global sobre as receitas é pequeno.

Para a autora,

[...] há um *trade-off* entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais. O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual. (ARRETCHÉ, 2010, p. 611).

Apesar de caminhos diferentes, os dois autores chegam a conclusões semelhantes: não é possível reduzir as desigualdades entre os entes federados sem que haja uma participação mais ativa da União no financiamento das políticas públicas. Essa presença possui um “efeito colateral”, que é a perda de autonomia dos demais entes federados em configurar tais políticas.

Apesar de eficiente no combate à desigualdade territorial, as transferências condicionadas universais, entre elas as transferências para o SUS e para o Fundef, ainda representam uma parte pequena dos recursos municipais, mesmo que mais importantes que os recursos arrecadados por esses entes federados.

Tanto Vazquez quanto Arretche analisaram período temporal anterior à implementação do Fundeb, cabendo a necessidade de atualização dos seus dados e a consequente verificação dos efeitos desse novo fundo na redução das desigualdades territoriais (regionais).

Também é necessário verificar se no período recente ocorreu variação significativa do peso das transferências oriundas da política de fundos no cômputo geral das receitas municipais.

Aplicando os mesmos parâmetros propostos por Vazquez (2007), foi possível construir a Tabela 2, que atualiza os impactos do Fundeb nas desigualdades entre os entes federados.

Tabela 2 – Evolução dos valores mínimo, máximo e médio por aluno/ano e indicadores de desigualdade entre as unidades federadas, no período 2006-2012.⁵

ANO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MÉDIO (3)	DESVIO PADRÃO (4)	VAA MIN/VAA MÉDIO	VAA MAX/ VAA MIN	COEF VAR (4/3)
2006	691,93	2294,08	1229,77	417,65	56,3%	4,32	0,340
2007	946,29	2242,56	1311,26	369,12	72,2%	3,37	0,282
2008	1132,34	1683,93	1506,89	400,39	75,1%	2,49	0,266
2009	1221,34	1809,81	1546,03	351,68	79,0%	2,48	0,227
2010	1414,85	2003,06	1727,48	336,03	81,9%	2,42	0,195
2011	1722,05	1824,46	1996,42	321,88	86,3%	2,06	0,161
2012	2096,68	2913,05	2432,01	389,43	86,2%	2,39	0,160

Essa atualização permite inferir que a implantação do Fundeb representou uma sensível diminuição das desigualdades regionais na repartição dos recursos vinculados à política de fundos.

Em 2006, o valor mínimo representou 56,3% do valor médio praticado pelos fundos estaduais. Com a implementação do Fundeb, se projeta para 2012 que o valor mínimo signifique 86,2% do valor médio.

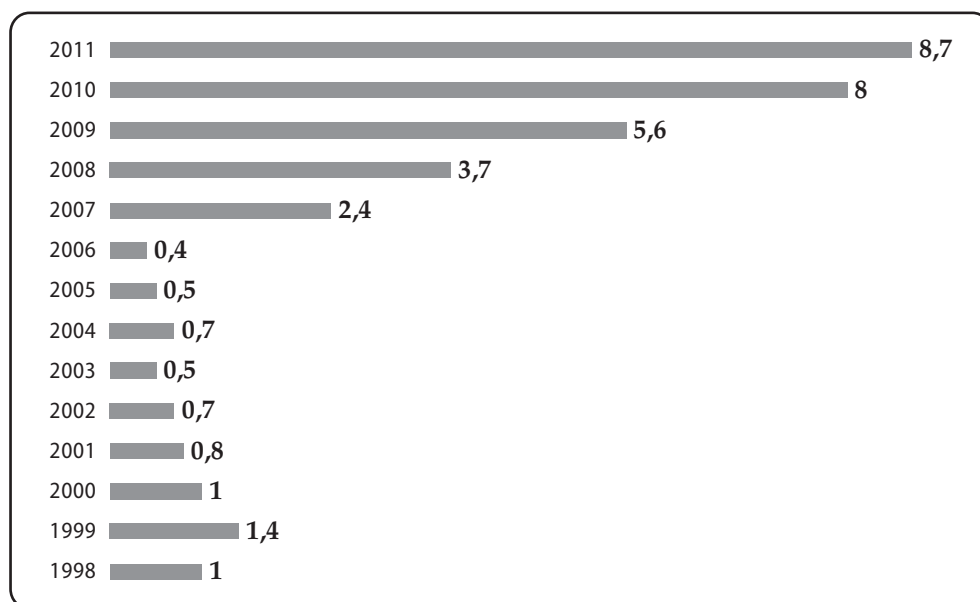
Da mesma forma, é possível comprovar uma significativa redução da distância entre valores máximos e mínimos. No último ano do Fundef, a diferença estava em 4,32 vezes e a projeção para 2012 é de 2,39 vezes, o que representa 44,6% nessa diferença.

A análise do coeficiente de variação também confirma a tendência de redução das desigualdades na distribuição dos recursos do fundo. Em 2006, o indicador era de 0,340 e vem caindo ano a ano, projetado, para 2012, em um patamar de 0,160.

O diferencial que explica essa melhoria nos indicadores construídos por Vazquez (2007) para mensurar as desigualdades regionais dentro da política de fundos é o maior aporte de recursos federais no Fundeb.

O Gráfico 1 mostra a mudança de tendência dos aportes financeiros da União, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

Gráfico 1 – Complementação da União para o Fundef e Fundeb – 1998/2011.⁶



A principal explicação para essa brusca redução é a alteração do formato de cálculo da complementação da União no fundo, que propiciou não só um aumento do volume dos recursos, mas também impediu qualquer tentativa de redução dos valores.

Tratando-se de mensuração dos efeitos positivos da política de fundos na redução das desigualdades, levando em consideração, no primeiro momento, somente o universo de recursos vinculados e redistribuídos por essa política, fica comprovado o acerto das conclusões de Vazquez (2007) e Arretche (2010), pois somente com uma presença mais significativa de recursos federais é possível garantir efeitos mais duradouros de redução das desigualdades.

Analisando e atualizando os dados pelo caminho trilhado por Arretche (2010), é possível verificar que a implementação do Fundeb representou uma elevação dos

recursos no cômputo total daqueles disponíveis para os municípios (o estudo analisou somente dados municipais).

A arrecadação própria correspondeu a R\$ 246,39 *per capita* em 2006 e evoluiu para R\$ 307,35 *per capita* em 2009, representando um crescimento de 24,7% no período. As transferências constitucionais representavam um acréscimo de R\$ 621,42 *per capita* em 2006 e passaram a acrescer R\$ 727,69 em 2009, representando um crescimento de 17,1%. As transferências condicionais universais representavam um acréscimo de R\$ 267,54 em 2006 e passaram para R\$ 390,13 em 2009, ou seja, evoluíram 45,8%. As outras receitas não consideradas pelos cálculos realizados representavam R\$ 182,72 em 2006 e passaram para R\$ 203,02 em 2009, crescendo apenas 11,1%.

Foram justamente as transferências condicionadas universais que mais contribuíram para o crescimento do gasto *per capita* total das receitas municipais no período. Uma possível explicação para esse crescimento maior das transferências condicionadas talvez seja a mudança no formato de participação da União no Fundeb.

Tabela 3 – Evolução dos valores per capita dos recursos recebidos via Fundef e Fundeb pelos municípios brasileiros.⁷

	2006	2007	2008	2009
Receita	24.422.184.434,00	20.241.598.080,21	35.598.003.493,48	40.315.275.992,00
Percapita	134,01	165,6	201,06	216,13

Os recursos transferidos aos municípios brasileiros tiveram um crescimento real de 61,3%, entre 2006 e 2009. Em termos nominais, a *per capita* passou de R\$ 134,01 para R\$ 216,13. Ou seja, o peso da política condicionada por regulação federal teve expressivo crescimento no período.

Porém, uma análise dos recursos disponíveis na esfera municipal pode servir também para relativizar os efeitos do Fundeb na redução das desigualdades regionais. Analisando os dados de 2009, ano em que a participação da União e a contagem das matrículas foram integralizadas para efeitos redistributivos, fica evidente que, apesar da melhora ocorrida no período, a participação percentual desses recursos na totalidade das receitas correntes continua pequena. Os recursos do Fundeb representavam apenas 12,8%.

A Tabela 4 compara o comportamento das receitas correntes e das receitas oriundas do Fundeb, partindo dos parâmetros criados por Vazquez (2007).

Tabela 4 – Impacto das receitas correntes e do Fundeb na redução das desigualdades nos municípios brasileiros – 2009.⁸

RECEITA MUNICIPAL	VAA MINIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MÉDIO (3)	DESVIO PADRÃO (4)	VAA MIN/ VAA MÉDIO	VAA MAX/VAA MIN	COEF VAR (4/3)
CORRENTE	181,79	11027,92	1679,09	834,13	10,8%	61,7	0,497
FUNDEB	1221,34	1809,81	1546,03	351,68	79,0%	2,48	0,227

A tabela acima faz um exercício comparativo. Porém, os dados do Fundeb correspondem à totalidade de recursos distribuídos para estados e municípios e constrói *per capita*, tendo por base as matrículas escolares. Os dados da receita corrente correspondem somente a informações municipais e a *per capita* é relativa ao total da população residente.

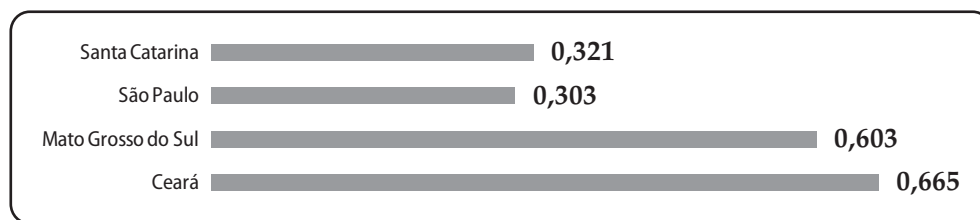
Mesmo com essa ressalva, caso os recursos do Fundeb fossem significativos no total das finanças municipais, seria razoável esperar que a diferenciação entre *per capita* se apresentasse menos desigual.

Em termos de receitas correntes municipais, a diferença entre *per capita* mínima e máxima é de 61,7 vezes contra apenas 2,48 vezes no universo das receitas do Fundeb. O coeficiente de variação nas receitas correntes municipais é de 0,497, percentual três vezes maior do que aquele encontrado nas receitas do Fundeb (0,227).

A distribuição dos recursos entre os municípios guarda enorme desigualdade. A distribuição apenas dos recursos do Fundeb guarda uma relação muito mais justa e equitativa. Porém, seus efeitos são proporcionais à sua participação no montante dos recursos disponíveis, o que diminui sua capacidade de tornar mais justa a distribuição dos recursos realmente disponíveis para cada cidadão em cada município.

Recente pesquisa sobre o valor por aluno praticado nos municípios brasileiros, em 2009, publicada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UN-DIME, 2012) reforça essa afirmação. A pesquisa trouxe uma contribuição relevante para a fundamentação da afirmação de que os recursos, nos municípios, que não integram a cesta vinculada ao Fundeb, fazem a diferença, quando se discute desigualdade regional.

Gráfico 2 – Percentual de cobertura do valor por aluno de creche em estados selecionados com recursos do Fundeb – 2009.



Fonte: Undime (2012).

Comparando os resultados dos quatro estados de diferentes regiões do país (São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará), a Undime (2012) chegou à conclusão que os municípios do estado de São Paulo sustentavam, em 2009, o atendimento à creche com apenas 30,3% de participação do Fundeb. Na outra ponta a pesquisa encontrou os municípios cearenses, que dependem de forma mais significativa do fundo para sustentar sua rede de creches (66,5% do valor por aluno é custeado por essa fonte de recursos).

Conclusão

As breves reflexões realizadas por este artigo mostram que a política de fundos implementada em nosso país, desde 1998, se mostrou eficiente em tornar mais equitativa a distribuição de recursos entre as unidades federativas, diminuindo a desigualdade, existente anteriormente, entre os valores disponibilizados por aluno.

Ficou evidenciado, também, que um componente essencial para o sucesso dessa política pública é a participação financeira da União. No período de vigência do Fundef, com a restrição no volume de recursos repassados para a complementação do valor por aluno de estados mais pobres, os efeitos benéficos dessa política foram despotencializados. Com a introdução de regras mais rígidas acerca do formato dos repasses federais e o aumento do volume para a complementação dos fundos com valores mais baixos, os efeitos da política no combate à desigualdade entre unidades federadas aumentou de forma significativa.

Essa ação benéfica, porém, representa uma melhoria que incide sobre um percentual pequeno dos recursos disponíveis para os entes federados. No caso dos municípios, ente federado responsável pelo provimento da maioria das matrículas públicas, a participação dos recursos repassados pelo Fundeb no montante das receitas correntes é de apenas 12,8%. Assim, mesmo que tenha ocorrido a melhoria dos efeitos de diminuição da desigualdade regional com a transição de Fundef para Fundeb, ela deve ser relativizada.

A manutenção de uma estrutura tributária injusta, em termos regionais, se não anula, diminui os efeitos na direção da equidade que a política de fundos representa.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 *Come together* - o sentido é de “unir”, ou seja, são federações que unem estados que estavam separados, conforme Stepan (1999).
- 2 *Hold together* - o sentido, também dado por Stepan (1999), é de “manter a união”.
- 3 Em valores reais de dezembro de 2006.
- 4 *Trade-off* – aqui sendo utilizado no sentido de “compensação”.
- 5 Elaboração própria. Valores sem atualização.
- 6 Valores corrigidos pelo IPCA. Elaboração própria.
- 7 Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.
- 8 Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

Referências

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-342, 2009.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. 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 dezesete 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF: Inep, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 13-38.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros** – ano base 2009. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<http://tinyurl.com/6wnjmsw>>. Acesso em: fev. 2012.

VAZQUEZ, Daniel A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

Federalism, educational funding and reduced inequality

ABSTRACT: Since 1998, education has had a funding policy intended to be effective in reducing regional inequality. Starting from a different perspective, Vazquez (2007) and Arretche (2010) concluded that central government participation was essential if this issue was to be confronted. This paper updates these two authors' information and demonstrates that the establishment of the *Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals* (Fundeb) brought about an improvement of regional inequality indicators and that this reduction is, to a large extent, explained by the more active role of central government. However, the effects of regional equity should be relativized due to the minor importance of the fund's resources in terms of total revenue available to municipalities.

Keywords: Educational funding. Fundeb. Regional inequality. Basic education.

Le fédéralisme, les fonds dans l'éducation et la diminution des inégalités

RÉSUMÉ: Depuis 1998, l'éducation vit une politique de fonds qui prétend être efficace pour la réduction des inégalités régionales. Même ayant suivi des chemins différents, Vazquez (2007) et Arretche (2010) aboutirent à la conclusion que la participation de l'Union est fondamentale pour faire face à cette question. Cet article met à jour les informations des deux auteurs et confirme que la création du fonds pour l'entretien et le développement de l'éducation de base et de la valorisation des professionnels de l'éducation (Fundeb) représente une amélioration des indicateurs d'inégalités régionales ; et que cette réduction s'explique en grande partie par le rôle plus actif de l'Union. Les effets de l'équité régionale doivent être relativisés en fonction du faible poids que les ressources du fond possèdent vis-à-vis de la totalité des recettes disponibles pour les municipalités brésiliennes.

Mots-clés: Financement de l'éducation. Fundeb. Inégalités régionales. Éducation de base.

El federalismo, los fondos en la educación y la disminución de las desigualdades

RESUMEN: Desde 1998, la educación vivencia una política de fondos que pretende ser efectiva en la reducción de las desigualdades regionales. Reflexiones realizadas por Vazquez (2007) y Arretche (2010) a través de caminos diferentes, concluyeron que la participación de la Unión es fundamental en el enfrentamiento de la cuestión. Este artículo actualiza las informaciones de los dos autores y comprueba, que la creación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), representó una mejoría de los indicadores de desigualdad regional; y que esa reducción se explica, en gran parte, por el papel más activo de la Unión. Los efectos de equidad regional deben ser relativizados debido al bajo peso que los recursos del fondo poseen en la totalidad de los ingresos disponibles para los municipios brasileños.

Palabras clave: Financiamiento de la educación. Fundeb. Desigualdad regional. Educación básica.

Federalismo e educação

Um pacto a se rever

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ*

RESUMO: Este artigo tem por objetivo problematizar as relações entre federalismo e educação. Para tanto, realiza uma breve discussão conceitual sobre federalismo, discute sobre alguns aspectos centrais do modelo federalista brasileiro e problematiza o pacto federativo na educação. Adotando como referência a revisão da literatura sobre federalismo, conclui que o federalismo brasileiro, de caráter competitivo, condiciona as políticas educacionais, resultando na adoção de um frágil pacto federativo no setor.

Palavras-chave: Federalismo. Política educacional. Financiamento da educação.

Introdução

N o atual contexto político, a discussão sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) traz à tona aspectos fundamentais referentes ao compromisso do Estado com a oferta de uma educação pública de qualidade. Há o reconhecimento sobre a necessidade de instituir no Brasil um Sistema Nacional de Educação, o que remete à divisão das responsabilidades e ao compromisso dos diferentes entes com o financiamento das políticas educacionais. Partindo da compreensão de que o modelo de federalismo adotado no país condiciona as políticas no setor, este artigo problematiza as relações entre federalismo e educação. Para tanto, há breve discussão conceitual sobre federalismo com alguns aspectos centrais do modelo federalista brasileiro, questionando o pacto federativo na educação.

* Doutora em Educação. Professora adjunta na Universidade Federal do Piauí (UFPI) e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão da Educação. E-mail: <roecruz@yahoo.com.br>.

Conceituando o federalismo

O federalismo, nos termos de William Riker (1975, p. 101), “é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais.” Nesse sentido, o federalismo inclui instituições fundamentais como um governo de federação e um conjunto de governos das unidades membros, os quais atuam sobre um mesmo território e pessoas, tendo cada um autoridade de realizar ações, independentemente dos outros.

Contribuindo com o esforço teórico de definição de federalismo, Arend Lijphart (2003) indica as características com o objetivo garantir a preservação da divisão federal básica de poder, quais sejam, conforme produção dos teóricos sobre o assunto: “uma legislatura bicameral dispondo de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial.” (p. 215). No mesmo sentido, Alfred Stepan (1999) informa que sistemas políticos democráticos só podem ser considerados federativos se atenderem a dois critérios: 1) “o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas”; 2) “deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.” (p. 4).

Do ponto de vista jurídico-constitucional e institucional, segundo Rainer-Olaf Schultze (1995), um sistema pode ser classificado como federalista quando em sua organização política existem elementos estruturais característicos nos diferentes planos governamentais, como poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, já que tais elementos e garantias devem ter sua existência protegida jurídica-constitucionalmente.

José Luís Fiori (1995), reconhecendo a dificuldade em formular uma definição do conceito de federalismo válida universalmente, expõe que não existe na ciência política uma precisão sobre qual seria a divisão adequada de poder e as formas institucionais corretas de um país federalista. Expondo uma linha central de definição, derivada da análise das experiências na modernidade, explica que o federalismo pode ser concebido de forma a ressaltar seus aspectos de barganha pragmática (“negociação federativa”), que resultam no pacto federativo que “pode assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar.” (p. 23). Nessa perspectiva, “as formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação.”

(p. 23). Aqui se mantém “a idéia de uma ‘estrutura política dual’ com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e outros às mais locais.” (p. 23). Para o autor, a questão essencial para aqueles afinados com as análises mais pragmáticas é a “idéia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.” (FIORI, 1995, p. 23).

Nesse sentido, Fiori (1995) reconhece que o federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que envolve uma necessária e positiva “permanente tensão e desarmonia entre as partes” (p. 24), a qual resulta em constante processo de negociação, do qual derivarão arranjos institucionais transitórios. Por conta dessa complexidade, existe, segundo o autor, uma enorme diversidade de formas de organização federativa; e elas, assim como sua história, podem oferecer indicativos importantes para a organização de novas federações, no sentido de evitar o risco de desembocar em processos que deteriore a federação, levando a uma mudança de regime.

Nesse sentido, a discussão sobre os determinantes da adoção do sistema federal se torna relevante. Segundo Stepan (2000), Riker procura utilizar os três fatores presentes na forma de organização federal dos Estados Unidos para a caracterização do federalismo em geral. O primeiro fator da análise é a compreensão de Riker de que a federação é resultado de uma “barganha”, na qual unidades abrem mão de parte de sua soberania, unindo seus recursos, com vistas a aumentar a segurança coletiva e atingir outros objetivos e metas, inclusive no campo econômico. Esse tipo de federalismo é caracterizado como federalismo de reunião (STEPAN, 2000).

O federalismo de reunião, segundo Stepan (2000), inclui, como segundo fator destacado da análise de Riker, a instituição de dispositivos institucionais que possibilitem a proteção dos direitos individuais contra usurpações por parte do governo central (ou mesmo contra a tirania da maioria). Tais mecanismos englobam um parlamento bicameral e a definição de competências próprias para as subunidades, em detrimento do centro (STEPAN, 2000).

Como último fator de caracterização desse modelo, também como resultado de barganha, cada Estado recebe as mesmas competências constitucionais, sem que haja diferenciação entre eles, independentemente de tamanho, capacidade tributária ou quaisquer outras características específicas. Esse modelo é classificado como constitucionalmente simétrico, porque distribui simetricamente o poder entre as unidades. Se fosse assimétrico, haveria competências diferentes e direitos específicos para determinados grupos ou estados, ferindo o princípio da igualdade entre estados e cidadãos.

Para Stepan (2000), as três categorias definidas por Riker são oportunas para analisar o federalismo americano, mas não para generalizações, uma vez que a maioria dos países que adotou esse sistema optou por não seguir o modelo norte-americano,

adaptando-o às suas diferentes condições. Nesse sentido, o autor – contrariando a concepção de Riker de que toda federação decorre de um pacto para unir, por meio, portanto, de barganha entre unidades soberanas – insere o conceito de federalismo “mantendo unido”; fenômeno que ocorreu em países de organização política unitária que, devido às suas características multiculturais ameaçando a própria união, levou os líderes a encaminhar a transformação constitucional dessas unidades em federações. Nos casos de federalismo para manter unido, ele decorre de atos do governo central, como deflagração da assembleia constituinte, uma vez que os estados ainda têm pouca soberania e, conseqüentemente, pouco poder de barganha.

O debate em torno da questão federativa e das características que permitem, ou não, a caracterização de um país como federalista resulta em quantidades diferenciadas de países classificados como federalistas, isso porque há diversos entendimentos de quais seriam esses países na atualidade. A bibliografia pesquisada revela alguns consensos nessa classificação: Alemanha, Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Argentina, Venezuela, México, Malásia, Paquistão, ex-Iugoslávia e Rússia (RIKER, 1975; BOTHE, 1995; STEPAN, 1999; LIJPHART, 2003).

Rui Brito Álvares Affonso (2003), embora não fazendo especificações, expõe que aproximadamente 25 nações se reivindicam “federais” ou ostentam características típicas de federações, no mundo, o que resulta em cerca de 40% da população mundial sob o regime federado. A representatividade desses regimes federados é reforçada por Stepan (1999), ao considerar que, se tomados isoladamente, talvez não existam mais do que 10% dos estados que integram a Organização das Nações Unidas federados. Mas, destaca o autor, se considerado o total da população sob regime federado, a maior parte, com certeza, está vivendo sob esse regime, porque as maiores democracias da América do Norte (EUA), da Europa Ocidental (Alemanha) e da Ásia (Índia) são federadas.

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

Mesmo considerando todos esses elementos, Schultze (1995) revela que, independentemente do país, existem tendências comuns de desenvolvimento em todos os sistemas federativos, baseando sua análise no estudo desenvolvido em oito nações federalistas (Austrália, Bélgica, Alemanha, Canadá, Áustria, Suíça, Espanha e EUA).

A primeira questão destacada por Schultze (1995, p. 26) é a existência de “conflitos relativos à constituição financeira, à distribuição da receita tributária e ao equilíbrio financeiro, tanto verticalmente (através da União, com alocação livre ou

vinculada, a finalidades aos estados membros e municípios) como horizontalmente [entre estados].” É importante notar que o autor relata que, em geral, os estados membros pesquisados, com exceção do Canadá, “têm se tornado cada vez mais pensionistas do governo federal” (p. 26).

A segunda tendência observada pelo autor é a maior concentração de poder no executivo, aquilo que denomina de “ampliação do federalismo executivo”, destacando, sobretudo, a burocracia estatal e federal, o que implicou a perda de influência dos parlamentos, em especial os estaduais, “que muitas vezes apenas podem sancionar *a posteriori* os compromissos dos governos e das burocracias, na maioria das vezes assumidos a partir da perspectiva da uniformidade das condições de vida.” (SCHULTZE, 1995, p. 26).

A terceira e última tendência de desenvolvimento do federalismo apontada por Schultze (1995) refere-se aos processos que denomina de cooperação e interdependência dos planos políticos do sistema adotado, ou seja, por um processo de conferências nos planos ministerial e técnico-burocrático, criam-se instâncias comuns de assessoramento e decisão que terminam por suprimir ou minimizar o papel de espaços institucionais previstos no modelo federalista, resultando naquilo que aponta como “o surgimento de um plano adicional do sistema delegado exclusivamente pelo executivo.” (p. 26).

Nesse mesmo sentido, Fiori (1995) aglutina as experiências recentes de federalismo em três blocos. No primeiro, destaca o que considera *federalismo progressivo ou construtivo*, cujo exemplo mais interessante é o processo de construção de uma federação europeia, negociada entre pares participantes. Num segundo bloco, destaca o que classifica como *federalismo defensivo ou perverso*, o qual é utilizado como último recurso para “manter unido o território de países em processo de desintegração” frente ao impacto de profundas crises econômicas, políticas ou morais (FIORI, 1995, p. 21), tendo seus melhores exemplos na ex-Iugoslávia e a Rússia e, em outro sentido, países da África, nos quais as questões de natureza étnico-religiosa servem de justificativas para o desenrolar de processos de secessão e de guerras civis.

Como terceiro e último bloco de países federalistas, Fiori (1995) classifica aqueles que considera como *federalismo pragmático ou reativo*, que, na sua opinião, envolve a maior parte dos países latino-americanos que discutem a descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados. Nesses países, desde os anos de 1980, o federalismo passou a ser entendido como sinônimo de descentralização e de democratização.

A questão da centralização e da descentralização está presente em todo o debate sobre a questão federativa, embora ela assuma, dependendo do contexto histórico, algumas especificidades. A possibilidade de assemelhar federalismo à descentralização foi contestada por autores como Lijphart (2003), pois este compreende que nada impede que países federalistas sejam altamente centralizados, como é o caso da Venezuela,

ou que países de governo único sejam bastante descentralizados, como é o caso da Dinamarca e do Japão. Isso evidencia que é um equívoco de interpretação utilizar federalismo e descentralização como sinônimos, porque assemelha organizações estatais unitárias descentralizadas a estados federalistas. Na federação não existe um centro de poder que delega, ou não, poderes, mas diferentes centros de poderes conferidos pelo povo no sufrágio universal.

Embora haja essa diferenciação no papel de cada ente federado, a ideia tradicional de centralização e de descentralização não se adequa ao modelo federado já que, segundo Bruno Thérêt (1998), a descentralização no federalismo implica descentralização qualificada, aquela que ocorre do governo federal para as unidades nas matérias que lhes são de competência própria, ou mesmo que estejam no campo das prerrogativas comuns, sendo assegurado ao governo federal sua coordenação. Aqui se descentraliza o que já havia sido centralizado pela própria legislação, acordado no pacto fundante, ou seja, na Constituição Federal.

Ao reconhecer apenas a descentralização qualificada como possibilidade de descentralização numa federação, o outro conceito-chave apresentado pelo autor – que complementa o primeiro no que se refere às unidades federadas – é o da não centralização daquilo que já está definido como de competência dos governos regionais, não podendo, portanto, ser centralizado arbitrariamente pelo governo federal.

Outro aspecto relevante para tratar do federalismo diz respeito, como já anunciado neste artigo, à questão fiscal, isso porque a possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e soberania dos entes federados, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade. A debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia para execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, consequentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal, sendo a disponibilidade de recursos essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações. Essa questão é o gancho para tratarmos do caso brasileiro.

O federalismo à brasileira

A partir da discussão conceitual sobre o federalismo, pode-se constatar que, entre os elementos determinantes da adoção do federalismo no Brasil, a questão da dimensão territorial e a luta das províncias por autonomia foram significativas (CAMARGO, 2001), encaminhando o federalismo brasileiro para a condição tratada por Stepan (2000), para caracterizar o federalismo do tipo *mantendo unido*.

O federalismo brasileiro, instituído em 1891, fruto da definição de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial, decorreu de esforços do poder central para a transformação constitucional do país em uma federação, como forma de acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais já constituídas durante o Império (OLIVEIRA, 1995). Essa estratégia resultou no fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente, embora a acentuada exclusão social já permeasse o modelo de desenvolvimento bem antes da mudança constitucional, mantendo-se, ainda hoje, como uma característica do país.

O Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, revista no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo, que, entre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados. Também no novo modelo, a questão tributária continuou central, por isso a Constituição Federal definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, aspecto especialmente significativo frente à imensa desigualdade financeira entre governos subnacionais.

Esse modelo tributário foi influenciado pela sistemática instituída pelo Código Tributário Nacional de 1966 e pelas críticas advindas do sistema centralizado de partilha de recursos entre os entes federados. A Constituição Federal de 1988 explicitou o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combatesse esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país.

As relações federativas no Brasil também remetem às análises de Schultze (1995) sobre a ampliação do federalismo executivo, pela minimização dos demais poderes, e sobre o fortalecimento do governo federal em relação às unidades federadas, especialmente após meados dos anos de 1990, mediante contundentes políticas relacionadas à reforma do Estado; período em que foram executadas políticas de ajuste econômico e inúmeras ações direcionadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, na perspectiva de sua diminuição, o que envolveu a minimização dos investimentos em políticas sociais, entre as demais ações de privatização, terceirização e desestatização de serviços.

Nesse contexto de reforma do Estado, a descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas. Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais. Além disso, também foi verificado o comprometedor deslocamento das atribuições públicas para os setores privados.

Frente à preocupação de que a descentralização poderia colocar em risco as reformas do Estado, visto a grande possibilidade de descoordenação das políticas, foram desenvolvidos sistemas de controle, como um movimento recentralizador, cujo exemplo mais paradigmático é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que estabelece o controle sobre os gastos públicos - questionável quanto à sua coerência em relação ao pacto federativo, dada a limitação imposta à autonomia e soberania dos entes federados. Além disso, também como processo de recentralização, verificou-se a existência de medidas de recomposição das bases tributárias federais, ancoradas no aumento de alíquotas ou criação de contribuições por parte da União, especialmente porque não existe a obrigatoriedade de partilha desses tributos com os demais entes federados.

Ao contrário do propagado, as políticas, sobretudo na gestão de FHC (1995-2002), ocasionaram grandes perdas de capacidade fiscal dos estados, acentuando, portanto, as desigualdades regionais. A descapitalização dos estados favoreceu as empresas, que se beneficiaram com a guerra fiscal decorrente dos esforços das unidades federadas em atrair para si os investimentos econômicos privados, oferecendo benefícios abusivos que denunciaram o caráter competitivo e predatório das relações federativas.

No Brasil, assim como em outras nações federadas, também estão previstos mecanismos redistributivos que visam a compensar as disparidades socioeconômicas regionais. No caso brasileiro, as transferências federais decorrentes dos fundos de participação são centrais, seguidas pela partilha de impostos entre os entes federados e pelas transferências equalizadoras, de caráter legal ou discricionário, tendo em vista a garantia da oferta básica de serviços públicos condizentes com as necessidades da população nas diferentes localidades que compõem a federação. No entanto, os sistemas de transferências, embora fundamentais, não conseguem atingir o cerne das desigualdades regionais.

Na realidade, mais do que demandar a intervenção federal para equalizar condições de oferta de serviços públicos, demanda-se a implementação de uma reforma tributária, que permita melhor distribuição do bolo tributário brasileiro, não só revertendo o crescente processo de centralização de receitas na União, mas redefinindo critérios de distribuição dos recursos entre os entes federados. Em caminho oposto a essa perspectiva, a criação e ampliação de alíquotas de contribuições sociais e econômicas e as políticas de desvinculação de recursos federais denunciam a opção pela manutenção do atual padrão de financiamento das políticas públicas. Ademais, isso é sobremaneira reforçado pelas reações em todo processo de discussão de reforma tributária, revelando, mais uma vez, o caráter competitivo do federalismo à brasileira.

Federalismo na educação

No âmbito do pacto federativo na educação, parte-se da compreensão de que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também condiciona e influencia o setor educacional; o que é revelado pelas relações que a União estabelece com estados, Distrito Federal e municípios na gestão das políticas educacionais, embora a própria Constituição Federal defina parâmetros e responsabilidades, inclusive no financiamento da educação.

A Constituição Federal reconhece a educação como um direito social e, além de definir o ensino obrigatório como direito público subjetivo, expressa vários outros direitos, que remetem a um processo de democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica. Considerando os mais de 20 anos da atual Constituição, caso ela fosse cumprida, a conjuntura educacional no Brasil seria bem diferente. Entretanto, embora as diretrizes da educação nacional tenham sido mais amplamente delineadas, especialmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as bases, ou seja, as condições materiais que poderiam viabilizar a implementação do direito à educação, ainda são muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública.

A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades.

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que foram excluídos do sistema educacional, exige um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que essa realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural.

No bojo da discussão sobre a necessidade de instituição de um sistema nacional para a garantia do direito à educação, está a questão do financiamento da educação e do PNE. Embora fundamental, a atual vinculação constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino é insuficiente para garantir que o setor obtenha os recursos necessários para uma oferta educacional qualificada. Ademais, os problemas de má gestão e desvios ainda são comumente observados na administração dos recursos da educação, havendo debilidade no sistema de controle instituído pelos órgãos de fiscalização.

Em relação ao PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 2001, pudemos observar que a União procurou minimizar a responsabilidade do poder público com a educação quando, unilateralmente, impediu o avanço no sistema de financiamento ao vetar a elevação dos gastos públicos em educação para 7% do PIB, em dez anos, o que ocorreu durante o governo FHC (1995-2002), reforçado pelo governo Lula (2003-2010), que não tomou qualquer medida para reverter a questão. No que diz respeito ao PNE 2011-2020, Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, ora em processo final de tramitação, verifica-se as sistemáticas intervenções, por parte do governo Dilma (2011-2014), para impedir a aprovação da tão necessária elevação dos gastos públicos em educação, para 10% do PIB.

Embora o processo de discussão do PNE 2011-2020 tenha retomado a histórica luta pela instituição de um efetivo sistema nacional de educação no Brasil, os interesses e as perspectivas pouco afeitos à defesa da educação pública de qualidade se impuseram desde o processo de apresentação do PL nº 8.035, de 2010, embora o processo tenha sido precedido de várias conferências de educação, de âmbito municipal, intermunicipal, estadual e federal, tendo o protagonismo de várias entidades e movimentos de defesa da educação pública, entre elas a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Ainda no âmbito das relações federativas na educação, estudos têm evidenciado a sistemática desresponsabilização da União para com o financiamento da educação, por meio da diminuição na participação percentual no bolo tributário investido no setor, mesmo concentrando a maior parte dos recursos públicos operados no Brasil (CASTRO; DUARTE, 2007). A questão do padrão mínimo de oportunidades educacionais, a ser expresso em um valor/aluno que possa assegurar a qualidade, como previsto na LDB, ainda está por ser resolvida.

As políticas de fundos – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – encaminharam, inicialmente, nessa direção ao definirem um valor/aluno a ser aplicado em toda a rede pública do Brasil. Entretanto, esses fundos não se basearam na questão da qualidade, especialmente o Fundef, porque ali prevaleceram os objetivos de diminuir a responsabilidade da União para com o ensino fundamental. A política de financiamento da educação afetou o modelo de relações federativas no campo educacional existente até então, assim como feriu o pacto federativo, dada a unilateralidade com que foi definida. Rompeu-se com a autonomia dos entes federados nas prioridades de atendimento, principalmente daqueles municípios com maior investimento na educação infantil. O próprio governo federal descumpriu a lei ao não definir o valor/aluno no Fundef, com base nas determinações da Lei nº 9.424, de 1996, resultando em inúmeras ações no Judiciário para garantir o ressarcimento da dívida

da União com estados e municípios. Ao que tudo indica, esse fundo foi eficiente como política de indução da municipalização do ensino fundamental, que ocorreu, principalmente, nos estados e municípios das regiões mais pobres do país.

O Fundeb, embora superando alguns problemas importantes do Fundef, especialmente em relação à ampliação do atendimento a todas as etapas e modalidades da educação básica, ao maior aporte de recursos de complementação da União no montante do fundo e ao aperfeiçoamento de alguns mecanismos de controle social, também não atingiu o cerne da questão, que é a necessidade de aumentar os aportes para a qualificação da educação pública e de diminuir as disparidades de oferta educacional entre as regiões, estados e municípios.

Na insuficiência de recursos suficientes por parte dos diferentes entes federados para garantir as condições adequadas de oferta educacional pública, a União precisa atuar, como se espera de um país federalista, na equalização das oportunidades educacionais. No entanto, justamente essa situação fiscal fortalece um modelo de federalismo no qual a União tem mais poder para determinar e induzir as políticas que define como prioritárias, reduzindo o poder de barganha, pela negociação federativa, dos estados e municípios, especialmente daqueles de menor capacidade tributária, notadamente mais dependentes do apoio federal.

Considerações finais

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil, em todas as etapas da educação. As desigualdades regionais obrigam a realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores, como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização, denunciam que persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Essas desigualdades se refletem na disponibilidade financeira, consequentemente, no gasto por aluno praticado em cada região e unidade da federação, limitado pela capacidade tributária de cada ente federado.

A desigualdade econômica entre as regiões conclama que a União exerça sua função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, como prevê a Constituição Federal de 1988. No entanto, esse papel é precariamente desempenhado, porque interesses políticos e econômicos se sobressaem, coerente com o modelo federalista competitivo, que vigora em nosso país, e com o frágil pacto federativo do setor.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Referências

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **O federalismo na Alemanha**: traduções. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 3-14.

BRASIL. Lei nº 5.179, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: jun. 2012.

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

_____. Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 02 nov. 2005.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-norma-pl.html>>. Acesso em: nov. 2005.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 4 dez. 2007.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação pública no Brasil**: evolução dos gastos e matrículas. 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt05%20-%20int.pdf>. Acesso em: 07 out. 2008

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975. 5 v. p. 93-172.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **O federalismo na Alemanha**: traduções. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 15-32.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2006.

_____. Muito além do modelo americano. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2000. Caderno 2.

THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos Programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998.

Federalism and education

A pact to be reviewed

ABSTRACT: This article sets out to problematize the relationship between federalism and education. To do so, it presents a brief conceptual debate on federalism, discusses some key aspects of the Brazilian federalist model and analyzes the Federative Pact on education. Taking as its reference a literature review of federalism, it concludes that Brazilian federalism, with its competitive character, conditions educational policies, which result in the adoption of a fragile Federative Pact for the sector.

Keywords: Federalism. Educational policy. Education funding.

Le fédéralisme et l'éducation

Un pacte à revoir

RÉSUMÉ: Cet article a pour but de discuter les relations entre le fédéralisme et l'éducation. Pour cela, il effectue une brève discussion conceptuelle sur le fédéralisme, traite de certains aspects centraux du modèle fédéraliste brésilien et discute le pacte fédératif dans l'éducation. En adoptant comme référence la révision de la littérature sur le fédéralisme, il conclut que le fédéralisme brésilien, d'un caractère concurrentiel, conditionne les politiques éducationnelles, ce qui provoque l'adoption d'un pacte fédératif fragile dans ce secteur.

Mots-clés: Fédéralisme. Politique éducationnelle. Financement de l'éducation.

Federalismo y educación

Un pacto a ser revisto

RESUMEN: Este artículo tiene por objetivo problematizar las relaciones entre federalismo y educación. Para eso realiza una breve discusión conceptual sobre federalismo, reflexiona acerca de algunos aspectos centrales sobre el modelo federalista brasileño y problematiza el pacto federativo en la educación. Adoptando como referencia la revisión de la literatura sobre federalismo, concluye que el federalismo brasileño, de carácter competitivo, condiciona las políticas educacionales, resultando en la adopción de un frágil pacto federativo en el sector.

Palabras clave: Federalismo. Política educacional. Financiamiento de la educación.

Avaliação das políticas em educação

A coordenação sistêmica pela União

MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE*
MARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS**

RESUMO: Este artigo discute a importância dos sistemas de avaliação educacional na regulação das ações entre os atores governamentais e não governamentais que neles participam. O termo "regulação" é apreendido como modo de articulação e coordenação de ações – de governação – e não, apenas, como dispositivo de controle. Na atualidade, a divulgação de resultados do rendimento escolar de estudantes é um dispositivo central no modo de regulação por desempenho. O estudo registra a centralidade das políticas de avaliação para a regulação sistêmica, sob o discurso de promoção da qualidade.

Palavras-chave: Políticas públicas em educação. Política de avaliação educacional. Regulação de sistemas educacionais. Educação superior. Educação básica.

Introdução

Tema candente e de abordagem complexa nos debates sobre políticas públicas em educação é o da necessidade de regulamentação do regime de colaboração para a construção de um sistema educacional mais igualitário e

* Doutora em Educação. Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordena o grupo de pesquisa sobre Política e Administração de Sistemas de Ensino da FAE/UFMG. E-mail: <mmduarte@ufmg.br>.

** Doutora em Educação. Professora adjunta da Faculdade de Educação da UFMG, e Pesquisadora do grupo de pesquisa sobre Política e Administração de Sistemas de Ensino da FAE/UFMG. E-mail: <mrosi@fae.ufmg.br>.

descentralizado. A Constituição brasileira optou, em 1988, por um sistema federativo mediante o regime de colaboração entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 211). O diagnóstico de muitos pesquisadores sobre nossas desigualdades sistêmicas, por sua vez, destaca, entre os inúmeros obstáculos para a construção de relações sociais mais igualitárias, um ordenamento federativo propulsor de relações predatórias e/ou competitivas. A elevada heterogeneidade socioeconômica entre estados subnacionais e municípios brasileiros torna, ainda hoje, de fundamental importância a adoção de relações intergovernamentais mais comprometidas com o igualitarismo. Nesse processo, qual a participação das políticas de avaliação dos sistemas educacionais?

Inicialmente, propomos uma distinção entre ação governamental ou ação estatal na área social e de políticas públicas. Este último termo refere-se ao modo como ações entre atores governamentais ou mesmo não governamentais são articuladas e coordenadas em um campo específico. Autores como Lascoumes e Galès (2007) destacam que os estudos contemporâneos sobre políticas públicas, entendidas como ação pública, levam em conta as interações, os sentidos estabelecidos por diversos atores e os procedimentos, normas e instituições pelos quais interagem. Para os autores, analisar políticas públicas envolve, também, direcionar investigações sobre como ações ou projetos governamentais e/ou não governamentais são apropriados, transformados ou rejeitados pelos seus destinatários. Se os estudos sobre os processos de formulação de políticas públicas são importantes, a influência do conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos, constitui variável relevante na produção e *advocacy* de agendas mais específicas.

Em pesquisa comparativa das políticas educacionais em cinco países europeus, Maroy (2006) destacou como tendência convergente a adoção de sistemas nacionais de avaliação em cada país, apesar de suas especificidades e diferenças. O que o autor denomina de modo de regulação por desempenho, ou gestão por resultados, significa que um poder central negocia com entidades locais (sejam governos subnacionais ou estabelecimentos de ensino) os objetivos e lhes delega as responsabilidades e os meios para realizá-los. Em contrapartida, um sistema de avaliação externa, que aqui denominamos *avaliação sistêmica*, afere a performance dos estabelecimentos educacionais ou dos governos subnacionais. O modelo implica, simultaneamente, a construção de instrumentos para medição dos objetivos de qualidade pretendidos, autonomia de gestão financeira e pedagógica para a resolução de situações-problema e a valorização da capacidade de resposta a demandas provenientes das autoridades educacionais e/ou dos usuários. Nessa perspectiva, a regulação por desempenho do sistema educacional, ao proporcionar mais autonomia de ação administrativa aos entes federados e atores não governamentais, requer do poder central o monitoramento das atividades mediante a coleta de informações sobre os resultados e os fatores neles intervenientes.

Diante do apresentado, este estudo tem por objetivo demonstrar como está organizado o sistema de avaliação da educação básica e superior no Brasil e de que modo, na atualidade, o regime de colaboração entre os entes da federação vem se efetivando, com suporte na articulação dos procedimentos de avaliação e de financiamento. Trata-se do modo de regulação por desempenho (MAROY, 2008), em que as relações federativas e intrassistêmicas são valoradas de acordo com o resultado obtido.

A constituição dos sistemas de avaliação

A Constituição Federal normatiza no campo educacional a definição de competências diferenciadas entre os entes que compõem a federação. À União cabe a organização do sistema federal de ensino; aos estados, oferecer com prioridade o ensino fundamental e médio; e aos municípios cabe a oferta prioritária da educação infantil e do ensino fundamental, sendo essa última etapa em colaboração com os estados (BRASIL, 1988, art. 211). O sistema educacional brasileiro é composto por 5.564 municípios, sendo que aproximadamente 2.400 constituíram sistemas de ensino próprios, e 26 estados subnacionais, além do Distrito Federal. Aos municípios brasileiros, independentemente da organização de sistemas próprios, compete, no âmbito da educação escolar, desde que observadas as determinações constitucionais, regulamentar as relações de trabalho dos profissionais docentes e trabalhadores da educação de sua rede; definir critérios para processos seletivos de ingresso em função ou cargo público; estabelecer normas arquitetônicas para a construção de prédios escolares ou de seleção de equipamentos educacionais; elaborar e implementar programas educacionais próprios; e, sem ferir as diretrizes curriculares nacionais, estabelecer projeto político-pedagógico para as instituições componentes de sua rede ou sistema de ensino. Estas, entre outras, são dimensões políticas de administração educacional que pertencem ao âmbito decisório das autoridades públicas municipais e aplicam-se também aos estados subnacionais e Distrito Federal.

Os municípios e estados brasileiros detêm, ainda, competências próprias de arrecadação tributária, mas estão obrigados a aplicar o percentual de 25% de sua receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212). Isso significa que a destinação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é definida pelo poder público estadual/municipal, e esse último é responsável por observar medidas redistributivas em relação às suas escolas (BRASIL, 1996, art. 11, II). É sob esse quadro normativo e institucional de atribuições de competências privativas e concorrentes que se expandiram nos últimos 20 anos políticas e sistemas de avaliação em educação.

Entretanto, a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas que cumprem dois papéis: estabelecem

freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes. De acordo com Abrucio e Franzese (2012), a década de 1990 foi marcada por “ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização”, desse modo nas áreas sociais foram implementadas políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Para o pesquisador, a coordenação se deu particularmente nos setores de saúde e educação, “(...) por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas.” (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 9).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, estipulou como competência da União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º). Define também como competência privativa da União assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade.

Oito anos após a aprovação do texto constitucional, que reconheceu a autonomia dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração como forma de articulação das ações governamentais no campo educacional, o texto da LDB conferiu ao poder central atribuições normativas para o conjunto do sistema e indicou a avaliação do rendimento escolar como um dos mecanismos orientadores na definição de prioridades para a ação política dos demais entes. Cury (1997), em artigo publicado um ano após a aprovação da LDB, atentava para a relevância do disposto no inciso VIII do artigo que prescrevia as competências da União.

Gestores públicos responsáveis no âmbito de cada sistema de ensino recorrem, cada vez mais e de modo variado, a informações geradas pelo sistema de avaliação como aspecto necessário à construção e legitimação das ações pretendidas. Ou seja, dispositivos e informações provenientes do sistema de avaliação são capazes de articular e coordenar ações entre atores que detêm graus diferenciados de autonomia político-administrativa. O argumento em discussão envolve o modo como ocorreu a expansão da regulação por desempenho (MAROY, 2006) no sistema educacional brasileiro, capaz de influenciar nas decisões acerca de políticas públicas em educação, sejam distributivas, regulatórias ou redistributivas.

A avaliação na educação superior

O texto constitucional estabelece como princípio a regulação de controle da criação e funcionamento de instituições e cursos superiores privados pelos poderes

públicos. Desde o ano de 2006, mediante o Decreto nº 5.773, os estados subnacionais não dispõem mais da prerrogativa de credenciar ou autorizar o funcionamento das instituições ou cursos privados de educação superior. A expansão e o funcionamento de instituições de educação superior (IES) privadas acham-se, atualmente, submetidos à autorização e à avaliação da União (BRASIL, 1998, art. 209).

A regulação institucional de controle da educação superior no Brasil foi exercida inicialmente, no âmbito da pós-graduação, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes):

O modelo introduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para avaliar a pós-graduação brasileira no biênio 1996-1997 consolidou-se nos triênios subseqüentes, aprofundando mudanças na concepção e no direcionamento das políticas para esse nível de ensino no país. A proposta de o programa ser a unidade básica da pós-graduação, e não mais os cursos de mestrado e doutorado avaliados isoladamente, o destaque aos cursos de excelência, compreendida como inserção internacional, e a organicidade entre linhas de pesquisa, projetos, estrutura curricular, publicações, teses e dissertações não deixam dúvidas quanto à finalidade esperada da pós-graduação: a de ser, prioritariamente, locus de produção de conhecimento e de formação de pesquisadores. (HORTA; MORAES, 2005, p. 95).

O modelo de avaliação da Capes abrange programas privados, estaduais e federais de pós-graduação, e seus resultados impactam no quantitativo de recursos a serem recebidos. A Coordenação, fundação pública ligada à União, mediante informações coletadas junto a cada programa de pós-graduação do país, dispõe de banco de dados e critérios de avaliação de resultados, com influência decisiva sobre o desenvolvimento da pesquisa e formação de pesquisadores no país e, nos últimos cinco anos, na formação de docentes da educação básica (SCHEIBE, 2011).

No mesmo período de introdução de alterações no modelo de avaliação da pós-graduação, foi criado pela Lei nº 9.131, de 1995, o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão), precedendo a aprovação da LDB. Esse exame media o resultado das aprendizagens dos concluintes dos cursos superiores de graduação públicos e privados de todo o país. Possibilitando comparar resultados finais por curso, pretendia informar ao cliente consumidor a qualidade do ensino ofertado. Em 2004, com a Lei nº 10.861, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), voltado também para a graduação.

O Sinaes pretende compatibilizar três resultados avaliativos: a autoavaliação institucional; a avaliação das condições de oferta (para fins de credenciamento, recredenciamento de instituições e autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos) e o desempenho do aluno em testes padronizados por curso. Os resultados obtidos nos exames e o preenchimento pelos interessados de formulários eletrônicos detalhados, disponíveis no *site* do Ministério da Educação (MEC), permitem aferir o

Índice Geral de Cursos (IGC) e o Conceito Preliminar de Cursos (CPC). Esses valores irão determinar a necessidade de avaliação *in loco* das instituições e cursos. No entanto, esse sofisticado mecanismo de avaliação não estabelece sanções expressivas para os cursos e instituições que reiteradamente apresentem resultados inferiores ao valor médio estipulado¹.

A oferta de vagas e cursos de graduação na educação superior brasileira é eminentemente privada – o censo da educação superior, divulgado em 2010 (INEP, 2010), registrou 73,1% do total das matrículas nas instituições de ensino privado – e, por essa razão, a regulação institucional de controle exercida pela União sobre o mercado mostra-se ainda frágil, por não estabelecer formas mais efetivas de sanção sobre os serviços ofertados, sempre que necessário. A distribuição socioespacial da oferta de cursos privados, sua concentração em áreas de baixo custo de investimento e a proliferação de instituições isoladas destinadas ao atendimento de demandas localizadas são reveladoras da incapacidade da regulação sistêmica do poder central sobre esse mercado.

As instituições superiores estaduais² ou municipais não são obrigadas a participar do Sinaes. Entretanto, algumas participam e sofrem influência do resultado das avaliações do poder central, especialmente na composição curricular. Diretrizes curriculares nacionais aprovadas pelo MEC orientam a formulação de exames nacionais padronizados e estes, por sua vez, a organização curricular das instituições de ensino superior dos demais entes da federação. O efeito da divulgação dos resultados obtidos no *ranking* geral posiciona instituições públicas em relação ao mercado privado, permitindo uma ilusão de comparabilidade de processos formativos qualitativamente diferenciados.

No entanto, os índices de comparabilidade divulgados não permitem identificação mais precisa das instituições e/ou cursos que agregam conhecimentos e competências aos estudantes em situações socioeconômicas desiguais. Os valores atribuídos ao Índice de Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD) acham-se diluídos em oito indicadores que compõem o CPC; e este, por sua vez, irá compor o IGC. Desse modo, os resultados divulgados são inexpressivos para subsidiar e reconhecer políticas institucionais mais redistributivas.

A avaliação da educação básica

No âmbito da educação básica, a regulação sistêmica é coordenada pelo poder central e efetuada por três mecanismos principais: a definição de diretrizes curriculares nacionais pelo Conselho Nacional de Educação, a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e as transferências constitucionais obrigatórias, legais e voluntárias de recursos financeiros pela União. O papel do Fundo de Desenvolvimento do Ensino

Fundamental (Fundef), criado como mecanismo de regulação sistêmico, foi analisado por Duarte (2005) e constituiu matriz de referência na formulação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Os dois mecanismos expressam políticas redistributivas no âmbito de cada estado e, especialmente o Fundeb, com maior potencialidade de impor ganhos aos entes com menos capacidade financeira para investir na educação básica³.

Duarte (2005, p. 835) assinalava que a implementação do Fundef introduzia no sistema educacional brasileiro, mediante regulação institucional, normativa e de controle (BARROSO, 2006), lógicas intersistêmicas de ações competitivas, reguladas pelo mecanismo de distribuição dos recursos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, para a autora, o mecanismo redistributivo do Fundef foi incapaz de impulsionar melhorias na qualidade da educação ofertada (seja no que se refere a suas condições materiais, seja quanto a procedimentos de ensino), embora o atendimento de demandas por acesso fosse de fundamental importância, sem o aporte de novos recursos.

Em relação às diretrizes curriculares nacionais e antes mesmo que o Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre elas se debruçasse, o Ministério da Educação brasileiro divulgou, a partir de 1995, e publicou, dois anos depois, documento denominado “Parâmetros Curriculares Nacionais” (BRASIL, 1997), com o objetivo de explicitar as metas de qualidade desejáveis a serem alcançadas pelas escolas de educação básica, especialmente no ensino fundamental. Esse documento funcionaria como referência modelar para a construção dos currículos formais das escolas brasileiras, municipais ou estaduais, prescrevendo temas e abordagens para o ensino considerado de qualidade.

Bonamino e Martínez (2002) expõem o debate entre os entes federados, CNE e o poder executivo central nas tensões decorrentes do processo de elaboração das diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental, em especial a inversão pela precedência do documento de caráter mais procedimental sobre as diretrizes gerais:

No que respeita à questão curricular, de acordo com a o art. 9º, § 1º, alínea C, da lei que cria o CNE, compete a este órgão "deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto". Desse modo, no enquadramento legal fornecido pela CF, a nova LDB e a Lei nº 9.131, de 1995, os currículos e conteúdos mínimos propostos pelo MEC teriam seu norte estabelecido pela mediação de diretrizes curriculares, que deveriam ter como foro de deliberação a Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE. No entanto, a divulgação da primeira versão dos PCNs pelo MEC, antes mesmo dos conselheiros do CNE iniciarem seu novo mandato em fevereiro de 1996, marcou um dos primeiros descompassos entre os dois órgãos de Estado.

A lógica nos debates sobre as prescrições normativas acerca das diretrizes curriculares envolvia, no arranjo federativo previsto no texto constitucional, a colaboração entre os entes federados, sob a coordenação e regulamentação do CNE. Com a

divulgação dos parâmetros, o MEC centraliza essa função, orientando os procedimentos indutores do que considerava “ensino de qualidade”.

Entretanto, mediante testes padronizados de proficiência em língua portuguesa e matemática, é a avaliação sistêmica que vai disseminar para o conjunto do sistema educacional lógicas de ação competitivas por resultados, sob a égide da melhoria da qualidade da educação básica. De acordo com Bonamino e Sousa (2012), o sistema brasileiro de avaliação da educação passou por três gerações de implementação. A primeira liga-se à criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – cuja bateria inicial de testes, com possibilidades de comparabilidade, ocorreu em 1995. Eram aplicações amostrais, com fins diagnósticos e sem interferência na vida das escolas e nos currículos escolares. Uma segunda geração de aplicações contemplaria, segundo as autoras, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais nas atividades escolares. Por último e ainda de acordo com Bonamino e Sousa (2012), estamos em uma terceira geração avaliativa, pois os resultados obtidos referenciam:

políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. Nesse caso, incluem-se experiências de responsabilização explicitadas em normas e que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 3).

No último período, a avaliação sistêmica possibilita ao poder central estabelecer dispositivos indutores de resultados no âmbito dos estados e dos municípios e, destes, sobre suas escolas. O modelo de avaliação descortinado pelo Saeb é, também, apropriado por governos subnacionais como mecanismo de regulação por desempenho. Os governos estaduais do Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo passaram a aplicar testes censitários dos resultados de rendimento escolar dos alunos, para implantar procedimentos de premiação e sanção aos profissionais docentes e/ou unidades escolares.

Franco, Alves e Bonamino (2007) caracterizam a última década do século XX como um período no qual a emergência e difusão do significado do termo ‘qualidade da/na educação’ acham-se relacionadas ao desempenho acadêmico dos alunos. Relatam que a institucionalização do Saeb fortalece essa significação, a partir da aferição regular e recorrente do rendimento do estudante na educação pública e privada. Nos últimos anos, construiu-se no país um imaginário político em que a obtenção de resultados superiores no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (medida de proficiência associada à regularização de situações de distorção entre anos de escolaridade e idade) é considerada como expressão de uma educação escolar de qualidade. Nas palavras do MEC, o Ideb tem por objetivo medir a qualidade de cada rede e cada escola, mediante uma escala de fácil compreensão, que estabelece metas

a serem atingidas pelos sistemas/redes educacionais dos estados e dos municípios. Os resultados obtidos no Ideb passariam a orientar a oferta pelo MEC de apoio técnico e/ou financeiro aos demais entes, priorizando aqueles com índices insuficientes de qualidade de ensino (BRASIL, 2008).

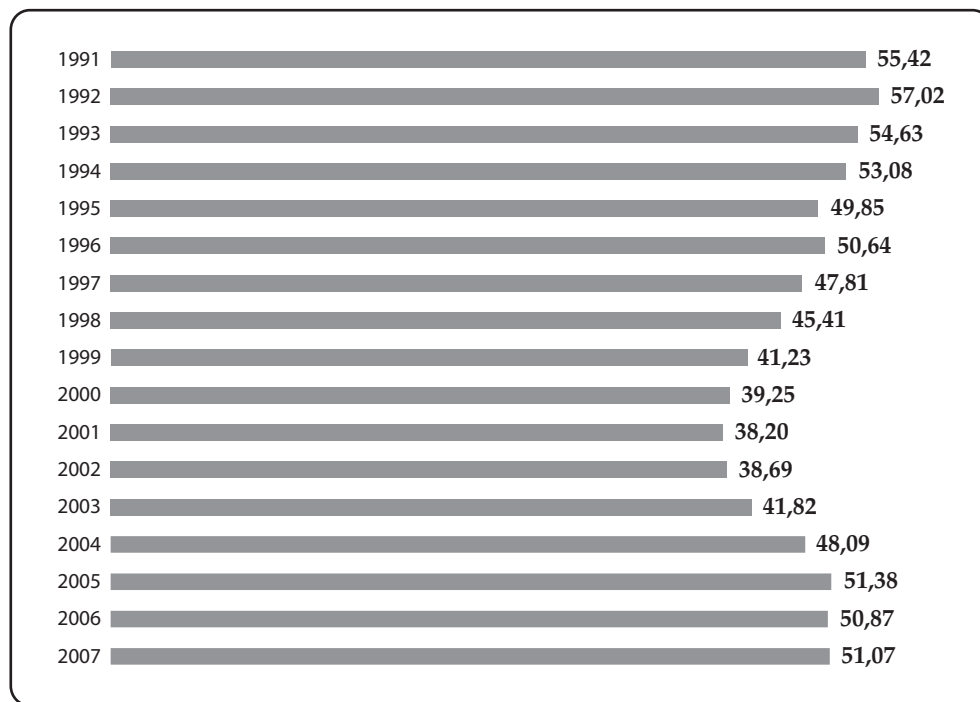
Por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), são realizados contratos-programas entre o MEC e as entidades federadas para cumprimento das metas previstas para o Ideb. Com essa sistemática, busca-se construir o planejamento educacional para os municípios centrado em lógicas de ação voltadas para resultados. Efeitos desse modo de regulação são anunciados em acórdão do Tribunal de Contas da União (nº 2.870, de 2010), que indaga sobre a expressiva e destoante alteração nos valores do Ideb de municípios brasileiros.

Regulação dos sistemas educacionais

Até o final da década de 1990, o sistema de avaliação dos resultados educacionais era legitimado pelos objetivos de mais eficiência e eficácia na reforma da administração pública. Os reformadores questionavam princípios baseados na prescrição de procedimentos, hierarquização de competências e profissionalização das burocracias.

No campo da educação superior, a ampliação do acesso em um contexto de restrição fiscal significou simultaneamente a ampliação da oferta privada, conferindo a milhares de jovens cidadãos a qualidade de consumidores desse serviço, e a adoção de medidas por maior eficiência na prestação dos serviços educacionais públicos. Um expressivo contingente de jovens trabalhadores, buscando ocupação nos setores de serviços em trabalhos terceirizados e/ou de curta duração, pressiona por consumo, incluindo os serviços educacionais, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990. A divulgação dos resultados avaliativos da educação superior foi, em um primeiro momento, um instrumento para a coordenação sistêmica da expansão, com reduzido custo de implementação. Ou seja, em um contexto de crescimento das pressões por acesso à educação superior, ao trabalho e de ampliação da provisão privada dos serviços educacionais, a utilização dos resultados da avaliação sistêmica objetiva orientar preferências do cidadão consumidor e, desse modo, reforçar formas de sociabilidade mais individualizadas, diferenciadas e de consumo.

Gráfico 1 – Brasil - Evolução percentual da eficácia do sistema de educação superior (estudantes concluintes por ingressantes).



Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Inep.

O sistema de avaliação da graduação não trouxe contribuições para alterar as elevadas taxas de evasão (Gráfico 1) ou as reduzidas taxas de acesso (Tabela 1). Tudo se passa como se a divulgação dos resultados educacionais convergissem para um acompanhamento da expansão de um sistema de educação superior, mediante o controle dos produtos/resultados. Entretanto, a instituição do Sinaes, especialmente com a implementação dos sistemas informatizados de coleta de dados, permite o cruzamento, pelo Poder Executivo central, de informações sobre matrículas, condições de oferta, docentes, fluxo e resultados educacionais – um conjunto de informações que permitiu à União dimensionar a capacidade de articulação dos demais atores – públicos e privados – em interação competitiva nesse sistema.

Tabela 1 – Evolução da taxa de atendimento na educação superior no Brasil.

Ano	Pop. 18 a 24 anos (A)	Alunos concluintes (B)	B/A
2001	23.158,00	395,988	1,7
2002	23.351,00	466,26	2,0
2003	23.648,00	528,223	2,2
2004	24.038,00	626,617	2,6
2005	24.357,00	717,858	2,9
2006	24.144,00	736,829	3,1
2007	23.644,00	756,799	3,2

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Inep.

Mais que regular os resultados educacionais, o conjunto de componentes e processos do sistema de avaliação da educação superior permite à União coordenar uma estrutura de prestação de serviços de baixo custo e expressivo retorno do investimento. Escolhas subsidiadas por informações permitem aos decisores, entre as questões-problema suscitadas (KINGDON, 2003), estabelecer janelas de oportunidades. Desde o início deste século, a ociosidade de vagas nas instituições privadas tem crescido e a coleta de informações pela União monitora os valores. Atores com comportamentos predatórios podem ser preventivamente admoestados ou alijados. Sujeitos a pressões eleitorais e de grupos de interesse, os governos podem deslocar recursos para instituições e atores com os quais dispõem de maiores vínculos.

No entanto, a educação básica no Brasil tem oferta eminentemente pública, 15% das matrículas de aproximadamente 50 milhões de crianças e jovens foram efetuadas em instituições privadas em 2010 (INEP, 2010). As mudanças que as políticas de avaliação se esforçam por impulsionar vão além dos objetivos de melhoria da qualidade da aprendizagem. Por um lado, alterações na regulação das relações intergovernamentais e, por outro, na governação da interação entre os atores que compõem este complexo sistema. Ao priorizar resultados, a União negocia “contratos programas” com as instâncias subnacionais, com efeitos nos procedimentos de gestão dos sistemas de ensino – especialmente os municipais e na organização das unidades escolares.

O regime de colaboração, no âmbito da educação básica, anunciado no texto educacional de 1988, vem se firmando mediante relações intergovernamentais, articuladas pela busca de resultados, atualmente aferidos pelo Ideb. A gestão dos sistemas educacionais estaduais e municipais, legitimada pela lógica de desempenho, opera por projetos formulados centralmente, mas de implementação dos governos locais. Ações federais nos últimos anos articulam resultados provenientes do sistema de avaliação com a transferência de recursos financeiros ou materiais, construindo, dessa

forma, a governação sistêmica, mediante a competição por resultados. O discurso de melhoria da qualidade da educação, pouco qualificado nos documentos de divulgação, legítima e, especialmente, dissemina a lógica comum de ação.

Nesse contexto de regulação por desempenho, a função de avaliação das ações governamentais e das políticas públicas adquire maior centralidade. A implementação local de programas para atingir metas definidas centralmente requer ações de monitoramento, para acompanhar as decisões ou medidas adotadas na resolução de situações-problema, surgidas no âmbito de cada território. Sem essa pesquisa avaliativa, a coordenação sistêmica poderia sofrer inflexões, devido às desigualdades e diversidades. Por último, cabe também a pesquisa dos resultados, alcançados face às metas pretendidas.

Recebido e aprovado em junho de 2012

Notas

- 1 Em 2011, o MEC determinou a redução do número de vagas a serem ofertadas para 2012 pelas instituições que apresentaram conceito 1 ou 2 no CPC. A redução atingiu especialmente os cursos das áreas de saúde, administração e ciências contábeis, em um contexto onde a oferta de vagas na educação superior privada supera a demanda. É a primeira vez que ocorre, nessa dimensão, a regulação pelo Estado brasileiro do mercado privado de educação superior.
- 2 As instituições superiores estaduais e municipais representam 64,3% do total das IES públicas e respondem por 11% do total das matrículas nesse nível de ensino, majoritariamente privado – 73,1% do total (INEP, 2010).
- 3 Sobre Fundef e Fundeb, ver: Arretche (2002), Pinto (2007) e Duarte e Faria (2010).

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: <http://www.defesasocial.mn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 3 maio 2012.
- ARRETCHÉ, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006.
- BONAMINO, Alicia; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Diretrizes e parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, 2002.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, 14 fev. 2012.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1995.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1997.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 2004.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 maio 2006.

_____. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela educação: Plano de Ações Articuladas – PAR**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=369>. Acesso em: 28 ago. 2010.

_____. Acórdão 2.870, de 2010. Relatório de auditoria. Plano de desenvolvimento da educação (PDE). Suplementação financeira para custeio de contratação de profissionais de educação, afrontando dispositivo constitucional. Crescimento destoante do índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB, em alguns municípios. Falta de acesso a recursos do plano de ações articuladas – par devido a dificuldades de ordem técnica por parte dos municípios. Suplementação financeira para produtos e serviços já ofertados diretamente pelo FNDE. Deficiências nos mecanismos de controle. Determinações e recomendações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 nov. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Leis nacionais da educação: uma conversa antiga. In: HORTA, José Silvério Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves de (Orgs.). **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora Brasil, 1997.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; DUARTE, Adriana Cancelli. **Termos da legislação educacional brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. **Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da educação básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo**. Belo Horizonte: RHJ, 2010.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área de educação à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 30, p. 95-116, 2005.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

MAROY, Christian. **École, régulation et marché**: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

_____. Régulation des systèmes éducatifs. In: ZANTEN, Agnès van. **Dictionnaire de l'éducation**. Paris: PUF, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

SANTOS, Maria Rosimary S.; DONINI, Ana Maria Cambours de. Políticas de integração e internacionalização da educação superior no MERCOSUL educativo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Mônica Eva; FELDFEBER, Myriam (Orgs.). **Políticas educacionais e trabalho docente**: perspectiva comparada. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. 10 v., p. 91-116.

SCHEIBE, Leda. O conselho técnico-científico da educação básica da CAPES e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 812-825, 2011.

Assessment of education policies *Systemic coordination by Central Government*

ABSTRACT: This article discusses the importance of educational assessment systems for regulating action on the part of participant governmental and non governmental organizations. The term 'regulation' is understood as a means of expressing and coordination action as governance and not just as a control mechanism. At present, the publication of the results of students' academic achievement is an important mechanism in regulating performance. This study stresses the centrality of assessment policies for systemic regulation, under the guise of quality promotion.

Keywords: Public policy in education. Educational assessment policies. Regulation of educational systems. Higher Education. Basic education.

Évaluation des politiques d'éducation *La coordination systémique par l'Union*

RÉSUMÉ: Cet article traite de l'importance des systèmes d'évaluation éducationnelle dans la régulation des actions entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui y participent. Le terme 'régulation' est saisi comme une manière d'articulation et de coordination d'actions - de gouvernement - et pas seulement comme dispositif de contrôle. Actuellement, la divulgation de résultats du rendement scolaire d'étudiants est un dispositif central dans le mode de régulation par rendement. L'étude inscrit la centralité des politiques d'évaluation pour la régulation systémique, dans le cadre de la promotion de la qualité.

Mots-clés: Politiques publiques d'éducation. Politique d'évaluation éducationnelle. Régulation des systèmes éducationnels. Enseignement supérieur. Éducation de base.

Evaluación de las políticas en educación *La coordinación sistémica por la Unión*

RESUMEN: Este artículo discute la importancia de los sistemas de evaluación educacional en la regulación de las acciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan de dichos sistemas. El término 'regulación' es utilizado como modo de articulación y coordinación de acciones - de gobernación - y no apenas, como dispositivo de control. En la actualidad, la divulgación de resultados sobre el rendimiento escolar de estudiantes es un dispositivo central en el modo de regulación por desempeño. El estudio registra la centralidad de las políticas de evaluación para la regulación sistémica, bajo el discurso de promoción de la calidad.

Palabras clave: Políticas públicas en educación. Política de evaluación educacional. Regulación de sistemas educacionales. Educación superior. Educación básica.

A educação carente de autonomia

Regime federativo a serviço da religião

LUIZ ANTÔNIO CUNHA*

RESUMO: O artigo apresenta a tese de que o regime federativo dificulta a construção da autonomia educacional, especialmente a do setor público de ensino. Com foco no ensino religioso, mostra como os defensores da presença dessa disciplina no currículo das escolas públicas conseguiram conquistar posições genéricas na legislação federal, de tal forma que deixaram espaço livre para negociações nas instâncias inferiores do Estado, nas quais suas pressões têm sido mais eficazes. O artigo termina com a indicação de procedimentos que poderiam suprimir esse tipo de ação privada sobre o ensino público, bem como minorá-lo em curto prazo, visando à autonomização do campo educacional.

Palavras-chave: Educação brasileira. Política Educacional. Regime de colaboração. Educação e federação. Educação e ideologia.

Introdução

Antes de tudo, fique claro que este artigo não contém um balanço sobre todos os efeitos do regime federativo para a educação brasileira e, consequentemente, para o povo brasileiro. O que pretendemos, isso sim, é mostrar como essa forma de organização estatal dificulta a autonomização do campo educacional. Para isso, tomamos como referência a questão atual e relevante do ensino religioso nas escolas públicas.

* Doutor em Educação. Professor Titular e membro do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: <lacunha@cfch.ufrj.br>.

A autonomia do campo educacional é um problema há muito tempo; autonomia diante dos senhores de terra, gado e gente do interior, bem como dos empresários urbanos, além dos governos municipais, estaduais e federais, e das instituições religiosas. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, firmado pelo que havia de melhor na inteligência brasileira (Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Pascoal Leme, Hermes Lima, Cecília Meireles, Armanda Álvaro Alberto e outros educadores), já a reclamava. Para os pioneiros, a educação pública deveria ter um orçamento próprio, sem depender dos humores de quem ocupava o Poder Executivo, ora generosos, ora sovinas; deveria ter um quadro de professores definido por critérios próprios, sem depender dos favores dos governantes aos seus protegidos; deveria fixar seus próprios fins, independentemente dos mecanismos reprodutores das classes sociais; e, finalmente, deveria ser laica, de modo a não ficar presa aos preceitos religiosos.

Sem desconsiderar os demais constrangimentos à educação pública, é esse último que tomaremos como objeto de nossas reflexões, as quais queremos compartilhar com o leitor: a autonomia da educação pública diante das instituições religiosas.

No Brasil independente, a educação pública começou estreitamente ligada à Igreja Católica, religião oficial e, aliás, integrante da administração pública. Os padres eram funcionários públicos e recebiam salários. As eleições eram realizadas dentro dos templos e começavam com uma cerimônia religiosa. Os não católicos tinham direito de voto, mas não podiam ser eleitos. Cultos diferentes do oficial, somente em recintos fechados, sem forma externa de templo, quase clandestinos. Essa situação discriminatória foi mudando ao longo do Império, mas à custa de muita luta, de modo a romper o monopólio religioso católico. O confessionalismo educacional tinha na lei de 15 de outubro de 1827 a determinação de que as escolas de primeiras letras ensinassem “os princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos.” (BRASIL, 1827).

Foi a República que, na primeira Constituição, de 1891, determinou que o ensino público fosse laico (BRASIL, 1891). Ao mesmo tempo, ela determinou a organização do Estado na forma federativa – cláusula pétrea que se mantém até hoje, apesar das oscilações centralizadoras, como no período do Estado Novo (1937-1945).

O regime federativo permitiu um grande desenvolvimento das forças produtivas, mas muito desigual, e propiciou que São Paulo tivesse suas próprias leis de imigração, atraísse capitais estrangeiros para a instalação de ferrovias, portos e energia elétrica, como também que o governo desse estado montasse a maior rede de ensino público primário de todo o país. O regime federativo permitiu, ainda, que as elites regionais formassem seus intelectuais localmente, sem precisar enviá-los às poucas faculdades legadas pelo centralista regime imperial. Assim, mesmo com o ensino primário minguaado, as capitais de todos os estados tiveram suas próprias faculdades, públicas inicialmente, privadas posteriormente.

Separada a Igreja Católica do Estado, escolas primárias e secundárias evangélicas expandiram-se, especialmente metodistas e presbiterianas, impulsionadas pela qualidade do ensino nelas ministrado. Parecia que a laicidade republicana havia introduzido o Brasil no rol dos países em que o Estado não favorecia nem prejudicava as religiões – elas disputavam os adeptos livremente, num campo por elas próprias configurado.

Entretanto, não foi isso o que aconteceu. A crise de hegemonia marcou toda a implantação do regime republicano. Diante de levantes camponeses e operários urbanos, seguidos de insurreições militares, as elites políticas viram no fascismo italiano uma solução que seria adequada ao Brasil. Para o restabelecimento da ordem, nada melhor do que a religião, inclusive, embutida no currículo das escolas públicas. Na reforma constitucional de 1926, a emenda que reintroduzia esse ensino teve a maioria dos votos, mas não o suficiente para ser aprovada. Mesmo assim, os governadores de alguns estados, lançando mão do poder que detinham sobre as respectivas redes escolares, determinaram a volta da religião, sob diversas modalidades. Antônio Carlos de Andrada, por exemplo, presidente (governador) de Minas Gerais, determinou o ensino do catecismo católico depois das aulas; já seu secretário do Interior, Francisco Campos, veio a ser o primeiro-ministro da Educação no governo de Vargas e responsável pelo decreto que inseriu o ensino religioso no currículo escolar, em 1931, do qual até hoje não saiu.

Desde 1934, todas as constituições brasileiras, de períodos democráticos e ditatoriais, determinam o ensino religioso nas escolas públicas. No entanto, nem sempre ele foi oferecido, devido a uma espécie de *laicidade difusa* no setor público: diante de tanta falta de docentes, com tão pouco tempo para o desenvolvimento dos conteúdos que só podem ser ensinados na escola, o ensino religioso acabava sendo deixado de lado.

Por sua vez, a Constituição promulgada em 1988 reeditou os termos gerais de suas quatro antecessoras do período republicano, com a seguinte determinação: “O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.” (BRASIL, 1988). No ano seguinte, cada unidade da Federação promoveu a elaboração de sua própria Constituição. Em 14 unidades da Federação, os grupos confessionais conseguiram a extensão do ensino religioso para as escolas públicas de educação infantil e/ou de nível médio; três estados foram além e estabeleceram, em suas constituições, a exigência de habilitação própria para os professores dessa disciplina. Depois disso, a legislação estadual foi terreno fértil para a projeção das devoções dos deputados, representantes do povo que se travestiam em representantes de suas próprias crenças religiosas.

A abertura para os sistemas estaduais e municipais foi aumentada no processo de elaboração da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996). Dois fatores determinaram a mudança: o intenso crescimento das igrejas

evangélicas, principalmente nos centros urbanos e mais fortemente nos meios populares, ameaçando a tradicional hegemonia católica; e a mudança da orientação do Vaticano, durante o papado de João Paulo II, que se voltou para uma política de confronto nos campos político (contra o bloco comunista) e religioso (contra a teologia da libertação e o ecumenismo). Depois da recuperação dos países do Leste Europeu para o “mundo livre”, a recuperação dos países da América Latina e da África para o catolicismo foi a tônica principal do Vaticano.

O “veto transversal” do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) à LDB abriu caminho para a intensificação do controle religioso no currículo da escola pública. Nada mais direto do que um veto presidencial, mas FHC obteve o mesmo efeito por via indireta, na primeira alteração da LDB, que ele próprio acabara de sancionar, em 20 de dezembro de 1996. Ao discursar na cerimônia de promulgação, ele anunciou que um de seus artigos teria de ser alterado logo, o do ensino religioso. Com isso, foi dada a largada na corrida para a “correção” da LDB. É isso que chamamos “veto transversal”: uma espécie de convite aberto à mudança da lei recém-promulgada, com promessa de apoio.

No dia seguinte à promulgação da LDB, os jornais noticiaram essa intenção, que ia ao encontro das demandas de instituições religiosas, tendo sido apenas a Igreja Católica citada explicitamente.

O “veto transversal” referia-se justamente ao art. 33 e sua determinação de vedar o pagamento dos professores do ensino religioso com recursos públicos (BRASIL, 1996). Os jornais registraram que o presidente declarou a intenção de convocar “representantes das igrejas” para definir novas regras para o ensino religioso, a partir do que seria elaborado um projeto de lei a ser enviado ao Congresso; bem como de apoiar a iniciativa do ministro de propor o “modelo paranaense”, isto é, o pagamento dos professores de ensino religioso pelos governos estaduais, sendo que estes estariam obrigados a ministrar um “ensino ecumênico”, abrangendo “todos os princípios religiosos existentes no Brasil”.

O primeiro a dar entrada na Câmara foi o Projeto de Lei nº 2.747-A, de 1997, do deputado Nelson Marchezan (Partido da Social Democracia Brasileira do Rio Grande do Sul – PSDB-RS), seguido pelo Projeto de Lei nº 2.997, de 1997, do deputado Maurício Requião (Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Paraná – PMDB-PR). Em terceiro lugar, chegou o Projeto de Lei nº 3.034, de 1997, preparado pelo Ministério da Educação (MEC) e enviado pelo presidente da República. Todos tinham em comum a eliminação da expressão ‘sem ônus para os cofres públicos’. De acordo com o que determinava o regimento da Câmara, os dois últimos projetos foram apensados ao primeiro.

Para relatar os projetos, todos oriundos da centro-direita do espectro político, foi nomeado um deputado da centro-esquerda, sacerdote católico (mera coincidência?), que, aliás, expressava essa ambivalência em seu codinome eleitoral: Padre Roque (Partido dos Trabalhadores do Paraná – PT-PR).

A justificativa do projeto oriundo do MEC enfrentou a “questão delicada” (*sic*) do ônus do ensino religioso. O texto encaminhado pelo ministro Paulo Renato Souza ao presidente da República dizia que o ensino religioso deveria ser custeado pelo poder público e ministrado sob a responsabilidade de “colegiados inter-confessionais”, como já estaria sendo feito “em quase todas as unidades da federação”. Dessa maneira, o art. 19 da Constituição (BRASIL, 1988) seria preservado. Ainda, o projeto transferia para os sistemas de ensino as atribuições de definir o conteúdo do ensino inter-religioso, bem como as formas de treinamento, recrutamento e remuneração dos professores. Tais atribuições poderiam ser delegadas, no todo ou em parte, à entidade civil constituída pelas diferentes denominações religiosas.

Mal havia sido promulgada, a LDB foi, então, alterada. Às vésperas da visita do papa João Paulo II ao Brasil (mera coincidência?), foi promulgada a Lei nº 9.475, de 22 de julho de 1997, aprovada em regime de urgência. Assim, embora continuasse de matrícula facultativa nas escolas públicas, o ensino religioso foi declarado “integrante da formação básica do cidadão” (BRASIL, 1997b).

Além dessa proclamação ideológica antidemocrática e antipedagógica, duas supressões produziram os maiores efeitos práticos: o fim da restrição ao emprego de recursos públicos para cobrir os custos do ensino religioso nas escolas públicas e a eliminação das modalidades confessional e interconfessional. A primeira omissão abriu caminho para a negociação, em cada unidade da Federação, entre as organizações religiosas e os governos estaduais e municipais, para o financiamento de seus agentes no ensino público, inclusive, a realização de concursos públicos para o magistério dessa disciplina. A segunda omissão forneceu um reforço simbólico aos grupos que, dentro das entidades religiosas, pretendiam manter o caráter confessional, em detrimento dos que defendiam substituí-lo por um presumido denominador comum às diferentes religiões.

Ainda, houve duas inserções, na forma de parágrafos, no art. 33, ambas delegando aos sistemas educacionais responsabilidades importantes para a configuração do ensino religioso nas escolas públicas. O parágrafo 1º determinou que os sistemas de ensino estaduais e municipais (estes, se existissem) regulamentassem os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecessem as normas para a habilitação e a admissão dos professores. Ou seja, a União abriu mão de seu papel na definição das diretrizes curriculares, no que concernia ao ensino religioso, bem como na configuração da docência dessa disciplina, transferindo as atribuições aos estados e municípios, nos quais a pressão das entidades religiosas podia ser exercida mais eficazmente, até mesmo de forma menos visível.

O parágrafo 2º fez referência à “entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas” (BRASIL, 1996). É claro que a lei não pode determinar a criação de entidade privada para qualquer finalidade que seja, mas, nesse caso, a

determinação foi indireta. Supondo a existência dela, no âmbito de cada ente da Federação, determinou, isso sim, que a direção de cada sistema de ensino *ouvisse* tal entidade para a definição dos conteúdos do ensino religioso. Essas entidades eram predominantemente cristãs e hegemonicamente católicas. Em alguns estados, foram formados conselhos de ensino religioso, que preencheram o lugar previsto na LDB, mas, em outros, os conselhos foram localizados *dentro* das secretarias de Educação, sendo, portanto, órgãos da administração estatal.

Anomia jurídica e política

A LDB reformada abriu caminho para uma anomia jurídica e uma folia pedagógica.

A anomia jurídica, no plano federal, teve uma face na omissão do Conselho Nacional de Educação (CNE) no que respeita à formação e recrutamento de professores para o ensino religioso nos estados e municípios, deixando a seu critério (ou falta dele) tudo o que se referisse ao magistério da disciplina. Outra face foi a concordata Brasil-Vaticano. Vamos a cada uma delas.

Situações polares são ocupadas por sistemas estaduais nos quais os professores são selecionados no interior do próprio quadro de docentes, de um lado, e, de outro, pelos que põem a responsabilidade da escolha (indicação ou credenciamento) nas instituições religiosas. Prevalece a norma de que os professores sejam do quadro do magistério estadual e portadores de licenciatura, mas, a partir daí, são grandes as diferenças entre os sistemas estaduais. Há os que aceitam quaisquer licenciados, sem a exigência de formação específica; os que limitam o acesso a essa disciplina para os licenciados em filosofia, história e ciências sociais; os que exigem professores com formação adicional ministrada por entidades religiosas ou pelas secretarias de Educação; e os que especificam a licenciatura em ciências da religião, ensino religioso e, até mesmo, teologia, sem faltar os que indicam a possibilidade de aproveitamento de egressos de seminários maiores católicos, com a ressalva de que diplomas equivalentes serão aceitos.

Por sua vez, o segundo semestre de 2009 foi tomado por intensos debates envolvendo a chegada ao Congresso Nacional de projeto de acordo entre o governo brasileiro e o Vaticano, relativo ao estatuto jurídico da Igreja Católica no Brasil. A imprensa expressou esses conflitos e veiculou opiniões pró e contra tal acordo. Contudo, ele foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 698, de 7 de outubro de 2009, e promulgado pelo presidente da República, por meio do Decreto nº 7.107, de 11 de fevereiro de 2010.

O art. 11 do acordo – o que mais polêmica suscitou – tratava diretamente do ensino religioso nas escolas públicas:

A República Federativa do Brasil, em observância ao direito de liberdade religiosa, da diversidade cultural e da pluralidade confessional do País, respeita a importância do ensino religioso em vista da formação integral da pessoa.

Parágrafo 1º [aliás, Parágrafo único] – O ensino religioso, católico e de outras confissões religiosas, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, em conformidade com a Constituição e as outras leis vigentes, sem qualquer forma de discriminação. (BRASIL, 2010).

A promulgação do acordo pelo presidente da República não pôs fim aos debates. A Procuradoria Geral da República (PGR), instância do Ministério Público Federal, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) do acordo ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 30 de julho de 2010, para que esta corte interpretasse, tanto o art. 33 da LDB quanto o art. 11 do acordo Brasil-Vaticano, à luz da Constituição vigente, de modo a deixar claro que o ensino religioso nas escolas públicas só pode ser de natureza não confessional. O STF acolheu o pedido, que foi distribuído e aguarda parecer.

Dessa forma, favorecida pela anomia jurídica, a folia pedagógica campeia no ensino religioso.

Pesquisas sobre a prática do ensino religioso nas escolas públicas realizadas por docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade de São Paulo convergem com teses de mestrado e doutorado, nelas e em outras instituições, ao apontarem tanto o caráter *obrigatório de fato* do ensino religioso nas escolas públicas quanto a atribuição a essa disciplina de funções que não são e não podem ser suas. Em outras palavras, em substituição à função de orientação educacional, cada vez mais rara nas escolas públicas, o ensino religioso tem sido encarregado do controle individual e social supostamente capaz de acalmar os indisciplinados, de conter o uso de drogas e de evitar a gravidez precoce e as doenças sexualmente transmissíveis. Além disso, tem sido apresentado como a única base válida para a ética e os direitos humanos, atribuição que afronta as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, aprovadas pelo CNE.

A anomia político-administrativa prevalecente em torno da disciplina em foco favoreceu o surgimento de “Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Religioso” elaboradas por uma instituição privada, oriunda do campo religioso e voltada para o exercício de influência no campo educacional. Esse simulacro tira proveito da ausência e da contradição de normas para difundir pelo país sua pretensão regulatória, substituindo, até no nome de seu projeto, o CNE.

Contra o Estado laico

Cresce, em todo o país, a convicção de que o ensino religioso nas escolas públicas é uma prática incompatível com o princípio da laicidade do Estado. De nada adianta a difusão de contorcionismos retóricos que pretendem difundir contrafações como “laicidade autêntica”, qualificação que visa, justamente, a dissolver a laicidade, fazendo de conta que ela é respeitada.

O melhor encaminhamento para o problema é uma reforma na Constituição, que substitua o parágrafo 1º do art. 210 por um simples e inequívoco texto que diga, como na primeira Constituição republicana, que o currículo do ensino público será laico. Dessa forma, as Constituições estaduais e a própria LDB teriam de se adequar àquele dispositivo, o que provocaria um efeito em cascata de supressão desse corpo estranho no ensino público.

Enquanto isso não chega, poderia ser emitido um parecer pelo CNE, seguido de resolução, que pusesse limites à folia pedagógica, envolvendo o ensino religioso nas escolas públicas. Nesse último caso, o problema é encontrar soluções compatíveis ao ordenamento jurídico do país e aos bons princípios da pedagogia democrática. Não dá para esperar pela decisão do STF sobre a ADI. Seja qual for a resposta do Poder Judiciário, o CNE não pode ficar sem dar sua palavra, marcada pela pedagogia. Ou seja: as normas pedagógicas não podem transgredir as leis do país, mas não devem ficar a reboque delas, até porque o STF pode se valer da palavra do CNE.

Antes de tudo, o parecer do CNE deveria deixar claro o que essa disciplina nas escolas públicas *não pode ser*, elencando procedimentos que poderão parecer evidentes, mas que servirão de marcos balizadores num campo conflituoso e cheio de dissimulações, entre eles, evitar que o proselitismo seja ostensiva ou dissimuladamente o fundamento dessa disciplina; impedir que os alunos sejam induzidos a acreditar na obrigatoriedade dela; e, principalmente, que o ensino religioso somente seja oferecido se e quando houver alternativas pedagogicamente válidas para os alunos escolherem – sem isso, não há disciplina facultativa.

A conclusão que podemos tirar a partir da observação da presença do ensino religioso nas escolas públicas é que os grupos religiosos de pressão, especialmente o clero católico, conseguiram inscrevê-lo como a única disciplina escolar mencionada na Constituição brasileira. A partir daí, prosseguiram na pressão para deixar a legislação infraconstitucional cheia de claros, de modo a poderem completá-la, conforme seus interesses proselitistas, ostensivos ou dissimulados, nas instâncias inferiores do Estado. A concordata Brasil-Vaticano seguiu o mesmo figurino. Numa palavra: o regime federativo foi de grande valia para a geração da anomia jurídica, propiciadora, por sua vez, da folia pedagógica.

Inverter esse quadro, só mesmo com intervenções que compensem tal efeito: reforma da Constituição e da LDB, parecer do CNE, tudo isso pautado pelo conceito de laicidade do Estado, sem o tradicional oportunismo de adular o clero e sem covardia diante de sua já conhecida chantagem: “querem tirar Deus da escola pública!”

Enfim, a julgar desse ponto de vista, a autonomia do campo educacional avançará com a redução dos graus de liberdade do regime federativo, como também, aliás, com a fixação do piso salarial nacional para o magistério da educação básica do setor público, em todos os níveis do Estado – União, Distrito Federal, estados e municípios.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Referências

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. *Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios, 1827.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.

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

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Projeto de Lei nº 2.997, de 16 de abril de 1997. Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1997a.

_____. Lei nº 9.475, de 22 de julho de 1997. Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

_____. Decreto Legislativo nº 698, de 7 de outubro de 2009. Aprova o texto do acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao estatuto jurídico da Igreja Católica no Brasil, assinado na cidade-estado do Vaticano, em 13 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 out. 2009.

_____. Decreto nº 7.107, de 11 de fevereiro de 2010. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 fev. 2010.

The lack of autonomy in education

Federal System at the Service of Religion

ABSTRACT: The paper presents the thesis that the federal system hampers the building of autonomy in the educational field, especially in the public education sector. With a focus on religious education, it shows how those who defend the inclusion of this subject in the public school curriculum have managed to gain general positions in federal legislation in such a way that the field has been left open for negotiations at lower State levels where their pressure has been more effective. The article ends by indicating procedures which could eliminate this type of private pressure on public education, and reduce it in the short term, with a view to providing autonomy for the educational field.

Keywords: Brazilian education. Educational policy. Collaborative system. Education and the Federation. Education and ideology.

Une éducation qui manque d'autonomie

Régime fédératif au service de la religion

RÉSUMÉ: Cet article défend la thèse que le régime fédératif rend plus difficile la construction de l'autonomie du domaine de l'éducation, notamment celle du secteur public de l'enseignement. Centré sur l'éducation religieuse, il montre comment les défenseurs de la présence de cette discipline dans le curriculum des écoles publiques ont-ils réussi à conquérir des positions génériques dans la législation fédérale, de façon à laisser l'espace libre pour les négociations dans les instances inférieures de l'État, où les pressions ont été plus efficaces. L'article se termine par l'indication des procédures qui pourraient supprimer ce genre d'action privée sur l'enseignement public, ainsi que de le réduire à court terme, le tout visant à l'autonomisation du domaine éducationnel.

Mots-clés: Éducation brésilienne. Politique éducationnelle. Régime de collaboration. Éducation et fédération. Éducation et idéologie.

Una educación carente de autonomía

Régimen federativo al servicio de la religión

RESUMEN: El artículo presenta la tesis de que el régimen federativo dificulta la construcción de la autonomía del campo educacional, especialmente la del sector público de enseñanza. Con foco en la enseñanza religiosa, muestra como los defensores de la presencia de esta asignatura en el currículo de las escuelas públicas consiguieron conquistar posiciones genéricas en la legislación federal, de forma tal que dejaron espacio libre para negociaciones en las instancias inferiores del Estado, en las cuales sus presiones han sido más eficaces. El artículo termina con la indicación de procedimientos que podrían suprimir ese tipo de acción privada sobre la enseñanza pública, así como disminuirla a corto plazo, buscando la autonomía del campo educacional.

Palabras clave: Educación brasileña. Política Educativa. Régimen de colaboración. Educación y federación. Educación e ideología.

A assistência financeira da União às políticas educacionais locais

NALÚ FARENZENA*

RESUMO: O artigo discute o papel do governo da União no financiamento da educação básica, por meio de ações de assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios. Sobre a atuação da União, considera-se a repartição de responsabilidades governamentais na educação, a caracterização de gastos de assistência e os critérios para priorizar sua alocação. Apesar dos avanços nos critérios de assistência, o gasto da União na educação básica é considerado pequeno, diante da procura por equidade e qualidade na educação.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Políticas públicas de educação. Relações intergovernamentais. Assistência técnica e financeira da União na educação.

Introdução

A fixação de uma meta de gasto público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) é, atualmente, preceito contemplado na Constituição da República, no seu art. 214, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE). Na tramitação do Projeto de Lei do futuro PNE, a meta a atingir de gasto público em educação/PIB tem sido uma das questões centrais da agenda de problematizações e propostas.

* Doutora em Educação. Professora associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Editora associada da *Revista Educação & Realidade* e da *Revista Políticas Educativas – Poled*, do NEPI/AUGM. E-mail: <nalu.farenzena@gmail.com>.

No bojo das discussões, há estudos que buscam avaliar o nível de gastos em educação/PIB no Brasil, na comparação com outros países e estudos que estimam os gastos necessários para atingir as metas de expansão e qualificação da educação, prescritas no Projeto de Lei (PL) do PNE, que ora tramita na Câmara dos Deputados (PL nº 8.035, de 2010)¹. Este tema, de base eminentemente política, relaciona-se, sem dúvida, à sua cobertura e ao enfrentamento das desigualdades na escolarização.

Na cobertura educacional, há sérios desafios quanto à expansão da oferta e à melhoria das condições de qualidade da educação, diante dos déficits do acesso, da permanência e da conclusão das etapas do sistema educacional. As desigualdades na escolarização e na frequência ao sistema educacional entre os brasileiros são outra dimensão². Os recortes nas desigualdades – de renda, regionais, de raça/etnia e de residência rural ou urbana da população – demandam políticas de equidade, no bojo de políticas universais de expansão e de oferta de qualidade na educação.

Os problemas que requerem intervenção pública são muitos e de naturezas diversas, associados a causas internas e externas ao sistema escolar, formando uma trama de mútuas influências. A configuração das responsabilidades das esferas de governo na oferta e no financiamento da educação faz parte dessa trama. No âmago da discussão do gasto público na educação, frente aos déficits de cobertura e às desigualdades na escolarização, se põe em xeque a participação de cada esfera de governo no gasto educacional.

O Brasil é uma república federativa com três esferas de governo, com responsabilidades no setor educacional, na regulação, no planejamento, no atendimento direto (oferta) e no financiamento. A organização em sistemas de ensino autônomos, a definição de competências e prioridades de cada esfera governamental e de cooperação federativa são diretrizes político-administrativas abrangentes da organização nacional da educação. Nessa moldura institucional setorial, tem destaque, na agenda pública nacional, a indagação sobre o papel da União no financiamento da educação básica.

O objetivo deste artigo é discutir o papel da União no financiamento da educação básica, por meio de assistência financeira aos estados e aos municípios. Procuro fazê-lo com base na contextualização da atuação da União em arranjos legais e institucionais setoriais, que delimitam responsabilidades dos níveis de governo, bem como formas de cooperação intergovernamental.

Na próxima seção, exponho demarcações político-institucionais e contextuais quanto às responsabilidades das esferas de governo para com a educação, com ênfase no papel da União na educação básica. Na seção seguinte, trato dos gastos do governo da União em ações de assistência financeira aos governos subnacionais, buscando, desse modo, contar com alguma medida da sua representatividade nos gastos educacionais, e, ainda, das inflexões na política de assistência da União aos governos subnacionais na última década.

O papel da União na educação básica

Para compreender o papel do governo da União no financiamento da educação básica, traço um sucinto panorama das responsabilidades governamentais no setor, com foco na oferta e no financiamento da educação.

A responsabilidade pela educação escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais, observando: a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil e a dos estados no ensino fundamental e no ensino médio; a atuação da União na organização e no financiamento da rede pública federal de ensino e na prestação de assistência financeira e técnica aos estados e municípios. responsabilidades podem ser enfocadas pelo lado da oferta e do financiamento da educação e ambos convocam responsabilidades próprias de cada esfera de governo e interdependência.

A oferta pública na educação básica é historicamente descentralizada, com grande parte da responsabilidade assumida por estados e municípios. Processos recentes de descentralização intergovernamental dizem respeito ao ensino fundamental e à educação infantil e significam o crescimento proporcionalmente maior das redes municipais frente às redes estaduais. Em suma, a oferta de educação básica é compartilhada entre estados e municípios, uma das formas da cooperação federativa na educação.

Diferentemente da atribuição a estados e municípios de priorizar uma etapa da educação na oferta educacional, para a União é preceituada a organização e a manutenção da rede federal de ensino, a qual é composta majoritariamente por universidades, institutos federais de educação, ciência e tecnologia, centros federais de educação tecnológica e escolas técnicas. Na prática, as prioridades na oferta são o ensino técnico e a educação superior. No ensino técnico, as matrículas na rede federal representavam 9,6% do total em 2010 (INEP, 2012a). Na educação superior, a rede federal atendia em torno de 938 mil estudantes, representando 15% do total e 57% dos estudantes de instituições públicas.

Em termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades. Cada esfera deve aplicar em educação uma parte das receitas resultantes de impostos, assim como a União, os estados e os municípios contam com frações do salário-educação.

A cooperação federativa no financiamento da educação se dá por meio de uma série de políticas. Podemos apontar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente desde 2007, como os principais mecanismos de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação.

No bojo da colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica, é destacada, aqui, a responsabilidade da União de assistir técnica e financeiramente a estados e municípios, em função redistributiva e supletiva, para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Tal responsabilidade pressupõe e implica a cooperação da União para com os governos subnacionais, delimitada como um dever, esteada em objetivos e funções explicitamente declarados. Assim estabelece o art. 211 da Constituição da República Federativa do Brasil:

a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Entre os significados de ‘assistência’, no Dicionário Houaiss (2010), encontra-se o de “ato ou efeito de proteger, de amparar, de auxiliar”. Considerando o princípio de autonomia dos sistemas de ensino e a administração autônoma (não delegada) das redes escolares estaduais e municipais, o caráter de apoio e suporte parece ser o que melhor se adéqua à atribuição da União de “assistir técnica e financeiramente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. A assistência é o *instrumento* que viabiliza o exercício das funções redistributiva e supletiva da União.

O termo ‘técnica’ significa que os apoios ou suportes são esteados num conhecimento especializado, com base referencial técnico-científica. A “assistência técnica” da União na educação tem se materializado, principalmente, por meio da oferta de programas de capacitação de profissionais ou membros de conselhos da área da educação, programas de formação inicial de professores, disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de políticas e ações e realização de estudos, levantamentos e avaliações. A “assistência financeira” compreende transferência de recursos financeiros ou de bens materiais, tais como livros de referência, livros didáticos ou equipamentos de informática.

Na tipologia de assistência da União à educação, encontra-se, ainda, outra diferenciação: a assistência *compulsória* e a *voluntária*. A primeira, chamada oficialmente de constitucional-legal, diz respeito a ações inscritas na Constituição da República ou na legislação, por exemplo, a complementação da União ao Fundeb ou os repasses do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). A assistência voluntária compreende ações não prescritas na legislação, as quais, na atualidade, são muitas e variadas, desde, por exemplo, programas de formação inicial ou continuada de profissionais da educação a repasses de recursos para a construção de escolas.

A divisão de responsabilidades na oferta da educação básica entre estados e municípios brasileiros não é equilibrada, se considerarmos a repartição dos recursos tributários. Como se pode ver na Tabela 1, as matrículas nas redes municipais

ampliaram-se entre os anos de 1996 e de 2010, vindo a representar, em 2010, a maior proporção: 46% do total. Se tomarmos apenas as matrículas estaduais e municipais, a proporção da oferta municipal fica em 54%.

Tabela 1 – Distribuição da matrícula na educação básica, por dependência administrativa – Brasil – 1996, 2002, 2008, 2010.³

Ano	Total	Estadual		Municipal		Particular	
	nº	nº	%	nº	%	nº	%
1996	46.916.772	23.365.283	50%	17.547.586	37%	5.903.903	13%
2002	50.091.304	21.853.388	44%	21.965.326	44%	6.063.834	12%
2008	53.232.868	21.433.442	40%	24.500.582	46%	7.101.043	13%
2010	51.549.889	20.031.988	39%	23.722.411	46%	7.560.382	15%
2010/1996	10%	-14%		35%		28%	

Fonte: Inep/MEC (1997, 2003, 2009, 2011).

Essa evolução, na direção de maior quantidade de matrículas nas escolas municipais, se deve a processos de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental. Os municípios atendiam, em 2010, 72% da matrícula na educação infantil e 55% no ensino fundamental. No atendimento do ensino médio, contudo, as redes estaduais de ensino predominam, com 86% das matrículas.

Cabe destacar que, a par da repartição da oferta de educação básica no âmbito nacional, a distribuição de matrículas entre redes estaduais e municipais varia em cada estado da federação, assim como em cada território municipal. São generalizadas a municipalização e a oferta municipalizada da educação infantil, bem como a oferta estadualizada do ensino médio. Já no ensino fundamental, o movimento de municipalização anda em ritmos diferenciados, com situações de oferta marcadamente municipalizadas e outras em que ainda predominam as matrículas em redes estaduais.

É importante confrontar o quadro da distribuição da oferta educacional com a distribuição da carga tributária do país e do gasto público em educação, pois, desse modo, é possível situar a importância e os desafios da cooperação federativa na educação.

Em 2005⁴, a distribuição da carga tributária disponível foi a seguinte: 57,89% para a União, 25,75% para os estados e 16,35% para os municípios. Essa distribuição do bolo tributário é inversa à repartição de matrículas na educação básica entre as redes públicas, o que evidencia a centralidade da questão da divisão de recursos para o financiamento da educação no contexto do federalismo fiscal.

Segundo Castro e Duarte (2008), de um gasto total público em educação estimado em 87 bilhões de reais em 2005, a repartição por nível de governo foi a seguinte:

16,6 bilhões foi o gasto da União (19%); 36,6 bilhões, o gasto dos estados (42%); e 33,8 bilhões, o gasto dos municípios (39%). Essa partilha demonstra o esforço maior realizado pelos estados e pelos municípios, considerando sua atuação direta na oferta de educação básica e a apropriação relativamente menor da carga tributária.

Cabe observar que uma análise mais aprofundada do gasto precisaria contemplar o conjunto do gasto público social do país, no qual a proporção realizada pelo governo da União é a mais expressiva. Precisaria, também, agregar dados sobre a política macroeconômica do país, principalmente indicadores de superávit primário e pagamentos da dívida pública. Esses elementos, contudo, não cabem nos limites deste artigo, mas fica aqui o registro de sua importância nas análises de situações e de viabilidade de mudanças no financiamento e gasto público na educação.

A assistência financeira da União

Dada a dificuldade de obtenção de informações sobre o total de recursos federais investidos na educação básica na modalidade *assistência a estados e municípios*, sistematizei os gastos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia que faz parte da estrutura do Ministério da Educação (MEC) e que tem sob sua responsabilidade a execução de grande parte das transferências às redes públicas de ensino dos estados e dos municípios. Em 2006, segundo Cruz (2009), o FNDE foi responsável pela execução orçamentária de 78% dos recursos do MEC para a educação básica.

Os dados da Tabela 2 oferecem uma medida razoável da distribuição e da magnitude da assistência financeira da União.

Tabela 2 – Gastos do FNDE – total e itens de transferência a estados e municípios – 2006-2010 (em valores constantes IPCA março de 2012 – R\$ 1.000,00).^{5, 6}

Itens	2006	2008	2009	2010
Gasto total do FNDE (R\$)	10.373.923,12	14.890.329,76	18.085.313,04	28.840.443,86
Transferência cotas do salário educação (R\$)	4.661.660,69	5.839.044,65	6.117.938,14	6.709.850,23
Transferências legais e constitucionais (R\$)	4.058.771,27	7.488.841,13	10.686.520,85	12.047.421,15
Complementação Fundef/Fundeb	420.825,65	3.868.791,82	5.891.450,41	6.451.560,48

Itens	2006	2008	2009	2010
Transferências legais e constitucionais + salário educação (R\$)	8.720.431,95	13.327.885,77	16.804.458,99	18.757.271,38
Transferências legais e constitucionais + salário educação (% do gasto total)	84%	90%	93%	65%

Fonte: FNDE (2006, 2008, 2009, 2010) e Brasil (2010b).

As transferências legais e constitucionais triplicaram entre 2006 e 2010, principalmente pelo aumento da complementação da União ao Fundeb. Esta complementação, em 2008, foi nove vezes maior que a complementação ao Fundef em 2006; o valor de 2010 é 67% maior que o de 2008. As outras políticas consideradas nessa categoria, em todos os anos, são: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nos anos de 2006, 2008 e 2009, também foram computados nessa categoria as transferências dos programas: Brasil Alfabetizado; Educação de Jovens e Adultos; e Projovem.

Cabe ressaltar que, no gasto total do FNDE, encontram-se também os gastos com os programas que envolvem aquisição e distribuição de acervos bibliográficos, como é o caso dos programas Biblioteca na Escola (PNBE) e Livro Didático (PNLD). Estes, contudo, não entram no cômputo das transferências constitucionais e legais.

Afora a complementação da União ao Fundeb, o PDDE foi a ação de transferência de recursos financeiros que teve crescimento mais expressivo, pois seus recursos foram multiplicados três vezes e meia, confrontando-se 2010 e 2006. No ano de 2009, as transferências do Pnae, do Pnate e do PDDE passaram a abarcar toda a educação básica, elevando suas quantias e, por consequência, as transferências constitucionais e legais.

O salário-educação foi registrado separadamente, pois se trata de uma contribuição em que uma fatia deve ser repartida com os estados e municípios, a qual representa, atualmente, em torno de 60% do total arrecadado; no relatório de 2009 do FNDE, por exemplo, é posicionado na categoria *repartição de receita*. O crescimento real do seu valor no período tem a ver com o crescimento da própria economia e do nível de formalização do trabalho, uma vez que a contribuição é calculada sobre a folha de contribuição à previdência das empresas.

Em 2006, 2008 e 2009, as transferências legais e constitucionais somadas à repartição do salário-educação têm muita expressão, chegando a representar 93% em 2009. Em 2010, sua proporção foi mais reduzida. Nesse ano, o FNDE assumiu novas

funções: gestão do sistema de bolsas de estudos e pesquisas da Universidade Aberta do Brasil e agente operador do Fundo de Financiamento ao Ensino Superior (Fies) não gratuito. Não foi possível obter, até este momento, informações que permitam comparar os dados de 2010 com os de anos anteriores no que diz respeito à educação básica.

Tomando o ano de 2009, pois este foi um ano de atuação típica, o gasto do FNDE (pouco mais de R\$ 18 bilhões) dividido pelo número de alunos da educação básica pública (45.052.972) resulta em R\$ 401,42. Subtraindo do gasto total o valor da transferência de salário-educação, o gasto por aluno baixa para R\$ 265,62. Nesse mesmo ano, o valor médio de gasto público aluno/ano – que leva em conta os dados das três esferas de governo –, na educação básica, foi estimado em R\$ 3.453,43⁷ (INEP, 2012b). A representatividade do gasto por aluno do FNDE frente ao gasto público por aluno da educação básica, a partir dessa medida de comparação, pode ser adjetivada como extremamente baixa.

Essa característica, contudo, não elide o fato de que a assistência da União tem evoluído positivamente, no que diz respeito aos seus critérios e ao montante de recursos. Esse último aspecto foi tratado logo acima. Cabem, assim, alguns comentários quanto aos critérios.

Durante décadas, a assistência financeira da União na educação foi caracterizada como de corte clientelista. Desde os anos 1990, foram criadas ou reconfiguradas políticas de assistência de caráter mais universal, com benefícios calculados por meio de critérios mais objetivos e publicizados, principalmente o número de alunos ou valores de gasto por aluno⁸. Nos anos 2000, foi intensificada, nas políticas de assistência da União, a fixação de critérios para *priorizar* a alocação de recursos, seja dentro das políticas compulsórias, seja nas políticas. Esses critérios procuram incidir em diferentes dimensões das desigualdades educacionais e sociais e combinam, basicamente, indicadores socioeconômicos com indicadores complementares, como raça/etnia, demografia e vulnerabilidade social da população, o que detalhei em Farenzena (2011).

É oportuno fazer um destaque à política de assistência voluntária aos governos subnacionais, uma vez que a inflexão na política de assistência da União também ocorreu nessa dimensão, no segundo mandato do presidente Lula da Silva. Em 2007, iniciou a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plano de Metas)⁹, integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no primeiro semestre de 2007 pelo MEC.

A adesão ao Plano de Metas e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) tornaram-se requisitos para que os governos acessem transferências voluntárias da União; quer dizer, a previsão é de que a assistência voluntária seja balizada pelas ações registradas no PAR, havendo modalidades de assistência que podem ser acessadas por todas as redes públicas estaduais e municipais e outras destinadas a redes com índices mais baixos de desenvolvimento da educação básica (Ideb) ou que

apresentem certas características definidas em ações específicas como merecedoras de priorização.

Um arremate

É preciso sublinhar que a assistência técnica e financeira da União, um dos *modos* de efetivar a cooperação federativa na educação, é balizada pelas funções supletiva e redistributiva. A função supletiva justifica-se pelo fato de que a União não atua diretamente na oferta escolar, portanto suas ações de assistência podem complementar e ampliar os recursos (em sentido amplo) estaduais e municipais. É relevante, contudo, considerar que os objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino referenciam a função supletiva, o que significa que a assistência não pode ser pensada como aporte de ações e recursos residuais. A função redistributiva pode ser interpretada como o desenvolvimento de ações públicas, esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a priorização da assistência para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida.

As desigualdades persistentes no acesso à educação e nas condições de qualidade da educação estão associadas a desequilíbrios entre oferta de educação e capacidade de financiamento da educação entre os entes federados, que são os principais responsáveis pela oferta educacional. Assim, pensar em justiça na educação inclui problematizar as responsabilidades e as relações federativas, no que sobressai o debate sobre o papel da União. Não são os valores de assistência da União à educação básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação.

De outro lado, para a factibilidade do Plano Nacional de Educação, é incontornável a fixação de metas de aumento na proporção do gasto em educação em relação ao PIB, o que demandará aumento considerável no gasto público educacional da União. Os desafios que estão postos envolvem expansão de matrículas e garantia de padrões de qualidade na educação; o que requer definições sobre qualidade da educação e seus custos, como é a proposta de estimar as necessidades de gasto público pelo cálculo dos custos de uma educação com padrões de qualidade, custo aluno qualidade¹⁰. Um gasto em educação que corresponda a 10% do PIB nacional é, pois, compatível com os desafios que se apresentam no cenário educacional e com um federalismo que conjugue o fortalecimento de governos de base territorial e a construção de uma cidadania social nacional.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 Sobre comparações, entre países, de gasto público em educação como proporção do PIB, com utilização da ponderação *dólar paridade de poder de compra*, ver Amaral (2011) e Santos (2010). Sobre projeções de gastos para o atingimento das metas finalísticas do PNE, ver Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011a) e Brasil (2011).
- 2 Panoramas das desigualdades de escolarização e de frequência ao sistema de ensino podem ser consultados em Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2010); Corbucci et al. (2009); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2008a, 2008b).
- 3 O total inclui matrículas na rede federal.
- 4 Trabalho aqui com dados de 2005, pois é desse ano que contamos com estudos detalhados sobre o gasto em educação e o gasto social por esfera de governo (BRASIL, 2006).
- 5 Os valores de gasto são de valores pagos.
- 6 Transferências legais e constitucionais, em 2006, 2008 e 2009, foram somadas às despesas com complementação ao Fundeb, Pnae, Pnate, PDDE e Projovem, Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos; no ano de 2010, foram somados os gastos com complementação ao Fundeb, Pnae, Pnate e PDDE, por falta de informação quanto aos outros dois programas.
- 7 O valor nominal do gasto público na educação básica por aluno, em 2009, foi de R\$ 2.972,00; fiz a correção desse valor pelo IPCA, para março de 2012 (o mesmo procedimento da atualização de valores de gasto do FNDE).
- 8 A esse respeito, ver Luce e Farenzena (2007), Cruz (2009) e Farenzena (2011).
- 9 O Plano de Metas, regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 2007, está pautado em 28 diretrizes, propõe a adesão de estados e municípios; prevê a formulação e a implementação de um plano, visando à melhoria da qualidade da educação básica e na perspectiva de evolução positiva do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb é concebido como um indicador para monitorar a evolução da situação educacional, compreendendo metas intermediárias (a cada dois anos) e finais (2020).
- 10 Ver, a esse respeito, a proposta de custo aluno qualidade inicial (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011b).

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. **O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil**: os recursos como um percentual do PIB. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson_amaral.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

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

_____. Receita Federal. Coordenação-Geral de Política Tributária. Carga Tributária no Brasil 2005. **Estudos Tributários**, RF, Brasília, DF, n. 15, ago. 2006.

_____. 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 a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 10 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Controladoria-Geral da União. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Prestação de Contas do Presidente da República**: exercício de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, 2010b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2010/Arquivos/5.00.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

_____. Ministério da Educação. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias**. Brasília, DF: MEC, 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: ago. 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. **Nota Técnica**, São Paulo, 17 ago. 2011a. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

_____. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** 2. ed. São Paulo, 6 set. 2011b. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQeducativo_2Edicao.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, Ipea, n. 1.352, ago. 2008.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). **As desigualdades na escolarização no Brasil**: relatório de observação nº 4. Brasília, DF: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2010.

CORBUCCI, Paulo Roberto et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, Ipea, v. 2, n. 17, p. 17-84, 2009. (Número especial Vinte Anos da Constituição Federal).

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DICIONÁRIO HOUAISS ELETRÔNICO DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Assistência** [verbetes]. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação dos direitos à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 95-110.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2006**. Brasília, DF: FNDE, 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: mar. 2012.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, DF: FNDE, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: mar. 2012.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, DF: FNDE, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: mar. 2012.

_____. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, DF: FNDE, 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-gestao>>. Acesso em: mar. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior 2010**: resumo técnico. Brasília, DF: Inep, 2012a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **Investimentos por aluno por nível de ensino** – histórico de 2000 a 2010. Brasília, DF: Inep, 2012b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-despesas_publicas-p.a._precos.htm>. Acesso em: 22 abr. 2012.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 1996**. Brasília, DF: Inep, 1997. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 2002**. Brasília, DF: Inep, 2003. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 2008**. Brasília, DF: Inep, 2009. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Sinopse estatística da Educação Básica 2010**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 15 abr. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). PNAD 2007: primeiras análises. Educação, juventude, raça/cor. **Comunicado da Presidência**, Brasília, DF, Ipea, v. 4, n. 12, 14 out. 2008a.

_____. Educação. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, DF, Ipea, n. 16, p. 107-128, nov. 2008b.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, Mariângela (Org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. 4 v. p. 9-13.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009. Brasília, DF: Ipea, 2010. p. 19-66.

Central government funding for local educational policies

ABSTRACT: This paper discusses the role of central government funding for basic education, through technical and financial assistance to states and municipalities. In terms of central government involvement, aspects such as the division of governmental responsibilities for education, the characterization of funding expenses and the criteria for prioritizing their allocation are considered. Despite advances in the criteria for assistance, central government spending on basic education is considered low, given the demand for equity and quality in education.

Keywords: Education funding. Public education policies. Intergovernmental relations. Technical and financial assistance for education from central government.

L'assistance financière de l'Union aux Politiques éducationnelles locales

RÉSUMÉ: L'article discute le rôle du gouvernement de l'Union pour le financement de l'éducation de base, au moyen d'actions d'assistance technique et financière aux états et aux municipalités. Quant à ce que l'on attend de l'Union, il s'agit de la répartition de responsabilités gouvernementales pour l'éducation, la caractérisation des dépenses d'assistance et les critères pour accorder la priorité à leur attribution. Malgré les progrès quant aux critères d'aide, les dépenses de l'Union en éducation de base sont considérées comme faibles, étant donnée la demande d'équité et de qualité dans l'enseignement.

Mots-clés: Financement de l'éducation. Politiques publiques d'éducation. Relations intergouvernementales. Assistance technique et financière de l'Union dans l'éducation.

La asistencia financiera de la Unión a las Políticas educacionales locales

RESUMEN: El artículo discute el papel del gobierno de la Unión en el financiamiento da educación básica, por medio de acciones de asistencia técnica y financiera a los estados y a los municipios. Dentro de la actuación de la Unión, están: el reparto de responsabilidades gubernamentales en la educación, la caracterización de gastos de asistencia y los criterios para priorizar su atribución. A pesar de los avances en los criterios de asistencia, el gasto de la Unión en la educación básica es considerado pequeño, ante la búsqueda por equidad y calidad en la educación.

Palabras clave: Financiamiento de la educación. Políticas públicas de educación. Relaciones intergubernamentales. Asistencia técnica y financiera de la Unión en la educación.

Direito à educação na relação federativa

Oferta e gestão municipal (1996/2009)¹

MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES*

MARGARITA VICTORIA RODRIGUEZ**

SOLANGE JARCEM FERNANDES***

RESUMO: O objetivo do trabalho é desvelar a efetivação do direito à educação no município de Campo Grande, de 1996 a 2009, no âmbito das relações federativas. Trabalha-se com a legislação educacional, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” e com a literatura da área, constatando que a universalização do ensino fundamental no município ainda é um direito a ser conquistado.

Palavras-chave: Política educacional. Relações federativas. Direito à educação. Gestão da educação no município de Campo Grande.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar a oferta educacional pela rede municipal de ensino de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, com vistas à garantia do direito à educação no âmbito das relações federativas brasileiras, por meio de sua gestão, no período de 1996 a 2009. Assim, trabalha-se com a legislação educacional de âmbito federal e municipal, com dados do Instituto Brasileiro

* Doutora em Educação. Professora associada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Vice-coordenadora do Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional da ANPED.
Email: <mdilneia@uol.com.br>.

** Doutora em Filosofia e História da Educação. Professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Email: <poroyan@uol.com.br>.

*** Doutoranda em Educação. Professora da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande/MS e no Curso de Pós-graduação em Gestão Escolar pela Escola de Gestores - UFMS/MEC.
Email: <solangejarcem@yahoo.com.br>.

de Geografia e Estatísticas (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep) e com a literatura da área.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) dispôs nova organização e nomenclatura para a educação brasileira, que, por sua vez, exigiu dos municípios, na edição de suas leis orgânicas municipais (LOM), que expressassem as novas determinações legais para o setor educacional.

Pelo modelo federativo, instituído desde 1988 na República Federativa do Brasil, estariam em curso garantias de “autonomia política e fiscal estaduais e municipais” (ARRETCHE, 2004, p. 20), o que, em tese, permitiria que as unidades subnacionais estabelecessem “sua própria agenda na área social” (p. 20).

Com efeito, de acordo com Abrucio (2010, p. 42), são elementos centrais na condução da federação “[...] 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.”

Nesse contexto, acentuaram-se os processos de descentralização das políticas sociais, entre elas, a política educacional. Rodriguez (2002) identifica um primeiro momento de descentralização do setor educacional entre 1988 e 1996, que remete à “descentralização financeira [e que foi] seguida de perto e, de forma bem mais problemática, pela descentralização das competências entre as diferentes unidades federativas.” (p. 43). Assim, a “reforma fiscal e financeira teve efeitos imediatos, e, em muitos casos, perversos, no setor educacional.” (p. 43).

Nesse cenário federativo, tornou-se central o financiamento da educação, particularmente aquele para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que gera as despesas da receita de impostos vinculados constitucionalmente, porque se verificaram “artifícios de todas as formas de desvio na execução orçamentária dos recursos da educação para outras atividades dos poderes públicos.” (RODRIGUEZ, 2002, p. 44). Foi o quadro propício para que o governo federal ganhasse “legitimidade para intervir nacionalmente na política educacional.” (p. 44). A intervenção materializou-se por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 1996 (BRASIL, 1996b, 2001), que determinou um valor mínimo anual de custo-aluno para o ensino fundamental.

Diante disso e a partir da operacionalização do Fundef pelas unidades federadas, constatou-se, por um lado, a intenção de que o fundo trouxesse maior transparência para a execução dos gastos com educação, “[aperfeiçoasse] o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro, [desse] visibilidade à gestão dos recursos e [valorizasse] o magistério.” (CASTRO, 1998, p. 8-9). Por outro lado, o fundo cerceou

a autonomia relativa das unidades subnacionais, à medida que impôs gastos de 15% dos recursos vinculados para MDE, tão somente no ensino fundamental, e, também, promoveu acirradas disputas entre os estados e seus municípios pelas matrículas do ensino fundamental (FERNANDES, 2004; FERNANDES; OLIVEIRA, 2011).

A substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), e de sua regulamentação pela Lei nº 11.494, de 2007 (BRASIL, 2007), resgatou o conceito de educação básica instituído pela Constituição Federal de 1988 (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011).

Com efeito,

a educação, como direito fundamental de caráter social: a) ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico, servindo mesmo como razão de ser de toda a ordem jurídica, juntamente com os demais direitos fundamentais; b) tem aplicabilidade imediata, embora sua realização integral só possa se dar de forma progressiva; c) não pode ser suprimida do ordenamento jurídico por meio de emenda constitucional; d) pertence a todos, mas deve priorizar categorias de pessoas que se encontram numa mesma posição de carência ou vulnerabilidade; e) tem como sujeito passivo o Estado; f) realiza-se por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental; g) vincula a todos os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), que devem adotar medidas – legislativas, técnicas e financeiras – até o máximo dos recursos disponíveis, para a satisfação daquilo que foi eleito como prioritário (núcleo mínimo obrigatório), reconhecendo o direito à educação como um verdadeiro direito. (DUARTE, 2007, p. 710-711).

Trata-se, aqui, de mostrar como o município de Campo Grande organizou-se, no período de 1996 a 2009, para garantir o direito à educação, em um cenário federativo que priorizou a municipalização do ensino fundamental pela gestão de sistemas, por meio de induções descentralizadoras, e por meio da política de financiamento educacional.

A seguir, analisam-se mecanismos adotados pelo município para lidar com esse direito educacional, face ao imperativo de atender de forma ampliada à educação básica, diante das exigências postas pelas determinações da União e, também, de suas opções locais.

Atendimento ao ensino fundamental

O município de Campo Grande promulgou sua LOM em 4 de abril de 1990 (CAMPO GRANDE, 1990), da mesma forma como fizeram todos os municípios brasileiros, em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, que, por sua vez, implicou a instituição de novos ordenamentos jurídico-legais, nos estados

(constituições estaduais) e nos municípios (LOM). Essas normas legais delinearam o escopo jurídico-legal da República Federativa Brasileira a partir de então.

Quando da promulgação de sua LOM, em 1990, Campo Grande tinha 526.126 habitantes (IBGE, 2007) e essa lei dispôs, em seu art. 167, que a educação deveria ser um “direito de todos e dever do Município e da família, [e] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (CAMPO GRANDE, 2009, p. 37).

Ressalta-se que a LOM sofreu, no âmbito da educação, quatro emendas, a saber: a Emenda nº 5, de 14 de julho de 1995; a Emenda nº 8, de 29 de junho de 1998; a Emenda nº 12, de 13 de maio de 1999; e a Emenda nº 28, de 14 de julho de 2009 (CAMPO GRANDE, 2009). A Emenda nº 5, de 1995, alterou disposições referentes ao art. 172, o qual regulamentava a valorização dos profissionais do ensino, suprimindo os incisos II e IV, e o parágrafo único do art. 172. Permaneceram, enquanto dispositivos de valorização dos profissionais do ensino, somente o plano de carreira com piso salarial profissional e o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (CAMPO GRANDE, 2009).

O art. 169 da LOM determinou 30% das receitas de impostos do município por ano, no mínimo, para financiar MDE (CAMPO GRANDE, 1990); a aprovação das emendas nºs 8/98 e 12/99 diminuiu tais recursos para 25%, “compreendida as provenientes de transferências relativas às participações em impostos estaduais e federais” (CAMPO GRANDE, 2009, p. 39), situação que foi reafirmada pela aprovação da Emenda nº 28, de 2009 (CAMPO GRANDE, 2009). Obviamente, a alteração desses dispositivos legais no município decorreu da implantação, em 1998, do Fundef e, tardiamente, em 2009, da operacionalização do Fundeb.

Na conjuntura, portanto, das políticas de fundos induzidas pela União, pode-se observar o atendimento à população no ensino fundamental, em todas as dependências administrativas no município, por meio dos números de matrículas no período de 1996 a 2009, conforme a Tabela 1, a seguir, e o Gráfico 1, na sequência.

Tabela 1 – Matrícula inicial no ensino fundamental, no município de Campo Grande, em todas as dependências administrativas (1996 a 2009).

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1996	265	62.208	43.972	22.931	129.376
1997	457	60.557	47.805	23.673	132.492
1998	511	64.328	56.641	21.324	142.804
1999	577	60.726	56.409	20.423	138.135
2000	550	54.075	61.981	20.707	137.313
2001	495	54.576	63.581	19.808	138.460
2002	493	55.840	65.899	20.457	142.689
2003	494	44.925	65.950	20.190	131.559
2004	527	40.506	67.884	19.712	128.629
2005	552	36.620	68.955	19.351	125.478
2006	561	34.923	71.159	18.705	125.348
2007	593	32.694	69.907	17.629	120.823
2008	582	31.060	71.144	18.280	121.066
2009	628	29.595	71.230	18.271	119.724
Matrícula Total: Decréscimo no período de 1997 a 2009					(-9,63%)
Matrícula Total: Decréscimo na vigência do Fundef (1998-2006)					(-12,22%)
Matrícula Total: Três anos de Vigência do Fundeb					(-0,90%)

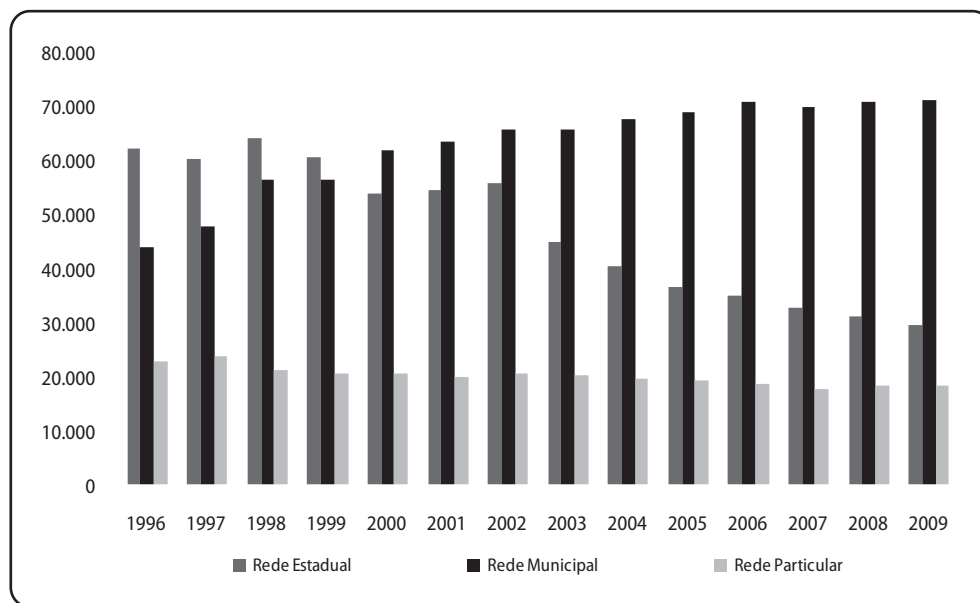
Fonte: INEP (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

Observa-se pela Tabela 1 que, em 1996, a rede estadual de ensino detinha 62.208 matrículas no ensino fundamental e a rede municipal de ensino de Campo Grande, 43.972. Assim, o estado atendia a 48% e o município, 34% das matrículas da rede pública de ensino fundamental.

Em 2009, o estado atendia a 25% das matrículas do ensino fundamental da rede pública e o município de Campo Grande, 59% das matrículas da referida etapa de ensino. Portanto, observa-se, no período, um decréscimo das matrículas do ensino fundamental durante a implantação dos fundos.

Pode-se observar, no Gráfico 1, que, no período de 1998 – ano de implantação do Fundef – a 2006, as matrículas da referida etapa de ensino decresceram em 12,22% e que, de 2007 a 2009 (três primeiros anos do Fundeb), decresceram ainda 0,90%. Durante a vigência dos fundos, de 1998 a 2009, o decréscimo das matrículas do ensino fundamental na rede pública foi de 16%.

Gráfico 1 – Ensino fundamental – crescimento das matrículas iniciais na rede municipal de ensino (1996 a 2009).



Fonte: INEP (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

Significativa foi a migração das matrículas do ensino fundamental da rede estadual para a rede municipal no período. Há que se considerar, contudo, que o movimento de transferências de matrículas do ensino fundamental de uma rede para outra no estado foi anterior à implantação do Fundef.

Tal percurso de municipalização iniciou-se em 1993, quando a Secretaria de Estado de Educação implantou o “Programa Fortalecimento e Descentralização do Ensino de Primeiro Grau” (FERNANDES, 2001), cujo processo, todavia, diferenciou-se do Fundef, pois, enquanto este transferiu matrículas do ensino fundamental, o programa em questão transferiu unidades escolares para os municípios. Por isso mesmo, o número de matrículas, na Tabela 1, e o seu movimento, no Gráfico 1, mostram a consolidação da tendência da municipalização em curso das matrículas do ensino fundamental, ao longo do período considerado.

Cabe considerar que a municipalização do ensino fundamental que se expressa por meio de suas matrículas, em Campo Grande, operou em duas direções: a primeira foi aquela em que se transferiram encargos sem a devida contrapartida financeira de uma unidade subnacional para outra (1993 a 1997) e a segunda fez-se por meio de transferências de recursos do Fundef, quando o estado obrigatoriamente

teve que repassar para os municípios valores *per capita* em decorrência do valor mínimo anual do custo-aluno instituído pelo fundo, de acordo com os números de matrículas do ensino fundamental do ano anterior registrados no censo educacional (1998 a 2006).

Pontua-se que, em relação ao atendimento privado mercantil de 1996 a 2009, as matrículas no ensino fundamental diminuíram 20%; assim, em 1996, o setor mercantil atendia a 18% dessas matrículas e, em 2006, 15%. De fato, 2,52% da população campo-grandense, em 2009, pagaram por serviços educacionais no ensino fundamental.

Esse movimento das matrículas possibilita afirmar que houve a descentralização desse processo, por meio de transferências de encargos do estado para o município, mas, sobretudo, permite inferir que houve uma deliberada assunção dessas matrículas pelo município, aumentando o atendimento na sua esfera. Há que se considerar, contudo, que ações dessa natureza, nesse contexto federativo, guardam pouca relação com o direito à educação.

Com efeito, tais ações têm origem no postulado econômico que permeou as políticas de fundos do período, quando cada aluno representaria um valor *per capita*, mesmo considerando sua contabilização pelo censo educacional do ano anterior. Como constatou a Fundação Carlos Chagas (FCC, 2010, p. 311), em pesquisa recente em seis capitais, incluindo Campo Grande, “ainda restam percentuais significativos de crianças de sete, oito e nove anos não escolarizadas [...], o que confere gravidade adicional aos déficits educacionais constatados nesses municípios”.

De fato, no município de Campo Grande, em 1996, 85% da população na faixa etária consignatária ao direito ao ensino fundamental era atendida pela oferta de matrículas na rede pública estadual e municipal, e 15% dessa população encontrava-se matriculada na rede privada mercantil. Em 2009, essa equação permaneceu a mesma.

Não obstante a população na faixa etária requerente ao ensino fundamental tenha aumentado – era de 124.627, em 1996, e passou para 131.322, em 2007 (IBGE, 1996, 2007) – e as matrículas nessa etapa da educação básica tenham diminuído em 9.652 (INEP, 2009), tal situação pode ser explicada por programas de correção de fluxo implantados nas redes estadual e municipal no período, sobretudo, por indução de políticas da União, como, por exemplo, o Projeto Classes de Aceleração (BRASIL, 1998).

Destaca-se, ainda, a diminuição das matrículas no ensino fundamental tanto na rede estadual de ensino quanto na rede privada, como o mencionado. Assim, a demanda crescente por matrículas no ensino fundamental foi absorvida em larga medida pela oferta da rede municipal.

O período de 1996 a 2009 foi entrecortado, também, por outra opção local de gestão de sistema e de unidades escolares por meio de parceria. De 2001 a 2004, o Poder Executivo municipal, na gestão de André Puccinelli, firmou parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) para a implantação do Programa Escola Campeã (PEC). A

parceria teve como objetivo “contribuir com a melhoria da qualidade do ensino fundamental por meio do fortalecimento da gestão da secretaria municipal de educação e das escolas, em busca de autonomia financeira, administrativa e pedagógica.” (FERNANDES; OLIVEIRA, 2010, p. 85).

Ao fim da parceria, em 2004, observou-se, sobretudo, que os índices de aprovação, repetência, evasão e abandono no ensino fundamental permaneceram inalterados. O que alterou foi a gestão do sistema e das escolas, na qual se imprimiram postulados da eficiência e da eficácia, e se transportaram para a esfera pública mecanismos de regulação de mercado, pois o pressuposto foi de que as diretrizes de gestão do setor privado seriam mais eficientes e eficazes que as do setor público (FERNANDES; OLIVEIRA, 2010).

Não obstante a assunção de matrículas no ensino fundamental pelo município de Campo Grande, principalmente durante a vigência do Fundef, deu-se uma acirrada disputa entre as administrações estadual e municipal. De fato, o dispositivo legal que garantiria o regime de concorrência entre as unidades federativas, com vistas a “concorrerem para o mesmo fim” (CURY, 2002, p. 173), transformou-se em competição pelas matrículas *per capita*.

Essa situação competitiva entre o estado e o município extrapolou, à época, o setor educacional, dado que as unidades subnacionais eram administradas por partidos políticos que não compunham o mesmo arco de aliança político-eleitoral. Em síntese, eram partidos opositores entre si no campo político-programático, que utilizaram as contradições engendradas no âmbito da política educacional para se expressar no plano político-ideológico.

Considerações finais

Este trabalho teve como objeto de análise o direito à educação, que se expressou no atendimento ao ensino fundamental no município de Campo Grande, no período de 1996 a 2006, por meio de sua gestão no contexto das relações federativas. Considerou-se, para tal, a cobertura populacional proporcionada pelo município, por meio de matrícula ao ensino fundamental, uma das etapas da educação básica sob sua competência e responsabilidade.

De fato, Campo Grande operou seu sistema municipal de ensino, no período, na lógica da reforma do Estado brasileiro, que encetou a reforma da política educacional, cujo imperativo foi a descentralização das políticas sociais, entre elas, a política educacional. No setor educacional, os processos de descentralização materializaram-se por meio da municipalização de matrículas, induzida pelas legislações nacional e estadual.

Em consonância com as esferas nacional e estadual, o município de Campo Grande priorizou, na legislação e nos programas para a gestão do sistema municipal de ensino, a municipalização do ensino fundamental, principalmente a partir da instituição do Fundef. De fato, quando entrou em vigor o Fundeb, o município já havia consolidado o processo de municipalização do ensino fundamental, porém permaneceu o desafio da universalização dessa etapa da educação básica.

Nesse período, revelou-se o esforço de atendimento à população na faixa etária requerente ao ensino fundamental na rede pública – estadual e municipal – da ordem de 85% de cobertura. Ao considerar o atendimento público em sua totalidade, a rede municipal atendeu a 71% da população de 1996 a 2009, dado que confirma o processo de municipalização do ensino fundamental.

Pondera-se, contudo, que, embora o esforço de atendimento ao direito educacional por meio de matrícula, no âmbito da gestão do sistema de ensino e das unidades escolares, o município exerceu também, no período, sua autonomia federativa; exemplos disso são as parcerias e os convênios firmados para imprimir no público a lógica de regulação do mercado, como foi com o IAS para o ensino fundamental. Apesar de já encerrada a parceria, permaneceu a cultura instituída por ela na gestão do sistema e em muitas escolas.

Ao fim e ao cabo, nas intrincadas e complexas relações federativas historicamente construídas no país, que têm conduzido, em ciclos de menor ou de maior intensidade, à presença de um ente federado na interseção com o outro, fato dessa natureza não elimina totalmente as iniciativas locais na condução do direito à educação, materializado pela política educacional. Essa foi uma premissa constatada no município de Campo Grande, no período.

De fato, de 1996 a 2009, a reforma do Estado brasileiro pelo Poder Executivo federal conduziu para induções de caráter político-administrativo nas esferas subnacionais, que foram traduzidas por essas esferas também no plano político-ideológico.

Mudanças de concepções encetadas pela reforma do Estado, para restringir os direitos da população no espaço público, parecem não ter requerido qualquer estranhamento por parte da administração de uma cidade como Campo Grande. Pelo contrário: foi o período em que o município ampliou seus recursos para MDE, por meio das transferências estaduais do Fundef e do Fundeb; municipalizou o ensino fundamental, em razão da renda *per capita* promovida por esses fundos; instituiu e aprofundou processos de certificação ocupacional para professores e diretores da rede municipal de ensino, em deliberada oposição ao princípio da gestão democrática do ensino, como requereu a Lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996c), na construção da parceria com o IAS; e, ainda, imprimiu no público a lógica do privado, porque entendeu que um sistema público de ensino teria como imperativos a eficácia e a eficiência, como resultado último do processo educativo escolar.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 Este artigo é resultado da análise da dimensão dos dados educacionais do universo da pesquisa nacional “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, financiada segundo o Edital nº 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD – Observatório da Educação, realizada junto ao Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, coordenada nacionalmente pelo Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, desenvolvida em 12 estados (São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Roraima, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte), envolvendo nove programas de Pós-Graduação em Educação (USP, UFPA, UFPI, UFPB, UFRN, UEMG, UFMS, UFPR e UNISUL), contando ainda com quatro grupos colaboradores de pesquisa (USP-RP, UNIFESP, UFMT e UFRGS).

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, v. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

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

_____. Constituição (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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 13 jun. 2011.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 1996b.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996c.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Projeto Classes de Aceleração. **Relatório de acompanhamento do trabalho nas classes de aceleração**. Aprendendo pra valer. Brasília: MEC, 1998.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **LDB & Lei do Fundef**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. Constituição (1988). 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 29 mar. 2010.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 29 mar. 2010.

CAMPO GRANDE. Lei Orgânica do Município de Campo Grande – MS, de 4 de abril de 1990. **Diário Oficial do Município**, Campo Grande, 6 abr. 1990.

_____. **Lei Orgânica do Município de Campo Grande – MS**. Campo Grande: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <http://www.camara.ms.gov.br/index.php?conteudo=arquivo_word&tb=lei_organica>. Acesso em: 16 jun. 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para discussão n. 604).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 691-713, out. 2007.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. 2001. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

_____. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em Dourados, MS – acompanhamento do impacto e avaliação (1998 a 2000). **Série Estudos**, Campo Grande, n. 18, p. 175-192, jul./dez. 2004.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. Relações federativas e acesso educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 82-90, jul./dez. 2010.

_____. O Fundef no estado de Mato Grosso do Sul: balanço da política de financiamento para o ensino fundamental (1998 A 2006). **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 4, p. 1-19, 2011.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. O processo de construção da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 41, p. 88-101, mar. 2011.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC). **Educação infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório Final. São Paulo, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=310/tabela13_1.shtm&paginaatual=1&uf=50&letra=C>. Acesso em: 16 jul. 2011.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS “ANÍSIO TEIXEIRA” (INEP). **Microdados do censo escolar**. Brasília, 1996.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 1997.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 1998.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 1999.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2000.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2001.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2002.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2003.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2004.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2005.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2006.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2007.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2008.

_____. **Microdados do censo escolar**. Brasília, 2009.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos CEDES – Políticas públicas e educação**, Campinas, n. 55, p. 42-57, 2002.

The right to education in the federative relations *Offer and municipal management (1996/2009)*

ABSTRACT: The paper aims to unveil the implementation of the right to education in the city of Campo Grande from 1996 to 2009, in the context of federative relations. The investigation was based on the educational legislation, data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics, data from the National Institute of Educational Studies and Research “Anísio Teixeira”, and specific literature. The universalization of elementary education in the municipality was viewed as a right to be conquered.

Keywords: Educational policy. Federative relations. The right to education. Educational management in the municipality of Campo Grande.

Le droit à l'éducation dans la relation fédérative *Offre et gestion municipales (1996/2009)*

RÉSUMÉ: L'objectif de ce travail est de dévoiler l'effectuation du droit à l'éducation dans la municipalité de Campo Grande, de 1996 à 2009, dans le cadre des relations fédératives. La législation éducationnelle est discutée, avec des données de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique et de l'Institut National d'Études et de Recherches éducationnelles « Anísio Teixeira » et avec la littérature dans ce domaine, pour constater que l'universalisation de l'enseignement fondamental dans cette municipalité est encore un droit à être conquis.

Mots-clés: Politique éducationnelle. Relations fédératives. Droit à l'éducation. Gestion de l'éducation dans la municipalité de Campo Grande.

Derecho a la educación en la relación federativa *Oferta y gestión municipal (1996/2009)*

RESUMEN: El objetivo del trabajo es desvendar la materialización del derecho a la educación en el municipio de Campo Grande, de 1996 a 2009, en el ámbito de las relaciones federativas. Se trabaja con la legislación educacional, con datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística y del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas “Anísio Teixeira” y con la literatura del área, constatando que la universalización de la enseñanza fundamental en el municipio, todavía es un derecho a ser conquistado.

Palabras clave: Política educacional. Relaciones federativas. Derecho a la educación. Gestión de la educación en el municipio de Campo Grande.

Estado federativo brasileiro

Implicações na gestão da educação

EDSON FRANCISCO DE ANDRADE*

ALFREDO MACEDO GOMES**

RESUMO: O presente texto discorre sobre a relação entre o federalismo como forma particular de organização do Estado e a gestão da educação. Analisa-se, inicialmente, o significado histórico e político da construção do Estado nacional no Brasil, bem como sua imprescindibilidade para responder às demandas sociais. Em seguida, tematiza-se a relação entre a concepção de *federalismo* incorporada ao caso brasileiro e o modelo de gestão sistêmica, em processo de incorporação ao campo educacional. Destaca-se a urgência da construção do sistema nacional de educação, na perspectiva de instituir um mecanismo de implementação do pacto federativo na educação.

Palavras-chave: Estado. Federalismo. Gestão sistêmica da educação. Descentralização.

Introdução

*Quando alguém disser dos negócios do Estado:
Que me importa? – pode-se estar certo de que o Estado está perdido.*

(ROUSSEAU, 1978, p. 107).

Analisamos o surgimento e a consolidação do Estado federativo no Brasil, bem como as implicações dessa forma de organização estatal para o campo da gestão da educação. A inexistência de uma coordenação federativa

* Doutor em Educação. Professor da Universidade de Pernambuco (UPE).
E-mail: <edsonprofessor@uol.com.br>.

** Doutor em Educação. Professor do Departamento de Fundamentos Sociofilosóficos da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. E-mail: <alfredomgomes@gmail.com>.

das ações a serem pactuadas entre as esferas administrativas do país impõe limite à materialização do federalismo cooperativo, que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao *status* de entes autônomos, a partir da Constituição Federal de 1988.

Com base no estudo de Araújo (2005), podemos elencar duas razões que explicitam a necessidade dessa coordenação na ação estatal. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados na capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre os gestores seja contraposta pelo exercício programático da colaboração, com efeito nos e entre os sistemas de ensino.

Essa nota epistemológica visa a indicar aquilo que queremos aprofundar neste estudo. Na primeira parte do texto, analisam-se as condições em que o Estado nacional consolida-se no Brasil, enfatizando sua imprescindibilidade para prover a equidade no atendimento ao conjunto das demandas sociais. Em seguida, abordam-se as dimensões histórico-etimológicas do *federalismo*, assim como sua interface com a perspectiva de gestão sistêmica da educação, em processo de incorporação no campo educacional brasileiro. Nas considerações finais, chama-se a atenção para a urgência da construção do sistema nacional de educação, realçando sua função estratégica e sua relevância como mecanismo de coordenação da dinâmica de colaboração entre os entes de poder federado, o que não significa conferir exclusividade (centralização) de poder à União.

Estado nacional e campo educacional

Os fatos históricos correlatos ao longo período do Brasil Colônia, fase em que prevaleceu o modelo agrário exportador dependente, constituindo economia pré-capitalista, centrada no poder do senhor de engenho, que reeditava a tradição medieval, sendo suas fazendas verdadeiros feudos, revelam um contexto em que o Estado e suas leis permaneceram marginais. Desse modo, ainda que o Estado nacional, instituído no contexto do Brasil independente, seja textualmente apresentado com fundamentos liberais, ele foi marcado por práticas sociopolíticas que o identificam como instrumento da dominação patrimonialista.

Demarca-se, aqui, o ponto de partida deste estudo, sobretudo por conceber, assim como afirma Florestan Fernandes (2005), que criar um Estado nacional significa organizar o espaço econômico, social e político de uma forma peculiar. O que se faz notável, portanto, é que o advento da Independência do Brasil legitimou a criação

de um Estado nacional com a declarada finalidade de impulsionar a dominação do senhor rural no campo econômico, sendo que, sem tal emergência da organização político-administrativa, tornar-se-ia impraticável resguardar-se dos efeitos nocivos inerentes às relações econômicas no âmbito da Colônia, sob o crivo da dependência. O aparelhamento do Estado, assim, significou a constituição de uma estrutura necessária para o enfrentamento das adversidades impostas pelo mercado, incluindo a definição de regras e a organização de espaços decisórios, com função regulatória, para que os senhores rurais pudessem mobilizá-los, estrategicamente, em seu favor.

O sentido com que o princípio da *autonomia da nação* foi incorporado às práticas sociais explicita a necessidade de desenvolver suportes econômicos protecionistas, que, ao passo que justifica a existência de práticas de dominação patrimonialista, também garante sua perpetuação. Aliás, uma conformação administrativa que atendia a esse cunho político também foi materializada na forma unitarista adotada pelo país no “pós-Independência”, em que se instituiu um governo central com amplos poderes sobre as províncias e as municipalidades, ainda que esse formato não significasse a pretensão de homogeneidades constitutivas da nação.

Na realidade, prevaleceram as heterogeneidades geradas especialmente pelas formas diferentes com que o imenso território brasileiro foi colonizado, uma vez que, tendo o mesmo colonizador (ABRUCIO, 2010), foram produzidos projetos de poder particulares, conforme a força de mando local. Tal realidade exigia a opção pela forma federativa de organização do Estado em consonância com a política de integração e autonomia nacional pleiteada, porém, ao invés do federalismo, o país adotou a centralização, concentrando a capacidade de tributação no governo central. Em outras palavras, ainda que o escravismo expresse o quanto o localismo prevaleceu durante o Império, a composição estatal era circunscrita à existência de um poder central exercido pelo imperador, que determinava o comando político-administrativo das províncias, opção organizativa que, por não reconhecer a organicidade política local, não tomava a interdependência entre as partes como prerrogativa para a construção da nação.

Na fase seguinte, a chamada República Velha, reavivou-se o mandonismo local e regional como epicentro do poder, constituindo um novo tipo de descentralização em que a concentração decisória do Império cedeu lugar às oligarquias estaduais, o que significou a manutenção dos privilégios e interesses da elite agrária. O que se observa, no entanto, é que essa acepção de descentralização não corresponde ao princípio de democratização com o qual o termo é significado, por exemplo, nos debates mais recentes que tratam da redemocratização do país; isso porque o movimento cíclico de centralização e descentralização incute muito mais o espaço no qual um mesmo grupo dominante edita as decisões, sem, com isso, ampliar os espaços decisórios e a participação neles.

Tal ordem começou a ser alterada com as transformações ocorridas com a Revolução de 1930. Conforme analisa Azevedo (2003, p. 90), “o rompimento institucional representou a perda do monopólio político das oligarquias tradicionais e a incorporação de novos atores sociais, como os segmentos médios urbanos e o emergente setor empresarial.” Com todos os limites e condicionantes que podem ser creditados à Era Vargas, o processo nela/por ela desencadeado impactou quase todo o século XX.

As fases que reúnem fatos históricos marcantes desse período, iniciando pela ditadura Vargas (1937-1944), pela hegemonia populista (1945-1964), pelo regime militar (1964-1985) e pela redemocratização (1985-), demonstram processos de reestruturação do Estado, verificando-se, especialmente no Estado Novo, tendências de *centralização* por meio do estabelecimento de formas institucionais de controle das diferentes oligarquias regionais, período em que se constata que “o poder centralizado procurava rearranjar um novo pacto de dominação que submetesse os segmentos diversificados e contraditórios da classe dominante” (AZEVEDO, 2003, p. 90-91), como também de *descentralização da gestão pública*, constituindo-se, inclusive, formação discursiva para uma nova ordem jurídica e institucional, fundada com a Constituição Federal de 1946 e incorporada ao discurso da ampliação da participação da sociedade civil, sobretudo com o advento do chamado pacto federativo.

Ao longo dos 21 anos da Ditadura Militar, percebe-se que as identidades discursivas “descentralização ó soberania popular” e “centralização ó poder ilimitado do governo” foram preconizadas como modos de definição da ação estatal e de demarcação ideológica quanto à sua análise, fato que se observa com a expectativa da retomada do protagonismo da sociedade civil como vetor da redemocratização do país, correlação que também se credita, aliás, ao novo desenho do federalismo tributário, outro indutor desse mesmo processo e que trataremos mais adiante.

É importante considerar que o formato em que o Estado brasileiro foi gestado e os diferentes modos como foi coordenada a sua ação, permeada por ciclos de centralização e descentralização, configuram, também, distintas formas de atendimento à demanda educacional, o que justifica a relação intrínseca, no atual contexto histórico, entre a concepção/lógica de ação do Estado e a interpretação/ avaliação do campo educacional.

Na organização e gestão da educação, cabe o registro de que, durante o Império, em face do aprofundamento da crise financeira do país, a centralização de poder, peculiar a essa forma de governo, coadunava-se com a desconcentração da responsabilidade no atendimento às necessidades prementes da educação. Procedeu-se, assim, a transferência da obrigação de responder pelas ações governamentais para as províncias, movimento este explicitado por meio do Ato Adicional de 1834, que lhes conferiu a incumbência da criação de escolas públicas, assim como o encargo de prover seu financiamento.

O quadro que perpassou todo o período imperial foi reconfigurado nos anos 1930, fase em que a obrigatoriedade de vinculação de receitas para a educação recebeu amparo legal, prerrogativa revogada pela Constituição outorgada pela ditadura de 1937, reposta em 1946, no contexto da abertura democrática¹, e novamente revogada pela ditadura em 1967². A vinculação foi retomada a partir de 1983, pela Emenda Calmon (BRASIL, 1983), validada com novos percentuais pela Constituição de 1988.

De fato, temas como a vinculação de receitas para a educação (inclusive, com pretensões de acréscimo dos percentuais em relação ao Produto Interno Bruto – PIB), o compartilhamento das responsabilidades no provimento das demandas educacionais em todas as suas etapas e modalidades, e a democratização dos espaços de poder decisórios das políticas educacionais que devem responder às demandas atualizam o debate sobre a relação entre a descentralização e a ação estatal, recuperando marcas históricas desde o Brasil Colônia, passando pelos adventos educacionais do século XX, como contraponto, sobretudo, para o novo federalismo brasileiro fundado pela Constituição de 1988, sendo aqui realçados os impactos no campo educacional, como a emergência de formas de regulação e o protagonismo do poder local no âmbito da concepção sistêmica de gestão da educação, amplamente difundida desde o marco legal às manifestações sociais, políticas e acadêmicas durante a primeira década do século XXI.

Sobre essa questão, Barroso (2005) chama a atenção para o fato de que

a elucidação do significado de regulação conheceu um notável incremento com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores. (p. 728).

Sendo, portanto, objeto de disputa, a regulação, especialmente quando efetivada sob a forma de regulamentação, é parte intrínseca da gestão sistêmica, devendo ser analisada a partir dos diferentes sentidos com que os fundamentos da “articulação e intencionalidade” (SAVIANI, 1999), creditados ao conceito de sistema em sua aplicação mais ampla, são incorporados pelos agentes que mobilizam a ação estatal.

Assim, a regulação como “bandeira de todos” pode servir tanto a um sistema de educação que se articula e se resguarda pela acepção de *descentralização como controle social* (participação que se converte em ação política coletiva, propositiva e reivindicatória), como estratégia de garantia do bem público a serviço da efetivação de direitos sociais, quanto à *descentralização como transferência de responsabilidades*, incumbindo governos subnacionais de atribuições antes assumidas pelo Governo Federal, alterando, portanto, a lógica da participação para uma ação individualizada, focada na execução de ações prescritas por gerências que mantêm a decisão política centralizada.

Recorremos a Azevedo e Gomes (2009) para enfatizar a imbricação da regulação nas práticas gestacionais da educação, especialmente quando os autores tecem considerações a respeito da relação entre o tema em foco e a organização sistêmica da educação:

O sistema de educação ou a educação escolar é um componente central do modo de regulação em qualquer sociedade diferenciada e desigual. A montagem e a existência de instituições educacionais diferentes, as práticas de avaliação da aprendizagem e de avaliação das instituições de ensino da educação básica e superior, as formas de regulação intra-sistêmica que definem formas de comportamentos, títulos e *status* não apenas são condicionadas pela estrutura social historicamente engendrada, como se relacionam com o mundo do trabalho, o qual tem como fundamento um sistema de recompensas pecuniária e simbólica. Assim, pode-se compreender por que a educação é parte importante do modo de regulação e dele não pode se desvencilhar. (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 96).

Essa assertiva corrobora o entendimento de que não apenas o sistema é passível da regulação, mas, sobretudo, ele próprio é um *componente central do modo de regulação diferenciada e desigual*. Pode-se considerar, ainda, que a premissa coaduna-se ao modelo de Estado que tem se consolidado como espaço de lutas entre os diferentes sujeitos que rivalizam posições quanto à destinação da ação pública.

Há, portanto, uma correlação entre a centralidade com que tem sido difundida a gestão sistêmica e a consolidação desse modelo estatal, sendo mais enfaticamente explicitada na própria configuração federalista do país. Abordaremos o tema na seção a seguir, registrando a lógica hierárquica e piramidal do Estado unitário, com o governo central acima de todas as instâncias locais e, portanto, contraposto à lógica de criação da federação como expressão de ascensão do poder dos governos subnacionais, ao mesmo tempo que se enfatiza o imprescindível regime de colaboração como sustentáculo desse sistema político.

Federalismo e descentralização: interface com a gestão da educação

O federalismo é referido no discurso jurídico, assim como na literatura especializada que aborda o tema (RIKER, 1975; SANTOS FILHO, 1990; LEVI, 1991; LIJPHART, 2003), como fundamento legal que reconhece a imprescindibilidade da coexistência de centros de poder na organização do Estado nacional. Esse reconhecimento é, ao mesmo tempo, consubstanciado com a noção de um relacionamento cooperativo entre as partes que compartilham o poder, em face da própria etimologia do termo³.

A conjugação entre o reconhecimento da autonomia dos entes federados e o exercício de colaboração que deve perpassar as relações estabelecidas entre eles configura

uma perspectiva de ação estatal em que a divisão do poder, conforme se infere da obra de Arendt (1997), constitui condição indubitável para o fortalecimento equânime das diversas partes do país, uma vez que há legitimidade de cada unidade (não centralização) na consecução de meios para melhor prover suas demandas, assim como incumbência do todo (União) no enfrentamento das desigualdades, devendo ser efetivada mediante ação redistributiva.

Essa perspectiva é desenvolvida por Lijphart (2003), que classifica propriedades primárias e secundárias do federalismo, constituindo a divisão do poder (central e regional) a primeira propriedade, enquanto o conceito de não centralização caracteriza a segunda. Além disso, é possível inferir do autor que a pluralidade de centros de poder com que o federalismo está imbricado tem por base a inexistência de hierarquização no que diz respeito ao grau de relevância das instâncias, fazendo-se importante ressaltar que essa forma de organização federativa do Estado deve dispor de uma estrutura que garanta a unidade na diversidade.

Em relação a esse quesito, o autor cita elementos que instrumentalizam o funcionamento federativo, especialmente no que concerne à sua efetivação não centralizada, quais sejam:

uma legislatura bicameral dispondo de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial. (LIJPHART, 2003, p. 215).

Pode-se conceber que a opção pelo federalismo traduz a adesão a um modelo de organização estatal em que a estrutura central (jurídica e parlamentar) atua tanto em defesa do que representa o interesse geral, fazendo as partes cumprirem obrigações que corroborem o bem-estar da federação, quanto em relação àquilo que o Governo Federal deve garantir para que as unidades federativas tenham tratamento em conformidade com suas necessidades peculiares.

Essa mesma lógica é válida para a estrutura jurídica e parlamentar instalada no âmbito local. Isso significa que a concepção do federalismo, como contraposição ao Estado unitário, não apenas se circunscreve ao modo como a União caracteriza-se pela ação não centralizada, mas também é extensiva às subunidades políticas territoriais, que deverão exercer a soberania na elaboração de suas leis e de suas políticas, sem prescindir da unidade política de âmbito nacional.

Em estudo sobre o tema, Schultze (1995) salienta que o componente constitucional da organização federativa deve tomar como base a formação dos estados como unidades territoriais, somada à divisão dos poderes Executivo e Legislativo na União e estados membros. Tal formato deve respaldar-se em significativa autonomia, expressa pela representação dos estados membros no Parlamento Federal e sua participação

na vontade da União, além de dispor de regras para a solução de conflitos e jurisdição constitucional para a arbitragem de divergências entre os órgãos nos dois planos. Essa descrição do sistema federalista, aliás, atribui relevância à organização política nas diferentes esferas governamentais, considerando que, entre elas, deve coexistir a mesma orientação institucional e, também, jurídico-constitucional.

Em parte, o trabalho de Fiori (1995) coaduna-se com as considerações de Schultze (1995) na afirmação do federalismo como mecanismo de “preservação simultânea da unidade de objetivos de um povo com a diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias.” (FIORI, 1995, p. 23). Contudo, o autor destaca uma segunda perspectiva, em que concebe o federalismo como arena de disputa, com especial atenção aos seus aspectos de barganha pragmática, que resultam no pacto federativo.

É pertinente relacionar essa última concepção com a lógica de ação do Estado que aqui estamos tratando, considerando, sobretudo, o campo de poder em que tramita o processo de elaboração e execução das políticas públicas. Há especial interface com a regulação estatal, uma vez que a própria definição das regras do jogo, mecanismo regulatório que se efetiva por meio da regulamentação, também resulta dessa transferência mútua de interesses entre as esferas governamentais. Para Fiori (1995, p. 23-24), a ideia de barganha entre as unidades federadas “define a quota de poder que cabe a cada uma das instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.”

Com efeito, é a própria acepção de federalismo que já pressupõe permanente transação entre as partes como qualidade inerente a essa forma de organização territorial do poder dos estados nacionais. Contudo, a prática da *barganha*, como troca de favor, por vezes, à revelia da ética, sobrepõe-se à *colaboração*, termo que oficialmente adjetiva as relações federativas, com acepção de tratado realizado em comum em que se pretende a cooperação, constituindo, portanto, semântica que legitima essa forma de compor o Estado na ordem do discurso em que se insere a identidade da federação como expressão democrática da gestão pública.

Cury (2010) defende semelhante tipologia, com uma distinção do federalismo centralizado apresentado por Almeida (2005), constituindo três tipos de federalismo, quais sejam: o centrípeto, o centrífugo e o cooperativo. No centrípeto, predominam relações de subordinação dentro do Estado federal, sendo a União o âmbito com maior fortalecimento no que diz respeito ao exercício do poder. No federalismo centrífugo, a concentração do poder é mais forte no estado membro do que na União. Por fim, o federalismo cooperativo é referido como sinônimo de equalização de poderes entre a União e os estados membros, afirmando-o pela colaboração na distribuição das múltiplas competências planejadas e articuladas entre os componentes da federação, objetivando fins comuns.

Esse quadro explicativo, que supõe tanto a possibilidade do *federalismo centralizado* quanto a do *federalismo cooperativo*, é pertinente à análise dessa forma de organização do Estado no caso brasileiro. Merece atenção o fato de que, com a República no Brasil, os entes federados passaram legalmente a gozar de maior autonomia do que no Império; contudo, a federação nasceu imbricada em um contexto de desigualdades regionais, que impactaram a efetivação do princípio de descentralização político-administrativa. Sobre essa matéria, cabe a ressalva de que a Primeira República transferiu responsabilidades governamentais significativas para os estados, sem que tivesse sido instituída uma plataforma de garantias correspondentes aos encargos, tema que trataremos na sequência.

Interfaces com o campo educacional

Há registro que leva em consideração até mesmo a delegação de poderes administrativos conferida pela Constituição de 1824, após a Independência do Brasil, para as então 16 províncias como parte inicial da história do federalismo no Brasil, embora não contassem com autonomia política formal ou informal (SOUZA, 2005). Desse modo, ainda que fatos relevantes ocorridos durante o Império e o advento da República possam ser referidos como partes constitutivas do tema, dedicaremos atenção à dinâmica do federalismo que emergiu do novo desenho instituído pela Constituição de 1988, ainda que façamos, de início, breve menção às fases anteriores.

É concebível reconhecer que a história federativa brasileira é permeada por uma forte instabilidade no que concerne à garantia de equidade entre as esferas do governo. Abrucio (2005) apresenta uma síntese consistente do federalismo no Brasil, demarcando seu período inicial na República Velha, fase em que predominou um modelo centrífugo (CURY, 2010), no qual os estados detinham considerável autonomia em relação ao Governo Federal, além de ser diminuto o exercício da colaboração.

Já na Era Vargas, particularmente no Estado Novo, ocorreu o advento de fortalecimento do Estado nacional, podendo-se identificar um “federalismo centrípeto”, com forte redução de poder dos governos estaduais. O decurso entre 1946 e 1964 parece ter sido a fase de maior equilíbrio na federação brasileira, período histórico a que se atribuem avanços democráticos fundados pela Constituição de 1946, com repercussão positiva nas relações intergovernamentais. Durante os 21 anos de Ditadura Militar (1964-1985), o progressivo movimento de consolidação da República e da construção de uma cultura democrática foi interrompido, cedendo lugar ao Estado unitário, com seu sistema político autoritário.

Não obstante, no atual contexto histórico, o termo ‘federação’ é referido na legislação (BRASIL, 1988, art. 1º) no sentido correlato ao que é apresentado por Houaiss e

Vilar (2001), significando a união indissolúvel entre *entes autônomos* para formar uma única entidade soberana. Dessa acepção em que o vocábulo é empregado, com ênfase, principalmente, na noção de que *há possibilidade de atuação de cada nível de governo, em um território político, prescindindo da permissão dos demais*, depreende-se que as unidades federativas gozam de relativa autonomia, enquanto os interesses gerais são inerentes à soberania da nação. Trata-se de “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local.” (AFFONSO, 1995, p. 5).

Seguindo esse entendimento, o uso do adjetivo ‘federado’, atribuído aos municípios e estados em função do *status* de autonomia que os resguarda, pressupõe, ao mesmo tempo, aliança/colaboração entre as esferas administrativas e a condição de serem regidos por interesses mais amplos, que deverão ser assegurados por um governo geral.

Nesse contexto, a conjugação entre o que os municípios, o Distrito Federal, os estados e a União devem assumir e o que precisa ser respeitado em face dos interesses do conjunto da nação, e não apenas de suas partes isoladamente, exige, por parte do Governo Federal, o exercício da sistematização das diretrizes gerais que deverão ser respeitadas em todos os níveis administrativos do país e, por parte de cada ente federado, a consolidação de mecanismos de intervenção em etapas específicas da execução de políticas públicas nos diversos setores da atuação estatal.

Os desafios ao federalismo brasileiro, aliás, têm sido incorporados aos princípios do modelo de gestão sistêmica da educação, especialmente, pela defesa da institucionalização do regime de colaboração entre as três esferas administrativas, na perspectiva de que o conjunto das demandas educacionais possa ser atendido por meio da corresponsabilidade entre os entes federados, partindo do entendimento de que as ações serão desenvolvidas no mesmo território e para a mesma população⁴.

A esse respeito, Araújo (2005) pondera o movimento histórico de responsabilidade dos níveis de poder e a ausência de uma efetiva relação federativa. Para o autor, esse fato reclama o tratamento do tema a partir do que se tem por perspectiva com a federação, conforme se apresenta no fragmento de texto a seguir:

Muito se debate sobre a centralização ou descentralização, municipalização ou estadualização, mas não sobre a federação rejeitada como se não existisse, rejeição que foi ainda mais acentuada a partir de 1930, com a primazia do Poder Executivo nas reformas educacionais. Na área de educação, alguns autores, como Osmar Fávero (1999), consideram a federação uma ficção, visto que a expansão das oportunidades de escolarização e a modernização dos sistemas de educação têm sido uma decorrência da atividade do Estado nacional e não dos entes federados. (ARAÚJO, 2005, p. 74).

O que se conclui como marca histórica desse quadro, e que parece constituir desafio plausível de atenção ao contexto atual, é que a inexistência de uma coordenação

federativa das ações que devem ser pactuadas entre as esferas administrativas impõe limite à materialização do federalismo cooperativo, que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao *status* de entes autônomos.

Podem-se elencar duas razões que explicitam a necessidade dessa coordenação na ação estatal, a qual se pressupõe com base na composição federativa brasileira vigente. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados quanto à capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte de alguns governos estaduais e da grande maioria dos governos municipais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre os gestores seja contraposta pelo exercício programático da colaboração, por exemplo, entre os sistemas de educação.

É importante ressaltar que o pacto ou contrato que deve permear a relação federativa (*foedus*) remete a uma prática de acordos mútuos entre as partes, para além de antinomias (centralização/descentralização) quanto à divisão de responsabilidades. O que está em causa é como levar a efeito a conjugação entre a autonomia de cada ente e a colaboração coordenada da ação estatal, para que as decisões políticas e sua efetivação atendam às prerrogativas de uma federação.

Buscando correlacionar a opção pelo federalismo e a perspectiva que dele se entende para a organização da educação nacional, Araújo (2005) considera que

a questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des)centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade. (p. 77).

Entendemos que a vinculação entre a concepção de federalismo exposta e sua finalidade como mecanismo propulsor da garantia do direito à educação, lembrada por Araújo (2005), se expressa por meio de acordos e contratos que implicam reciprocidade em múltiplas dimensões do campo educacional. Assim, faz-se pertinente mencionar que *os fundamentos do Estado brasileiro*, preconizados pelo advento do federalismo no país, exigem o trato desse tema a partir do marco legal que o inscreve como modo específico de organização do sistema político, como também mediante o *discurso* como texto, como prática discursiva e prática social (FAIRCLOUGH, 2001), que constitui e é constituído pelo modo como a gestão da educação é concebida nesse contexto, assim como pela configuração fiscal assumida, aspectos que têm grande interface com a questão da obrigação mútua que se identifica como propriedade da

relação federativa. Portanto, para fins didáticos, trabalharemos, na sequência, aspectos que qualificam o federalismo no campo educacional.

A gestão sistêmica da educação

O modelo sistêmico constitui tendência na gestão da educação no Brasil. Pode-se considerar que essa perspectiva de gestão tem por base a concepção de organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se faz necessário respeitar a autonomia das partes (a educação do/no âmbito do poder regional/local), constituindo, dessa feita, uma lógica de ação que se coaduna com os fundamentos do federalismo, visto que as responsabilidades educacionais de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) obedecem a um ordenamento legal e a uma estrutura administrativa oficial, sem, contudo, prescindir da capacidade de prover os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais por cada ente federado.

Aspecto importante dessa correlação é que as competências a serem desenvolvidas pelos sistemas de educação têm como pressuposto a intercomplementaridade entre as unidades federadas, pelo regime de colaboração. Assim, o sentido da gestão sistêmica remete, inexoravelmente, ao exercício das funções do Estado que se respaldam nos princípios federativos. Com efeito, a relação entre os sistemas passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia⁵.

Conforme observa Duarte (2005, p. 822),

na década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo ensino de 1º e 2º graus e mais creches e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024/1961 e na Lei n. 5.692/1971, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais.

Nesse contexto, em que é instituída formalmente a possibilidade de criação de sistemas próprios de educação no âmbito do poder local, reconhece-se que o município passa a se subordinar às leis e diretrizes nacionais, devendo, por conseguinte, atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o Estado. Entretanto, a autonomia política dos sistemas locais de educação “acha-se circunscrita pelas dimensões do fundo público, que efetiva a organização e o funcionamento do sistema educacional como um todo” (DUARTE, 2005, p. 826), à medida que as desigualdades financeiras entre os entes, sobretudo com as precárias condições de autossustentação da maioria dos municípios, são deslocadas para os gabinetes dos executivos,

provavelmente sob forte tendência de submissão do nível de poder local às definições políticas emitidas pelos estados e pela União.

Assim, o consentimento dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelos sistemas de educação pode ser lido como a forma pela qual a União exerce a metarregulação da gestão da educação na federação, efetivando-se por meio da articulação de ações, aparentemente estanques, que interpelam os espaços de autonomia política dos entes federados, promovendo transformações nas agendas educacionais dos municípios.

É pertinente conceber que esse caráter de relacionamento produz inflexão aos preceitos federalistas, enquanto a pluralização dos sistemas de educação requer força estratégica de articulação entre todos os entes federados, com o objetivo de evitar a dispersão, corroborando, dessa feita, o regime federativo na educação. Entretanto, tal função articuladora encontra-se limitada, em face da ausência de um sistema nacional de educação que, reunindo a representação da sociedade civil organizada e do governo, assuma a coordenação federativa da política educacional.

Cury (2010) faz menção à condição favorável, no país, à superação dessa limitação, por entender que o atual pacto federativo dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de educação com unidade, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, diversidade de níveis de educação escolar e assinalação de recursos vinculados.

Faz-se imprescindível ressaltar, nesse sentido, que a função coordenadora que creditamos ao sistema nacional de educação não quer, com isso, conferir exclusividade (centralização) de poder à União. Ao contrário, a construção do sistema nacional de educação deve se inspirar na máxima da formação federativa – que reconhece a federação como união indissolúvel das unidades autônomas que a compõem. A constituição do sistema nacional de educação supõe, portanto, uma articulação federativa de elaboração e efetivação das políticas educacionais, com importante papel coordenador do e pelo sistema nacional, composto pelos sistemas coexistentes no âmbito dos governos subnacionais.

A composição da instância sistêmica nacional que tem sido referida aqui exige ajustes no quadro e na perspectiva de atuação dos órgãos federais que têm respondido pela educação no país. Em relação a esse aspecto, consideramos plausíveis as ponderações de Cury (2010), conforme o fragmento a seguir:

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. (p. 166).

Os três tópicos principais dessa citação do autor (a harmonização de competência entre os sistemas, a regulamentação do regime de colaboração e a recomposição do Conselho Nacional de Educação [CNE]) recuperam elementos essenciais ao debate sobre a gestão sistêmica que tem sido preterida nas três esferas administrativas, mas, sobretudo, na federal. Definir o que cabe aos entes federados em seu âmbito específico de ação, assim como as competências comuns e as ações supletivas da União, constitui prerrogativa do que expusemos como *federalismo cooperativo*, aqui devendo ser destacada a atuação conjunta entre os níveis de governo e seus sistemas de educação, para evitar choques ou ações descoordenadas na política educacional.

Sobre a recomposição do CNE, cabe a consideração de que esse conselho é concebido como órgão de Estado, porém sua formação não atende ainda à lógica sistêmica de gestão, uma vez que não incorpora, em seu quadro, a representação que emana dos estados e municípios. Assim, considera-se imprescindível a incorporação dessa diversidade, de forma coordenada e representativa, para que sua parte na articulação das ações expresse a pluralidade de opiniões que justifica a projeção nacional de suas deliberações.

O federalismo fiscal e as demandas educacionais nos entes federados

As desigualdades regionais, no Brasil, têm sido apontadas como os principais fatores de limitação para a efetivação equânime das políticas públicas nas unidades federativas do país (ALMEIDA, 2005; RODDEN, 2005; REZENDE, 2010; CURY, 2010). As consequências desse fato reverberam, inequivocamente, no desequilíbrio da capacidade de atendimento às demandas por políticas públicas em cada ente federado, com implicações, portanto, na geração da ineficiência da gestão pública do conjunto da federação.

Tem-se no Brasil um Estado federativo, que, no entanto, reedita historicamente grande concentração do poder de tributação no âmbito federal, além de uma desigual repartição das receitas tributárias entre os três entes federados. Além disso, a inexistência de um sistema de transferências financeiras, correspondente às necessidades dos governos subnacionais, agrava consideravelmente esse quadro, uma vez que não se consegue conceber real perspectiva de enfrentamento dos desequilíbrios quanto à capacidade tributária entre as regiões, em face das disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica.

Mesmo com tamanha adversidade, as responsabilidades que recaem sobre os entes da federação independem de sua condição favorável ou não para prover políticas em

seu espectro político territorial. Pode-se afirmar, dessa maneira, que a busca pelo equilíbrio não pode ficar circunscrita à divisão jurídico-administrativa de responsabilidades entre os níveis governamentais.

Em face da notória concentração de atividades econômicas em partes do território nacional, gerando grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, a correção desse desajuste fiscal reclama um eficiente regime de transferências intergovernamentais, com soluções específicas que permitam a equalização de oportunidades de ascensão social, o que significa empreender a discriminação positiva, a fim de evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas sejam justamente as que menos usufruem dos serviços públicos de melhor qualidade social.

Faz-se imprescindível, portanto, a estruturação do federalismo fiscal no Brasil, tanto no plano vertical, concernente à descentralização do poder de tributar (o que significa repartição do bolo tributário), quanto no plano horizontal, no que tange à parcela de cada estado ou município no montante global das receitas por eles arrecadadas. É apropriado considerar que tal proposição não pode prescindir da partilha automática da receita arrecadada pelo Governo Federal (ou pelos estados); nesse sentido, podemos conceber que as dimensões (vertical e horizontal) com que situamos o federalismo fiscal requerem a definição de regras no texto constitucional, tratando da composição tributária a ser partilhada entre os entes federados.

Tomando como referência a maneira usualmente adotada em regimes federativos para lidar com os desequilíbrios horizontais, Rezende (2010) afirma que a iniciativa mais consistente é a instituição de um regime de equalização fiscal. Para o autor, a essência desse regime está na expectativa de garantia, mediante a transferência de recursos do Governo Federal, de que toda e qualquer unidade que integre a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas. Essa interpretação é explicitada no fragmento a seguir:

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. (REZENDE, 2010, p. 74).

Ocorre que, no âmbito do federalismo brasileiro, a equalização referida pelo autor é não apenas ausente, mas também de difícil construção. O que tem prevalecido, nesse campo, é um debate orçamentário mediado pelo exercício da barganha, assim como já nos referimos, evitando, por meio de repetidas manobras políticas, a “fixação de critérios técnicos que subsidiem a negociação” (REZENDE, 2010). Nem mesmo as importantes mudanças promovidas em 1988 contemplaram o tema a contento,

momento em que o redesenho do federalismo foi concebido como benéfico aos estados e, sobretudo, aos municípios.

Aliás, cabe breve menção a esse período para destacar que, em consequência das novas normas constitucionais, o poder de taxação dos estados foi ampliado na virada dos anos 1980⁶. Contudo, na segunda metade da década de 1990, a capacidade real de os governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal, assegurada pela Constituição, sofreu restrições. Começou a ganhar força, entre analistas e gestores federais, a ideia de que a autonomia dos governos subnacionais – especialmente a autonomia para definir despesas e alocar recursos – deveria ser restringida ou controlada (ALMEIDA, 2005), a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Executivo federal e votada pelo Congresso em 2000, que pode ser interpretada como uma resposta específica – e centralizadora – ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo.

No campo educacional, surgiram, então, dificuldades e limitações. Ao passo que se teve tal referência ao redesenho constitucional, com a ampliação da capacidade fiscal dos governos estaduais e municipais, teve-se, também, o início de um processo de transferência de responsabilidades, especialmente para os governos municipais, de forma que as dificuldades para prover políticas nesse âmbito de governo, na realidade, aumentaram.

Davies (2003) discute essa questão referindo-se à enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e, também, entre os diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos estados) e suas responsabilidades. Sobre esse fato, pode-se acrescentar que, em estados como Ceará, Alagoas e Pará (exatamente aqueles em que o investimento por aluno é mínimo), “constata-se que os governos estaduais, embora tenham 1,5 vez mais recursos de impostos que os governos municipais, são responsáveis por menos da metade dos alunos.” (PINTO, 2007, p. 881).

Como se sabe, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi a grande responsável pela indução de transferências de matrículas dos estados para os municípios, sobretudo no ensino fundamental, ainda que com inúmeras limitações quanto à efetiva autonomia administrativa e ao planejamento adequado no âmbito do poder local. O que tem sido notável é que o impacto tributário dos fundos para o financiamento da educação não tem atingido o que se pressupõe como expectativa do federalismo fiscal, em que se credita poder de equalização da distribuição das receitas entre as regiões, o que não é atendido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ainda que possamos destacar elementos positivos no que se refere à sua finalidade circunscrita a cada estado da Federação⁷.

Compreende-se, assim, que as condições para o atendimento adequado às demandas educacionais no país reclamam modificações na sua estrutura federativa, especialmente no que diz respeito à distribuição do poder de tributação, a fim de que a organização federativa do Estado permita disponibilizar a um estudante do Nordeste, tratando-se de insumos necessários à educação com qualidade social, quantidade de recursos semelhante àquela que tem direito o público estudantil da região Sudeste. Dessa feita, é preciso enfrentar a guerra fiscal entre os estados, para que se possa ascender a um autêntico federalismo em matéria educacional.

Alterar a lógica do federalismo competitivo que hoje vigora requer mais que a delimitação de âmbito de prioridades de atendimento por cada ente federado; faz-se necessário, sobretudo, equacionar as formas de cobertura das demandas educacionais, partindo do entendimento de que

a educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Portanto, uma diretriz importante é o aperfeiçoamento contínuo do regime de colaboração. (CURY, 2010, p. 32).

Por regime de colaboração supõe-se a reciprocidade da constituição de normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados, que serão levadas a efeito pela gestão sistêmica da educação.

Considerações finais

Discutimos, neste texto, o federalismo e sua relação com a lógica de gestão sistêmica no setor educacional no Brasil. Pode-se afirmar que a produção de desigualdades entre as unidades federativas quanto à capacidade de atender, principalmente, às demandas das séries iniciais da educação básica é, sobremaneira, atribuída ao modelo de desconcentração das responsabilidades administrativas dessa etapa da educação, uma vez que, na ausência de legislação que explicitasse as diretrizes e bases da educação nacional até 1961 e, sobretudo, de distribuição orçamentária correspondente às necessidades de provimento do ensino público em todos os seus níveis, gerou-se uma situação em que as condições para a oferta e a qualidade dos serviços educacionais foram sendo atreladas às peculiaridades regionais e, especialmente, ao vigor econômico de cada unidade federativa, ao passo que o governo central eximiu-se de estabelecer e prover os meios e recursos necessários para a operacionalização de um plano educacional válido para toda a federação.

Por conseguinte, faz-se urgente a efetivação do federalismo cooperativo entre as esferas governamentais, com perspectiva de impactos tanto no plano vertical, relativo

à descentralização do poder de tributar (o que significa repartição do bolo tributário), quanto no plano horizontal, no que tange à parcela de cada estado ou município no montante global das receitas por eles arrecadadas. É apropriado considerar que tal proposição não pode prescindir da partilha automática da receita arrecadada pelo Governo Federal (ou pelos estados). Nesse sentido, podemos conceber que tais dimensões com que situamos o federalismo fiscal requerem a definição de regras no texto constitucional, tratando da composição tributária a ser partilhada entre os entes federados, visto que, conforme ponderação de Rezende (2010, p. 74), “apesar de sua importância para o equilíbrio federativo, as disparidades horizontais nunca foram objeto de maior atenção no federalismo fiscal brasileiro.”

Conforme se observou, faz-se imprescindível a coordenação da dinâmica de colaboração entre os entes de poder federados, função que creditamos ao sistema nacional de educação, o que não significa a reedição de novas formas de centralização do poder no âmbito federal. De fato, o desenho, a estrutura e as formas de articulação de um sistema nacional de educação são temas que merecem a atenção da sociedade civil, assim como dos atores situados no âmbito do Estado, visando à coordenação equilibrada das políticas públicas de educação que objetivam a superação das desigualdades educacionais no Brasil.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Notas

- 1 É importante reconhecer que os percentuais estabelecidos pela Constituição de 1946 apenas foram implementados a partir da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024, de 1961), legislação que também criou o Conselho Federal de Educação e lhe atribuiu a incumbência de elaboração dos critérios para a distribuição dos recursos da União para os demais entes federados.
- 2 A vinculação dos recursos à educação foi extinta, mas a Reforma Constitucional de 1969 estipulou-a novamente – contudo, somente para os municípios, que, obrigatoriamente, teriam que aplicar 20% das suas receitas de impostos na educação.
- 3 A palavra ‘federalismo’ originou-se da palavra latina foedus, que significa associação, tratado, pacto, aliança ou contrato, “remetendo a um acordo mútuo entre as partes, pautado na confiança.” (RIKER, 1975, p. 99).
- 4 Faz-se pertinente recorrer a Werle (2006) para explicar o sentido dos termos ‘regime’: vem do latim regimen, que significa a ação de guiar, de governo, direção, ou seja, o modo de administrar, a regra ou sistema, regulamento; e ‘colaborar’: implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros.
- 5 Cury (2010), discorrendo sobre a relação entre o federalismo e a educação preconizada pela Constituição Federal de 1988, destaca que “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.” (p. 159).

- 6 Almeida (2005) desenvolve consistente descrição do que pode ser citado como ampliação do poder de taxação dos estados, incluindo o petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações. Os recursos fiscais foram redistribuídos em prejuízo do Governo Federal, dado o crescimento das receitas compartilhadas com estados e municípios. Segundo a autora, “as receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram. Em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes de impostos. Em 1993, eles atingiram 21,5% e 22,5%. Ademais, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi destinado a um fundo de compensação para os estados que deixaram de taxar suas exportações de manufaturados e 3% do Imposto de Renda e do IPI foram alocados em um fundo de desenvolvimento regional, que deveria apoiar projetos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.” (ALMEIDA, 2005, p. 32).
- 7 Oliveira e Sousa (2010) constata a manutenção da diferenciação do atendimento educacional no país nessa conjuntura de implantação dos fundos contábeis. Verifica-se que, enquanto em São Paulo o Fundeb cobriu, no 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 ficou em R\$ 1.415,97, ou seja, uma diferença de R\$ 902,78 ou 63% a mais em favor do estado do Sudeste.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- _____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- AFFONSO, Rui de Brito Alves. **Federalismo no Brasil**. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- AZEVEDO, Janete M. Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuições ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 15, n. 28, p. 63-94, jan./jun. 2009.
- AZEVEDO, Jose Clovis de. Estado, planejamento e democratização da educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 7 set. 2010.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Alvarás

e Cartas Imperiais, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: jul. 2012.

_____. 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. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-1834.htm>. Acesso em: jul. 2012.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: jul. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: jul. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 5 dez. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acesso em: jul. 2012.

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

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: jul. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. **Ensaio**: avaliação, políticas públicas e educacionais, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, out./dez. 2003.

_____. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. In: SCHEIWAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: UnB, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 1991. v. 1.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 887-897, out. 2007.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handboock of political science**. Massachussets: Addison-Wesleu Publishing Company, 1975.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas; discurso sobre as origens e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SANTOS FILHO, José Camilo. Federalismo, poder local e descentralização. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, n. 6, p. 20-36, jun. 1990.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: **O federalismo na Alemanha**: traduções. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 jul. 2010.

WERLE, Flávia Obino. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

The Brazilian Federalist State

Implications for education management

ABSTRACT: This paper discusses federalism as a particular form of state organization and its interface with the field of education management. Firstly, the historical and political significance of the building of the national state in Brazil is analyzed as well as its indispensability if the social demands of the country are to be met. Then, the relationship between the conception of *federalism* built into the Brazilian case and the systemic management model being incorporated into the educational field are explored. It highlights the urgent need to build up the National System of Education with a view to establishing a mechanism for the implementation of the Federative Pact in education.

Keywords: State. Federalism. Systemic management of education. Decentralization.

L'État fédératif brésilien

Les implications pour la gestion de l'éducation

RÉSUMÉ: Ce texte traite de la relation entre le fédéralisme en tant que forme particulière d'organisation de l'État et la gestion de l'éducation. Il analyse, initialement, la signification historique et politique de la construction de l'État national au Brésil, ainsi que l'obligation de répondre aux exigences sociales. Il analyse ensuite la relation entre la conception de *fédéralisme* incorporée au cas brésilien et le modèle de gestion systémique, dans un processus d'incorporation au domaine éducationnel. L'urgence de la construction du système d'éducation nationale est soulignée, en vue d'établir un mécanisme pour la mise en œuvre du Pacte fédératif dans l'éducation.

Mots-clés: État. Fédéralisme. Gestion systémique de l'éducation. Décentralisation.

El Estado federativo brasileño

Implicaciones en la gestión de la educación

RESUMEN: El presente texto trata sobre la relación entre el federalismo como forma particular de organización del Estado y la gestión de la educación. Se analiza inicialmente el significado histórico y político de la construcción del Estado nacional en Brasil, así como su sentido imprescindible para responder a las demandas sociales. Más tarde se aborda el tema de la relación entre la concepción de *federalismo*, incorporada al caso brasileño y el modelo de gestión sistémica, en proceso de incorporación al campo educacional. Se destaca la urgencia de la construcción del sistema nacional de educación, en la perspectiva de instituir un mecanismo de implementación del pacto federativo en la educación.

Palabras clave: Estado. Federalismo. Gestión sistémica de la educación. Descentralización.

Financiamento da educação básica

A divisão de responsabilidades

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO*

RESUMO: Durante boa parte de sua história, a educação básica no Brasil foi essencialmente de responsabilidade dos governos estaduais. Os dados apresentados neste trabalho mostram que, a partir do Fundef, atingiu-se um novo padrão de divisão de responsabilidades. O encargo maior está sobre os municípios, que são os entes federados com menos recursos. A situação só não saiu de controle em função do mecanismo do Fundeb, que faz com que os estados e, em menor parcela, a União transfiram recursos para os municípios. Mas o Fundeb termina em 2020. Antes disso, é fundamental encontrar solução permanente para o pacto federativo no financiamento educacional.

Palavras-chave: Federalismo e oferta educacional. Pacto federativo na educação. Fundeb e pacto federativo. Educação e desigualdade.

*Política no Brasil é: delegado
pra lá e votos pra cá.*

Victor Nunes Leal

Introdução

Talvez um dos fenômenos de maior impacto na responsabilidade pela oferta educacional no país é a municipalização que se acentuou, a partir de 1998, com a entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

* Doutor em Educação. Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP-USP), presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca). E-mail: <jmrpinto@ffclrp.usp.br>.

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em todo o país. A Tabela 1 dá clara visão sobre isso, com dados para a média do país e para alguns estados selecionados.

Tabela 1 – Evolução da participação da rede municipal na matrícula do ensino fundamental para o Brasil e estados selecionados (% do total) – 1935-2010.

	1935	1948	1955	1965	1975	1985	1995	1998	2000	2005	2010
Brasil	21	28	31	25	28	30	32	42	47	50	55
Alagoas	14	33	49	48	47	48	55	65	67	71	72
Bahia	0	6	36	53	50	47	46	58	61	74	75
Minas Gerais	29	45	35	18	22	20	23	39	42	43	44
São Paulo	8	8	7	6	8	10	10	19	26	36	40
Rio Grande do Sul	37	52	52	28	35	32	35	39	40	45	47

Fonte: Adaptado de IBGE (2012) e Inep (2012).

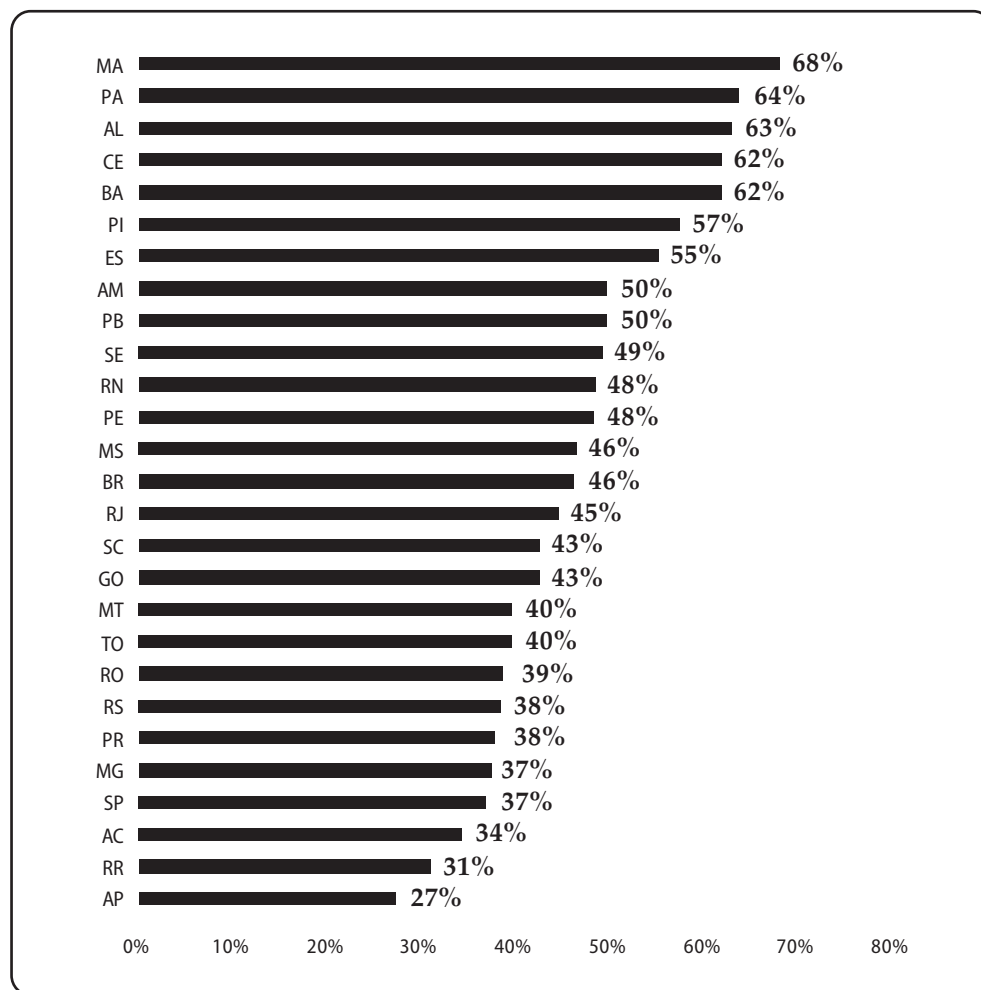
Assim, entre 1948 e 1995, a matrícula na rede municipal de ensino fundamental oscilou em torno de 30% do total. A partir daí, iniciou-se um processo acentuado de aumento da responsabilidade municipal pela oferta, de tal forma que, em 15 anos, essa participação saltou para 55% da matrícula total do ensino fundamental.

Observa-se, também, que o crescimento ocorreu em todos os estados selecionados, mesmo naqueles que já vinham de um processo acentuado de municipalização da oferta, como foi o caso de Alagoas e Bahia. Além disso, os dados apontam para outro fato já observado em pesquisa anterior (PINTO, 1989), que mostra que, no Brasil, as redes de ensino mais municipalizadas são características das regiões mais pobres. De qualquer forma, mesmo o estado de São Paulo – no qual se encontram os municípios mais ricos do país e, por mais de 60 anos, a matrícula municipal não chegou a um décimo do total –, com o Fundef, apresentou uma inflexão impressionante, de tal forma que essa participação cresceu quatro vezes, chegando a 40% do total de matrículas no ensino fundamental. Portanto, a política de fundos – Fundef e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – representou uma clara mudança no perfil das responsabilidades educacionais.

No Gráfico 1, apresentam-se os dados para toda a educação básica, considerando as diferentes unidades da federação para o ano de 2010. Percebe-se, mais uma vez, como o aumento da responsabilização municipal atinge todo o país, sendo mais acentuado nas unidades federadas menos afluentes. Em extremos opostos, encontramos ex-territórios, como Amapá, Roraima e Acre, que ainda possuem poucos municípios

e São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, com índices muito próximos entre si.

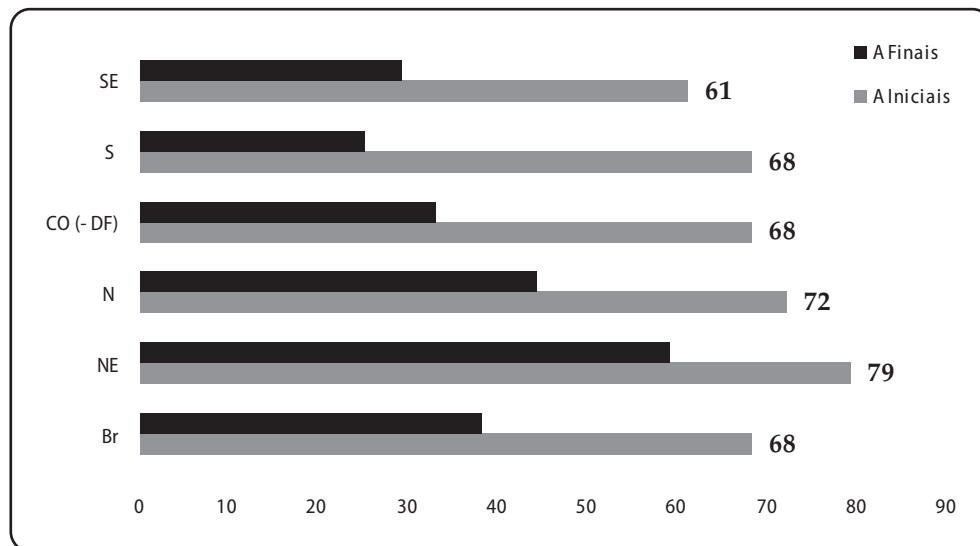
Gráfico 1 – Participação da rede municipal na educação básica (% do total) – 2010.



Fonte: Inep (2012).

Nos termos da legislação atual, a oferta da educação infantil é prioridade dos municípios (com o apoio dos estados e da União), o ensino médio é prioridade estadual e o ensino fundamental é de responsabilidade compartilhada entre estados e municípios. Contudo, o que os dados do Gráfico 2 indicam é que a lógica como se deu a municipalização acabou por reverter o processo de unificação do ensino fundamental, que remonta à Lei nº 5.692, de 1971, que criou o ensino fundamental de oito anos, unificando o antigo primário com o ginásio.

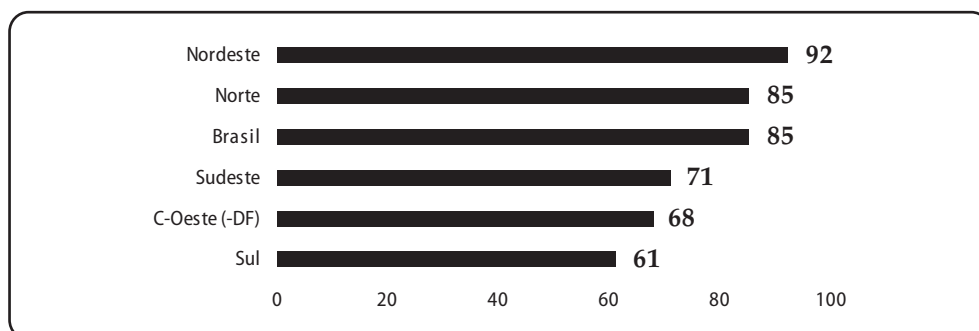
Gráfico 2 – Grau de municipalização do ensino fundamental – 2010.



Fonte: Inep (2012).

Como o processo de municipalização avança mais nos anos iniciais, pois é mais fácil para as prefeituras assumir a gestão dessas escolas, observa-se que, em média, 68% da matrícula dos anos iniciais já pertence aos municípios, enquanto, nos anos finais, esse índice é de 38%. Isso significa que, muitas vezes, para concluir o ensino fundamental, o aluno tem de percorrer escolas de duas redes distintas, com diferentes padrões de gestão e avaliação, o que diminui a possibilidade de um projeto pedagógico articulado e aumenta as chances do fracasso escolar.

Outra característica da oferta é que, praticamente, cabe hoje aos municípios a exclusividade da educação no campo, como mostram os dados do Gráfico 3. De fato, os dados de 2005 indicam que os municípios respondiam por 85% da matrícula da educação básica rural. Na região Nordeste, por exemplo, que, sozinha, respondia por 58% da matrícula rural no país, a municipalização atingiu 92%.

Gráfico 3 – Participação da rede municipal na educação básica rural (% do total) – 2010.

Fonte: Inep (2012).

A partir da constatação do novo peso do município na oferta educacional, especialmente a partir do Fundef, cabe analisar o perfil dos municípios brasileiros, para que se possa analisar sua capacidade para assumir essa ampliação em suas obrigações. Na Tabela 2, apresenta-se o perfil demográfico dos municípios brasileiros por região, para o ano de 2009.

Tabela 2 – Perfil dos municípios brasileiros com relação à população (%) – 2009.

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 5.000	22,6	19,4	12,5	22,8	35,4	30,7
5.001-10.000	23,3	19,8	21,9	24,5	24,5	24,5
10.001-20.000	24,6	23,8	32,3	21	19,3	22,1
20.001-50.000	19	25,2	24,1	17,6	12,1	15,5
50.001-100.000	5,7	7,1	6,1	5,9	4,8	4,1
100.001-500.000	4,2	4	2,4	7,1	3,6	2,1
Mais de 500.000	0,7	0,7	0,6	1,1	0,3	1,1
Total	5.565	449	1.794	1.668	1.188	466

Fonte: Adaptada de IBGE (2009).

Os dados da Tabela 2 indicam a predominância dos pequenos municípios, ou seja, 71% dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes. Entre as regiões, observam-se algumas variações, observando-se uma concentração acima da média, nas regiões Sul e Centro-Oeste, de municípios com até 10 mil habitantes.

É natural que municípios pequenos apresentem dificuldades para gerir redes de ensino que só tendem a crescer. Aliás, é o que apontam os dados da Tabela 3, com

base no Perfil dos Municípios Brasileiros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), por sua vez elaborado a partir de questionários respondidos pelos municípios.

Tabela 3 – Estrutura educacional dos municípios brasileiros (% do total) – 2009.

	Com secretaria exclusiva	Com sistema de ensino	Com Plano Municipal de Educação	Com CME1 paritário	Com CME deliberativo	Sem CME
Brasil	43	52	56	71	65	21
Até 5.000	29	49	55	69	63	21
5.001-10.000	34	46	55	66	60	27
10.001-20.000	43	51	57	70	63	23
20.001-50.000	54	54	56	75	69	18
50.001-100.000	71	64	65	80	78	10
100.001-500.000	79	79	57	79	82	8
Mais de 500.000	88	98	50	68	93	0

Fonte: Adaptado de IBGE (2009).

Constata-se que 57% dos municípios brasileiros não possuem uma secretaria de educação exclusiva, chegando a 71% nos municípios com até cinco mil habitantes. Pode-se alegar que a existência de uma secretaria exclusiva não é garantia de uma boa gestão, mas, considerando que, com os repasses do Fundeb, nos municípios nos quais mais avançou a municipalização (exatamente os menores), os recursos educacionais que devem ficar sob responsabilidade do órgão responsável pela educação (BRASIL, 1996, art. 69) chegam a quase a metade da receita líquida de impostos, uma estrutura própria apenas para gerir a educação seria um indicador importante de transparência administrativa.

Observa-se ainda que, não obstante o avanço da municipalização, praticamente a metade dos municípios ainda não se organizou quanto a um sistema de ensino (dependendo, portanto, da normatização estadual para gerir suas escolas) e que mais de um quinto sequer possui um Conselho Municipal de Educação (CME). Preocupa, também, o fato de quase a metade dos municípios, incluindo os grandes, declarar não possuir Plano Municipal de Educação, condição essencial para o planejamento adequado das condições de oferta e atendimento.

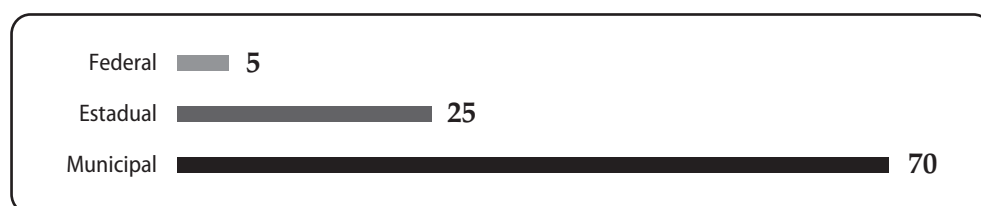
Como dado positivo, verifica-se a elevada presença de CME, com composição paritária e caráter deliberativo. Os estudos na área, contudo, apontam que não basta a presença desses princípios na legislação para que sejam cumpridos (SOUZA, 2008;

PINTO, 2008). Outro dado interessante da pesquisa do IBGE é a constatação de que, em 2009, apenas 9% dos municípios eram administrados por mulheres. Se levarmos em conta o maior vínculo das mulheres com a questão da educação familiar e seu predomínio na profissão docente, esse dado é um complicador a mais quando se pensa no compromisso educacional dos municípios.

Constata-se, assim, que um percentual significativo de municípios brasileiros não apresenta uma estrutura organizacional adequada para gerir as redes de ensino. Acrescenta-se a isso o fato de que, em boa parte deles, mesmo no caso de alguns com grande população, o diretor de escola é cargo de confiança do prefeito e, portanto, escolhido, essencialmente, pela lógica do clientelismo político, uma prática que remonta ao Brasil Colônia, como tão bem mostrou Leal (1978) em sua obra clássica *Coronelismo, enxada e voto*.

Outra questão-chave no debate sobre o federalismo refere-se aos recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas. Pelos dados do Gráfico 4, observa-se que, de cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o Governo Federal arrecada R\$ 70; os estados, R\$ 25; e os municípios, apenas R\$ 5. Portanto, boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação, o que acontece porque os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza – ISS) só têm um potencial significativo de arrecadação nos de maior porte, os quais, como vimos, são a minoria. Em resumo, que prefeito de cidade pequena buscará ampliar a receita de IPTU, sabendo que sofrerá uma forte pressão contrária da classe média e rica local (à qual ele pertence), com baixo retorno econômico?

Gráfico 4 – Carga tributária (33,6% do PIB) – 2010.



Outro problema sério no financiamento da educação no Brasil é o fato de o percentual destinado ao ensino, previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) – no mínimo, 18% da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios –, não incidir sobre todos os tributos pagos pela população, uma vez que nem todo tributo é imposto e os percentuais constitucionais indicados incidem apenas sobre a receita de **impostos**.

O Gráfico 5 dá uma ideia do quanto a educação perde por meio desse artifício contábil, que beneficia, essencialmente, a União. Nele, é possível verificar que apenas

57% da arrecadação de 33,6% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010, correspondeu à receita de impostos; os demais recursos advieram, essencialmente, de contribuições sociais e econômicas.

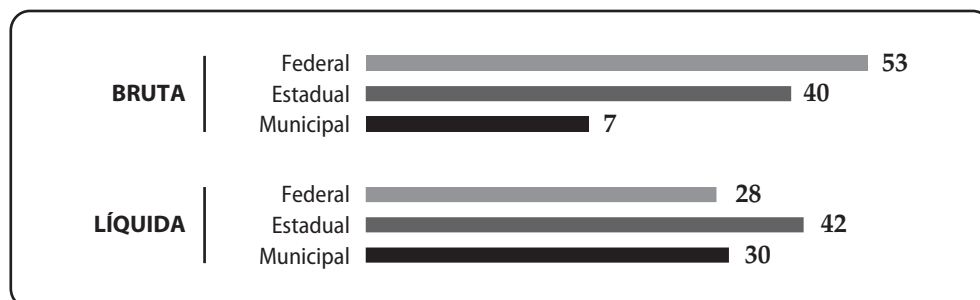
Gráfico 5 – Carga tributária total x impostos (% do PIB) – 2010.



Fonte: Brasil (2012a).

Já no Gráfico 6, volta-se a analisar a distribuição de recursos entre os entes federados, mas considerando apenas a receita de impostos, ou seja, os 19,07% do PIB, no Gráfico 5.

Gráfico 6 – Receita de imposto: bruta x líquida (19,07% do PIB) – 2010.



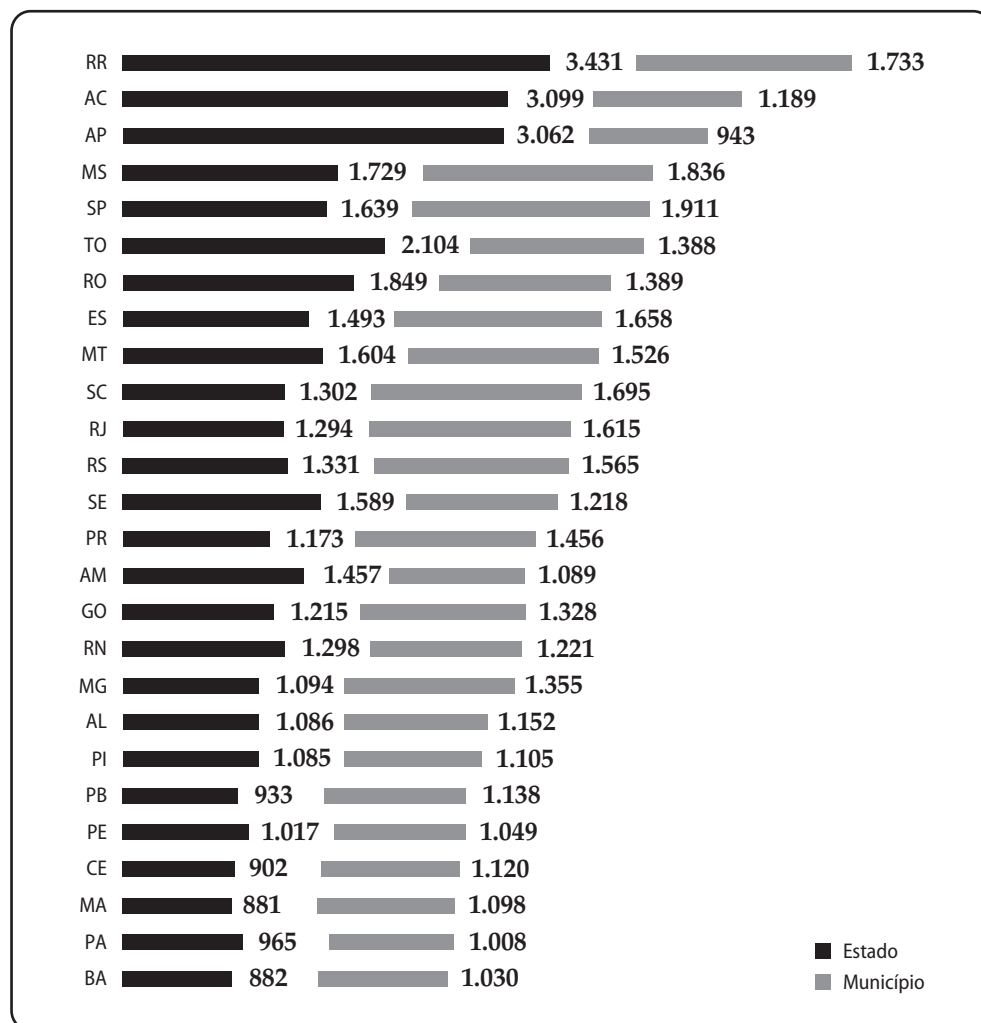
Fonte: Adaptada a partir de dados de Brasil (2012a).

Os dados mostram que, mesmo após levar em conta as transferências que, por lei, o Governo Federal deve fazer para estados e municípios, bem como aquelas que os estados devem fazer a seus municípios, os municípios continuam muito carentes de recursos. Ressalte-se que o pequeno valor da parcela da União na divisão final do bolo de impostos não deve fazer o leitor desavisado pensar que esse nível de governo é o mais pobre de todos, pois não se pode esquecer que a União fica com boa parte dos recursos tributários que não se classificam como impostos e que somavam 14,5% do PIB, em 2010.

Portanto, a questão que mais uma vez preocupa é a pobreza relativa e absoluta dos municípios, pois, quando se compara sua situação com os dados dos estados, percebe-se a discrepância em favor dos últimos. Além desse fato, há uma grande diferença na receita de impostos por habitante, quando se consideram as diferentes regiões

do país. Nesse sentido, analisando o Gráfico 7, constata-se que um cidadão de Roraima recebe quase três vezes mais recursos do que outro que more na Bahia, no Pará ou no Maranhão. Já se o parâmetro for São Paulo, essa razão será de duas vezes.

Gráfico 7 – Receita líquida de impostos por habitante (R\$).

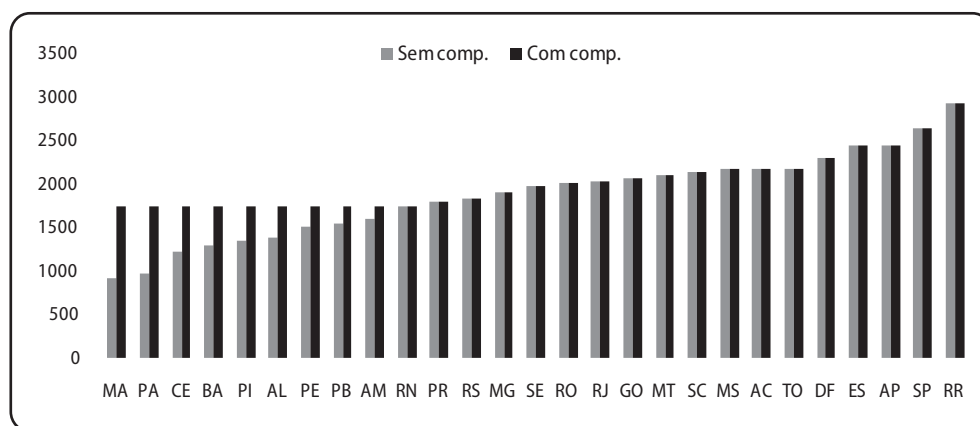


Fonte: Brasil (2012a).

Sob o argumento de enfrentar essas disparidades, ao menos no que se refere ao financiamento da educação, é que surgiu a política de fundos. O fundamento da proposta era reduzir as disparidades entre os gastos dos estados e os dos municípios em suas respectivas redes, dentro de uma mesma unidade da federação, e entre as diferentes unidades, por meio do complemento da União.

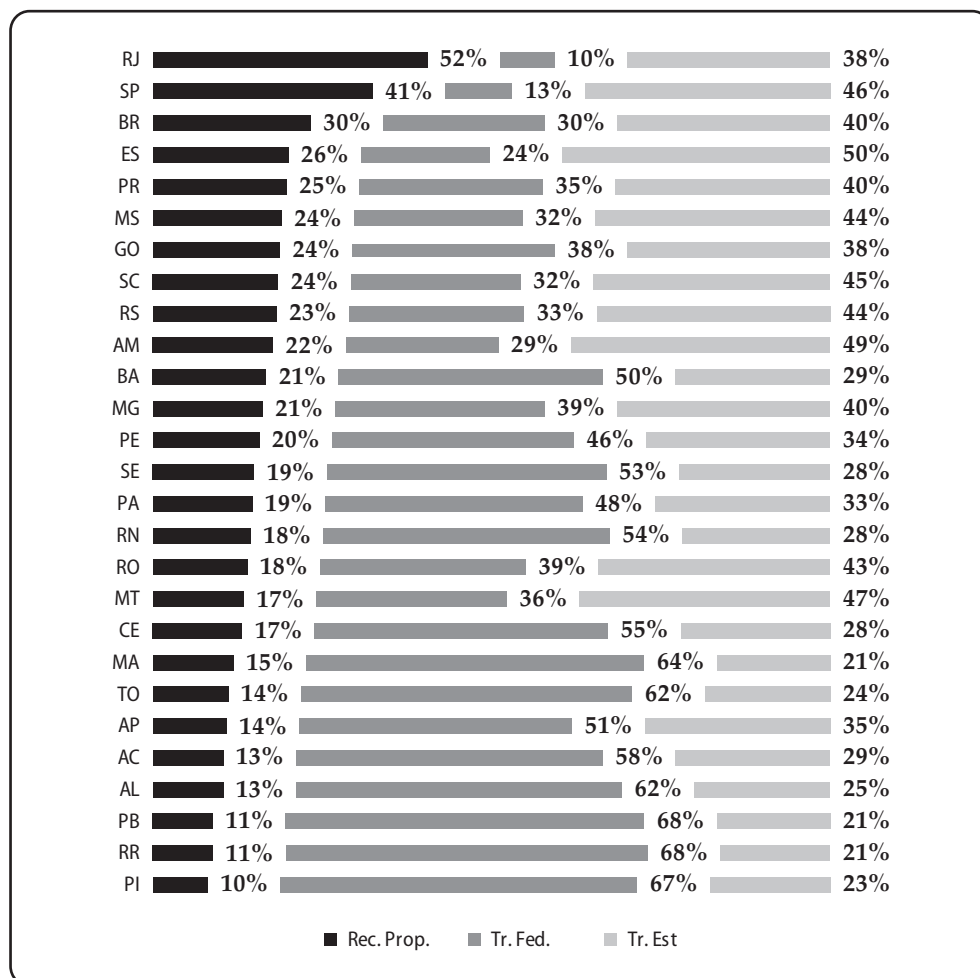
A esse respeito, o Gráfico 8 mostra que, ao contrário do Fundef, o Fundeb está tendo um importante papel na redução das disparidades entre as unidades federadas. Assim, tomando por base o ano de 2011, com o complemento da União, o valor por aluno para os anos iniciais do ensino fundamental (valor mínimo nacional) foi de R\$ 1.729 por ano, que corresponde a 59% do maior valor (Roraima: R\$ 2.915), o qual se aproxima do gasto **por mês** em uma escola privada de elite. Contudo, sem o complemento da União, o valor por aluno foi de apenas R\$ 915 por ano, ou seja, praticamente a metade do atual valor mínimo e menos de um terço do maior valor.

Gráfico 8 – Valor por aluno do Fundeb, com e sem complemento – 2011.



Fonte: Brasil (2012b).

Logo, se o Fundeb, em particular, com a ampliação do complemento da União, teve um efeito positivo na redução das disparidades entre os estados da federação, no âmbito de cada estado ainda ocorrem distorções. Isso acontece porque a composição da Receita Líquida de Impostos (RLI) de cada um apresenta grande variação, como mostra o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Composição da RLI dos estados.

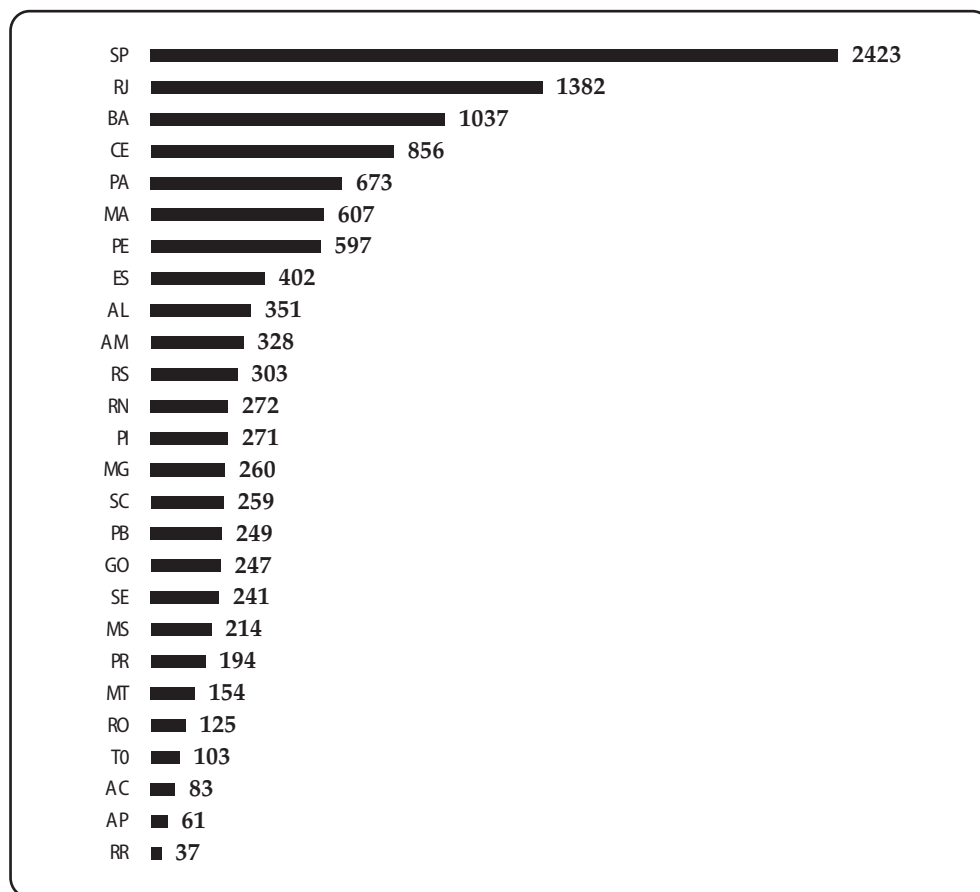
Fonte: Brasil (2012a).

Verifica-se que os municípios das regiões mais ricas do país e, dentro dessas, os maiores tendem a apresentar uma receita própria de impostos mais elevada. É o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, nos quais 52% das receitas advêm de impostos próprios. Como esses tributos não compõem o Fundeb, o que seria o correto do ponto de vista da justiça fiscal, esses municípios acabam tendo um bom adicional de recursos, além daqueles repassados pelo fundo. Isso permite, por exemplo, que alguns municípios mais ricos de São Paulo e do Rio de Janeiro consigam ter uma educação infantil em um padrão de qualidade bem superior àquele propiciado pelo Fundeb para essa etapa de ensino.

Observa-se, também, que muitos municípios têm como principais fontes as transferências estaduais (basicamente Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de

Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – e **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores** – IPVA). Para eles, o Fundeb tem um efeito Robin Hood, retirando recursos dos municípios mais ricos e os transferindo para aqueles de menor arrecadação. Já para os que dependem mais das transferências federais (principalmente, Fundo De Participação dos Municípios – FPM), que é o caso dos municípios das regiões mais pobres do país e de cada estado, o Fundeb tem efeito oposto, retirando recursos dos mais pobres e os transferindo para os menos pobres (BREMAEKER, 2007). Nos estados em que há complemento da União, esse último efeito acaba neutralizado, mas isso não acontece nos municípios mais pobres dos estados mais ricos.

Para ter uma ideia do impacto provocado pelo mecanismo “recurso segue o aluno” dos fundos, no Gráfico 10, apresenta-se o montante que, em 2009, os estados transferiram de recursos originalmente seus para os municípios, com base nos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE, BRASIL, 2009). Cabe esclarecer que não se trata de um gesto de altruísmo dos estados, pois eles são obrigados a transferir recursos que constitucionalmente lhes pertencem, uma vez que transferiram antes os alunos, como foi comentado no início deste trabalho. Outra questão importante é que, findo o Fundeb, em 2020, os recursos voltam para os estados. Trata-se, portanto, de uma “bomba” tributária com data para explodir.

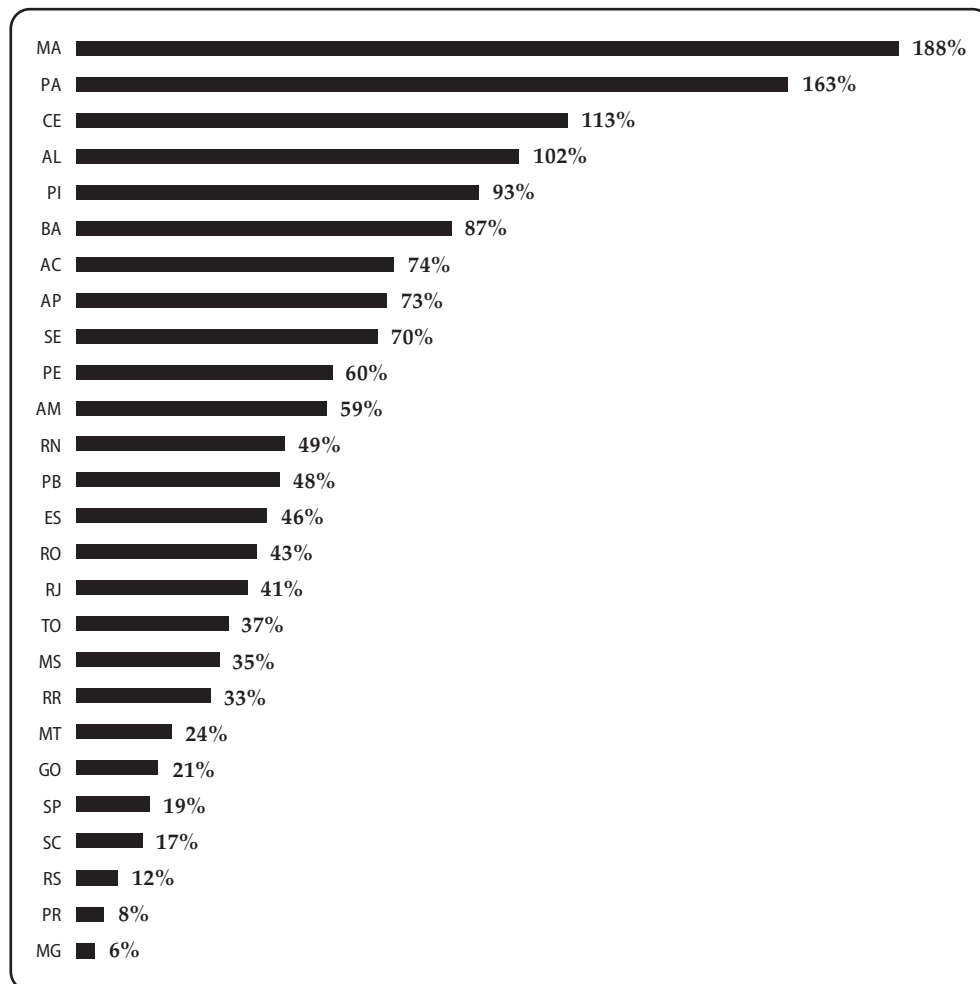
Gráfico 10 – Balanço do Fundeb (municípios-estados) (R\$ mi) – 2009.

Fonte: Brasil (2009).

Assim, segundo os dados do Brasil (2009), os estados transferiram para os municípios, em função dos mecanismos do Fundeb, em 2009, R\$ 11,7 bilhões, sendo que só o estado de São Paulo transferiu R\$ 2,4 bilhões. Do ponto de vista do pacto federativo, quanto maior o valor dessa transferência, mais grave será o impacto com o fim do Fundeb.

Finalmente, no Gráfico 11, analisa-se o impacto que os recursos adicionais transferidos pelos estados e pela União (por meio da complementação) têm sobre os recursos educacionais originalmente administrados pelos municípios (25% de sua RLI).

Gráfico 11 – Transferência do Fundeb (estado + União)/25% RLI – 2009.



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados de Brasil (2009, 2012b).

No ano de 2009, a União complementou o Fundeb com um total de R\$ 5 bilhões para as redes estaduais e municipais dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Do total, os municípios ficaram com R\$ 3,4 bilhões. Percebe-se, assim, que boa parte dos municípios do Nordeste praticamente dobra os recursos educacionais que originalmente lhes caberiam. Em casos como o do Maranhão e do Pará, o órgão educacional dos municípios tende a gerir recursos financeiros que quase equivalem a toda a sua RLI.

Como os dados indicam a média, é bem provável que, em muitos deles, a despesa educacional total supere sua RLI, a depender do grau de municipalização do ensino. Ressalte-se, no entanto, que, nesse processo, as secretarias de educação passam

a ter papel central no município e, por isso, os dados da Tabela 3, que mostram sua falta de estrutura, são tão preocupantes. Além disso, cabe lembrar que o secretário de Educação ocupa um cargo de confiança do prefeito e que, portanto, é o último quem vai, de fato, administrar os recursos.

Em resumo, apesar de a municipalização ser um fenômeno antigo, em especial nos estados do Nordeste, o montante significativo de recursos que hoje é colocado nas mãos de municípios sem qualquer estrutura de gestão e controle é fato novo e decorre, essencialmente, da implantação do Fundeb.

Considerações finais

Os dados apresentados neste trabalho mostram que o Brasil, a partir do Fundef, atingiu novo padrão de divisão de responsabilidade na oferta da educação básica, não necessariamente superior ao que havia antes.

Durante boa parte de sua história, a educação básica no Brasil foi essencialmente de responsabilidade dos governos estaduais. Hoje, o encargo maior está nos municípios, os quais, quando se considera a divisão da receita tributária, são os entes federados com menos recursos. A situação só não saiu de controle em função do mecanismo do Fundeb, que faz com que os estados e, em menor parcela, a União transfiram recursos significativos para os municípios. Contudo, o Fundeb termina em 2020; antes disso, portanto, é fundamental encontrar uma solução permanente para o pacto federativo no financiamento educacional.

Além disso, com a ampliação da obrigatoriedade educacional para a faixa de quatro a 17 anos e com as demandas crescentes para a faixa de zero a três anos (50% de cobertura, segundo o Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2010), ante uma realidade inferior a 20%), os municípios estão sofrendo uma pressão pela ampliação da oferta, a qual já não pode mais, salvo exceções, ser atendida pelo atual padrão de financiamento. O risco é a criação de mecanismos que comprometam a qualidade, como já ocorre, por exemplo, com os convênios na educação infantil com entidades sem fins lucrativos (e não apenas com essas), como forma de baratear os custos.

Finalmente, há de ter clareza que esse avanço dos municípios na oferta educacional não significa, necessariamente, maior controle por parte dos usuários e da sociedade sobre a qualidade dos serviços. Embora, de fato, mais próximo do cidadão, o poder municipal não seja mais transparente ou democrático, a longa história do município no Brasil mostra, na verdade, o contrário. Ele ainda é, majoritariamente, o local do coronelismo, da pressão pessoal, da troca de favores, do toma lá dá cá, como exemplifica a epígrafe deste trabalho, que, nos tempos de hoje, talvez pudesse ser mudada para: “política (municipal) no Brasil é: diretor pra lá e voto pra cá”.

Também é verdade que, em vários municípios, floresceram, nos últimos anos, experiências muito ricas de poder local, associadas a instrumentos de democracia direta e participação popular. Quando se pensa o país, contudo, não se pode ficar na dependência apenas de gestores bem-intencionados e criativos; é fundamental viabilizar modelos institucionais que assegurem o vínculo entre o poder local e a democracia.

É importante assegurar, no âmbito do parlamento nacional, a aprovação de instrumentos legais que tracem diretrizes gerais referentes ao regime de colaboração na oferta educacional e à gestão democrática das escolas e sistemas de ensino, de preferência, articulando-os. Como? Por exemplo, avançando para um sistema público único de educação, com financiamento tripartite (União, estados e municípios) e gestão local (o que não é sinônimo de gestão pelo Executivo Municipal), por meio de conselhos locais, eleitos pelos usuários das escolas públicas, com poder deliberativo e de execução orçamentária, e autonomia em relação ao Executivo.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Notas

1 Conselho Municipal de Educação.

Referências

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

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

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)**. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativos de receitas e despesas da União, estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: jun. 2012a.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Relatórios do Fundeb**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br>>. Acesso em: jun. 2012b.

BREMAEKER, François E. J. de. **O impacto da Fundeb nas finanças dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. (Estudos especiais, v. 190).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros** – 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. **Anuário estatístico do Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: jun. 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **As implicações financeiras da municipalização do ensino fundamental**. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

_____. O potencial de controle social dos conselhos do Fundeb e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 153-168.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

Funding for basic education

Sharing responsibilities

ABSTRACT: Throughout a large part of its history, basic education in Brazil was mainly the responsibility of state governments. The data presented in this paper show that, with the establishment of the Fundeb, new standards in sharing responsibilities were reached. Responsibility weighs heaviest on the municipalities, units with fewer resources. If it had not been for the Fundeb mechanism, the situation would have got out of control as Fundeb sees to it that the States, and Federal government to a lesser extent, transfer funds to the municipalities. But Fundeb ends in 2020, by which time a permanent solution to the Federative Pact on educational funding must be found.

Keywords: Federalism and the offer of education. Federative Pact on education. Fundeb and the Federative Pact. Education and inequality.

Financement de l'éducation de base

La division de responsabilités

RÉSUMÉ: Pendant une bonne partie de son histoire, la responsabilité de l'éducation de base au Brésil relevait essentiellement des gouvernements provinciaux. Les données présentées dans ce travail montrent qu'à partir du Fundef, un nouvel échelon de division de responsabilités a été atteint. Le plus grand fardeau retombe sur les municipalités, qui sont les entités fédérées qui ont le moins de ressources. La situation n'est pas encore hors de contrôle grâce au mécanisme du Fundeb, qui détermine que les États et, dans une plus petite proportion, l'Union, transfèrent des ressources aux municipalités. Mais le Fundeb sera clos en 2020. Avant cela, il est fondamental de trouver une solution permanente dans le pacte fédératif pour le financement éducationnel.

Mots-clés: Fédéralisme et offre éducationnelle. Pacte fédératif dans l'éducation. Fundeb et pacte fédératif. Éducation et inégalité.

Financiamiento de la educación básica

La división de responsabilidades

RESUMEN: Durante gran parte de su historia, la educación básica en Brasil fue esencialmente de responsabilidad de los gobiernos estatales. Los datos presentados en este trabajo muestran, que con el Fundef se alcanzó un nuevo patrón de división de responsabilidades. El peso mayor está sobre los municipios, que son las entidades federadas con menos recursos. La situación solo no salió de control en función del mecanismo del Fundeb, que posibilita a los estados y en menor número a la Unión, transferir recursos para los municipios. Pero el Fundeb termina en 2020. Antes de eso, es fundamental encontrar una solución permanente para el pacto federativo en el financiamiento educacional.

Palabras clave: Federalismo y oferta educacional. Pacto federativo en la educación. Fundeb y pacto federativo. Educación y desigualdad.

A colaboração federativa e a avaliação da educação básica

DIRCE NEI TEIXEIRA DE FREITAS*

RESUMO: O artigo traz reflexões sobre a avaliação como questão fundamental para os avanços na esfera da cooperação federativa da educação básica brasileira. Circunscreve nas normas vigentes a *coordenação nacional* e a *colaboração federativa* e, nestas, a avaliação, considerando o planejamento, avaliação e monitoramento do governo federal. Faz apontamentos para a avaliação na perspectiva da regulamentação do regime de *colaboração federativa*.

Palavras-chave: Educação e federalismo. Política educacional. Avaliação educacional.

Introdução

S ão muitos os desafios da educação básica brasileira, cujo enfrentamento com êxito requer a superação de dificuldades e entraves na esfera do compartilhamento da sua organização e prestação entre os entes federados: União, Distrito Federal, estados e municípios.

A complexidade dessa problemática demanda seu exame multidimensional. Procuramos refletir sobre a avaliação da educação básica, baseando-nos em análise de dispositivos normativos (constitucionais, legais e regulamentares) e de ações do governo federal na regulação desse nível de educação, com especial atenção à segunda metade da primeira década dos anos 2000.

A organização e prestação da educação básica é uma tarefa comum aos entes federados sobre a qual dispõe o ordenamento constitucional. No debate educacional, tem recebido destaque a falta de regulamentação do *regime de colaboração*, um entrave

* Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: <dircenei@terra.com.br>.

a avanços nas relações federativas com vistas à prática da cooperação na educação básica (DOURADO, 2011).

Coordenação e colaboração federativa

Como observou Araújo (2010), imprecisões e indefinições normativas têm concorrido para dificultar o discernimento entre *coordenação* e *colaboração federativa*, o que é fundamental para a compreensão das relações federativas na educação básica.

Na norma constitucional brasileira não há prescrição específica para a *coordenação nacional* da educação básica. Mas, exercendo sua competência privativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, autorizada no artigo 22 da Constituição Federal de 1988, a União estabeleceu que, na organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, lhe caberá “a coordenação da política nacional de educação” (BRASIL, 1996, art. 8º).

A necessidade de *coordenação* denota o entendimento de que a política nacional de educação deve ser uma totalidade ordenada, cujos elementos em relação (níveis e sistemas) devem operar de modo articulado. A *coordenação* se justifica pela necessidade de conexão, para se assegurar a totalidade e sua ordenação. Sendo a *unidade na diversidade* o objeto da *coordenação*, esta não há que se interpor à autonomia dos entes federados também assegurada constitucionalmente. Este é um importante parâmetro para a avaliação da legitimidade, pertinência e adequação da ação de *coordenação* da política nacional para a educação básica.

O dispositivo legal anteriormente mencionado determina que a ação de *coordenação* da União se dê de modo a articular níveis e sistemas de ensino para o que exercerá “função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.” (BRASIL, 1996, art. 8º). Essas funções dizem respeito também à participação da União na *colaboração federativa*.

Entretanto, em legislação precedente, que altera as diretrizes e bases da educação nacional então vigentes, a União dispôs que cabe ao Ministério da Educação (MEC) “[...] formular e avaliar a política nacional de educação [...]” (BRASIL, 1995). A centralização dessas ações no MEC, autorizada por esse dispositivo legal, as coloca na esfera da ação de *coordenação nacional* e não na da *colaboração federativa*. Prevalece no dispositivo uma lógica centrista, em detrimento da equidade nas relações federativas. Isso denota a histórica centralidade do Poder Executivo da União (governo federal e burocracia), uma característica do Estado brasileiro de que tratam Boschi e Lima (2002) e Abrucio e Franzese (2007).

A *coordenação nacional* da educação básica, pelo governo federal, tem se dado, desde meados dos anos 1990, principalmente no eixo da regulação e da indução e

com destaque para o *financiamento* e a *gestão*, introduzindo mecanismos de gerenciamento e controles remotos (fundos, regras fiscais, planejamento gerencial, avaliação e monitoramento, entre outros). O centralismo propicia que prioridades governamentais se coloquem, em detrimento de uma política de Estado (DOURADO, 2010).

Diferentemente da *coordenação nacional*, a *colaboração federativa* na educação foi objeto de dispositivos constitucionais. O art. 211 da Constituição Federal de 1988 determinou que os entes federados organizassem os seus sistemas de ensino em “regime de colaboração” e que definissem (§ 4º) “formas de colaboração”, para assegurar a universalização do ensino obrigatório. O art. 214, dispondo sobre o plano nacional de educação, determina que um dos objetivos seja “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração” e que opere “por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.”

Na Lei nº 9.394, de 1996, com as reformas vigentes, a *colaboração federativa* é imperativa nos seguintes casos: (a) na oferta conjunta (municípios e estados) do ensino fundamental e na garantia do acesso universal e da frequência ao ensino fundamental; (b) na elaboração do plano nacional de educação; (c) no estabelecimento de competências e diretrizes para cada etapa da educação básica, que orientarão os currículos, assegurando a formação básica comum; (d) no processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, com vistas à definição de prioridades e à melhoria da qualidade do ensino; e (e) na promoção da formação inicial, continuada e capacitação dos profissionais de magistério.

A *colaboração federativa* denota o entendimento de que a tessitura da unidade na diversidade da educação nacional requer trabalho em comum na educação básica, mediante associação entre entes federados autônomos. Essa associação importa a definição da participação e da contribuição de cada um, assim como das formas de produção do entendimento e entrosamento, dos modos de interação, regulação e auxílios mútuos. Em outras palavras, requer que se explicita o regime associativo, ou seja, as normas consentidas que convençiem a disciplina conveniente à associação dos entes federados (seus governos) na educação básica.

A falta de regulamentação do *regime de colaboração* tem permitido práticas pouco ou nada colaborativas, que conduzem à desarticulação e dispersão dos esforços, favorecem a sobreposição de ações governamentais e administrativas, agravam fragilidades e problemas do aparelho educacional e ensejam práticas unilaterais do governo federal na *coordenação nacional*. Situações essas que são intensificadas pelas tensões econômicas, políticas, ideológicas, culturais. Na esfera político-institucional, o federalismo compartimentado, escassamente entrelaçado e competitivo, torna as relações intergovernamentais conflituosas (ABRUCIO, 2006). Tudo isso torna complexa a tarefa de regulamentar o *regime de colaboração* na educação básica.

Prerrogativa da União, exercida pelo governo federal, a regulamentação desse regime precisa ser encaminhada como oportunidade para a geração, pelos entes federados, das condições necessárias ao enfrentamento de dificuldades e a eliminação de entraves à cooperação na educação básica, tanto na *colaboração* quanto na *coordenação*. A regulamentação do *regime de colaboração* pode ser um movimento conjunto de enfrentamento da situação existente (não só na educação), assim descrita por Abrucio e Franzese (2007, p. 26):

A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que União, Estado e Municípios se omitam diante de uma questão, a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual e federal. Isto é, tem-se um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada.

Para que avanços na *colaboração federativa* sejam obtidos, não bastará a injunção regulamentar, ainda que o “poder fático” das leis aprovadas – acrescentamos, por extensão, suas regulamentações – produza “conformidade crítica” ou adesão, conforme ponderou Cury (1998, p. 73). É preciso atentar que a não efetividade da lei é uma peculiaridade da sociedade brasileira (O’DONNEL, 1998); o que, na educação, tem se dado na forma de “infidelidades normativas” (LIMA, 2002), seja na interpretação e aplicação de normas, seja pela adoção de estratégias de resistência, burla e negação.

Está claro que os avanços necessários à educação brasileira dependem de soluções na regulamentação da atuação federativa, tanto na *colaboração* entre os entes federados quanto na *coordenação* pela União, mas demandam muito mais do que isso. É preciso que os entraves sejam adequadamente enfrentados no contexto de disputas e conflitos federativos não meramente educacionais.

Entre os muitos aspectos a avançar na educação básica, encontra-se o desafio de melhorar a qualidade do ensino, para o qual a avaliação tem sido uma das intervenções do governo federal. Essa é uma das questões que deve ser contemplada na regulamentação do *regime de colaboração*, uma vez que a lei determina que a avaliação nacional do rendimento escolar se dê em *colaboração* com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Avaliação para cooperação federativa

O julgamento de valor/valia de algo, para transformação ou mudança, é a razão de ser da avaliação, para o que ela não prescinde do concurso da medida. Com esse entendimento, o termo é aqui usado de forma ampla, abarcando estatísticas, indicadores, índices, provas, exames.

A avaliação é imprescindível à política educacional. Primeiro, porque esta se constitui através de dinâmicas sociais complexas e variáveis no tempo/espaço, como expressão de ação e inação, assim como de comportamentos e atitudes de muitos atores, condensando soluções provisórias e conflitos latentes, inter-relacionando componentes diversos num todo cujas coerência e consistência são sempre relativas. Seu caráter processual, dinâmico e emergente transborda a institucionalidade formal (discursos/documentos declaratórios, normativos, programáticos do ator estatal ou governamental) e se configura na inter-relação de processos formais e informais de materialização, ora mais ora menos, convergentes ou divergentes.

Fenômeno tão complexo exige o concurso de múltiplos meios para ser minimamente conhecido e impulsionado, com vistas à sua congruência social. Tanto mais se atentarmos para a dimensão territorial do país, suas desigualdades extremadas, suas diversidades e o que tudo isso implica para a política educacional, para a cooperação federativa e a democratização da gestão educacional.

Conforme apontamos em trabalho anterior (FREITAS, 2007, p. 181), ao longo do período 1988-2002, o Brasil construiu um aparato de medida-avaliação-informação que alterou “[...] o quadro de grande precariedade na geração e disseminação de informações sobre a educação básica no País.” Com isso, novas perspectivas se abriram para a tomada de decisões e para a ação em diversos âmbitos, possibilitando atuação estatal “menos intuitiva, improvisada, arbitrária e abstrata”.

Todavia, alertávamos que limitações, entraves e barreiras de diversas ordens deveriam ser eliminados para que a geração, análise, disseminação e uso das informações estatísticas e avaliativas pudessem ter “[...] maior grau de precisão, de validade, de democratização e fecundidade social.” Ponderávamos que tais avanços poderiam “[...] concorrer para uma reorientação da racionalidade do planejamento educacional” (FREITAS, 2007, p. 182), mediante estreitamento de vínculos entre avaliação e planejamento e com vistas à efetiva democratização das duas práticas.

Uma das razões para as avaliações nacionais é a possibilidade de que as informações por elas geradas possam subsidiar o planejamento educacional; o qual tem sua importância patenteada no dispositivo constitucional (BRASIL, 1998, art. 214), que estabelece o plano nacional de educação como objeto de lei e determina sua duração, seus objetivos, meios de que deve se utilizar e prioridades a que deverá atender.

Embora o dispositivo constitucional não vincule a avaliação ao planejamento educacional, não há dúvida de que a avaliação é imprescindível para a definição das metas para se atingir as prioridades estabelecidas.

O país conta atualmente com um grande volume de informações sobre ou de interesse da educação básica fornecidas pelas estatísticas, pelas provas e exames, pelos relatórios de avaliação de políticas, pelas pesquisas, entre outros meios. Porém, parece não ter avançado no estreitamento do vínculo entre avaliação e planejamento

educacional, quer se considere especificamente a elaboração do plano de educação, quer se considere o monitoramento da sua implementação ou a avaliação de seus resultados.

Uma clara evidência pode ser encontrada na proposta para o Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE) enviada, em dezembro de 2010, pelo MEC ao Congresso Nacional, onde tramita como Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. Nota-se no texto do Plano que a sua elaboração não se baseou em *avaliação diagnóstica*. As “Notas Técnicas” (BRASIL, 2011), elaboradas posteriormente e para atender à demanda da Câmara Federal, trazem informações para dar sustentação às metas fixadas, contemplando os seguintes itens: situação existente (2009), situação pretendida (2020), custos, estimativa dos recursos financeiros necessários, indicação do que estes representam em percentual do PIB 2009. Mas a viabilidade do alcance das metas não foi avaliada, entre outros aspectos, no que diz respeito à geração das condições financeiras e não financeiras necessárias, aos prazos fixados, à evolução das condições e das metas em cenários menos favoráveis, aos esforços atípicos que esses cenários demandam. A falta de avaliação afeta não apenas a elaboração do PNE, como também antecipa obstáculos ao monitoramento da sua implementação e à avaliação de seus resultados.

Diferentemente do esforço avaliativo na elaboração das “Notas Técnicas”, uma *avaliação diagnóstica* operaria no ponto de partida do processo de ordenação de prioridades e da escolha dos meios para atendê-las, iluminando as decisões e a definição das metas. Se realizada em *colaboração federativa*, essa avaliação contribuiria para que o PNE expressasse necessidades e possibilidades mais precisas e sua elaboração fosse mais democrática.

A falta de avaliação diagnóstica e de interlocução com demandas e apontamentos sociais (entre eles os da Conferência Nacional de Educação) vem operando como entrave à tramitação do PNE no Legislativo Federal.

Em parte, a não realização de avaliação diagnóstica para iluminar o planejamento educacional no Brasil se deve à falta de informações, ainda que o volume de dados gerados nas duas últimas décadas seja grande. Isso decorre, em grande parte, da concepção e condução dos processos de geração de informações educacionais mais em função de políticas de governo do que de políticas de Estado. Também reflete a desarticulação no interior das estruturas do MEC, assim como a falta de adequada articulação desse ministério com instituições especializadas na geração, análise e disseminação de informações, em outras áreas, necessárias ao planejamento, implementação e avaliação da educação.

Limitações na geração de informação podem ser notadas na avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2010, trabalho que resultou no documento “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008” (BRASIL, 2009). A falta de dados disponíveis para muitos indicadores – porque não contemplados ou descontinuados nos

levantamentos – dificultou a avaliação sobre o cumprimento das metas do Plano. O esforço de elaboração de indicadores (SAMPAIO, 2011) foi, em parte, frustrado pela falta de dados para compor séries históricas. Das 26 metas da educação infantil, 14 tiveram sua avaliação prejudicada pela falta/descontinuidade de dados, o que também ocorreu em sete das 30 metas do ensino fundamental e dez das 20 metas do ensino médio. Além disso, a avaliação de programas e projetos do governo federal foi prejudicada pela inexistência de informações sobre os seus resultados e sobre o alcance dos seus objetivos.

Conforme apontou a avaliação do PNE 2001-2010, a própria formulação das metas dificultou o trabalho de monitoramento da implementação do Plano e a avaliação dos seus resultados. Tais dificuldades poderiam ter sido minoradas pelo governo federal no cumprimento de seu papel de principal articulador do PNE, quando da concepção de instrumentos e da condução dos processos de geração de informações estatísticas e avaliativas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e pelo MEC. Afinal, a União é incumbida pela Lei nº 9.394, de 1996 (inciso V, art. 9º), de “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” e pela Lei nº 10.172, de 2001, de realizar avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação em articulação federativa, estabelecer os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas desse Plano e instituir o Sistema Nacional de Avaliação.

Concordamos, portanto, com Dourado (2010, p. 694), que

[...] se faz necessário avançar na consolidação e no refinamento de processos avaliativos e de construção das políticas públicas educacionais, incluindo a complexificação e atualização de indicadores educacionais, a análise global e articulada entre diferentes políticas, programas, ações envolvendo os diferentes entes federados, no que concerne a proposição e materialização [...].

Há a necessidade de que a avaliação e o planejamento educacionais estejam inter-relacionados, como condição para que sejam consequentes e instrumentem a *coordenação nacional* da educação.

Um dos avanços necessários para isso diz respeito ao enfrentamento, pela União, da fragmentação da sua ação avaliativa na educação básica, buscando ajustar o seu aparelho de avaliação aos requerimentos da *coordenação nacional*. Esta *coordenação*, conforme antes apontado, afeta a *colaboração federativa* e, por isso, deve também ser objeto de regulamentação, de forma a evitar que dê margem à centralização.

Há de se definir qual avaliação terá proveito para a *coordenação nacional* da educação básica, na perspectiva da promoção do trabalho em comum pelos entes federados. Acioná-la, sem prejuízo à autonomia, é uma das principais questões que o governo federal precisa enfrentar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em vigor incumbiu a União de assegurar, em *colaboração* com os sistemas de ensino, o processo nacional

de avaliação do rendimento escolar, a fim de definir as prioridades e de melhorar a qualidade do ensino. Logo, o cumprimento dessa incumbência é questão a ser regulamentada pelo *regime de colaboração*.

Analisando arranjos institucionais e movimentos político-administrativos da União no decorrer da primeira década dos anos 2000, Freitas (2011) concluiu que a avaliação havia sido utilizada, pelo governo federal, como ferramenta de incremento da centralização da regulação da educação básica. Foi fundamental para isso a regulamentação da *colaboração federativa*, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, no bojo da qual se instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Combinando indicador gerado pela avaliação cognitiva com indicador de fluxo escolar, esse índice permitiu ao governo federal projetar, para escolas e redes de ensino, metas bienais de melhoria dos resultados do ensino fundamental e médio até o ano 2021, com o objetivo de se alcançar a média nacional: 6,0. Desse modo, o governo federal estabeleceu qual qualidade deveria ser priorizada no esforço federativo, em busca da melhoria da qualidade do ensino, estabelecendo uma sistemática de monitoramento do cumprimento das metas fixadas.

A adesão – dita voluntária – a essa escolha unilateral do governo federal foi estabelecida como condição para que estados, Distrito Federal e municípios pudessem contar com a participação da União na *colaboração federativa*, mediante repasse de recursos financeiros e apoio técnico. Em outras palavras, o governo federal passou a adotar a estratégia de condicionamento para cumprir parcela de sua função supletiva na *colaboração federativa*. Para isso, instituiu também dois instrumentos de gerenciamento dos repasses articulados ao Ideb: o Plano de Ações Articuladas (PAR), para gerenciamento no âmbito das redes escolares; e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), para gerenciamento no âmbito das escolas (BRASIL, 2007b).

Além disso, o governo federal ampliou sua ação avaliativa na educação básica, estendendo-a ao processo de alfabetização, por meio da Provinha Brasil. Instituiu, também, no âmbito do Inep, a “Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente”. Anunciada como forma de *colaboração federativa*, essa ferramenta amplia o aparelho avaliativo, concebido, comandado e acionado pelo governo federal.

As iniciativas governamentais foram transpostas para o Projeto de Lei do PNE 2011-2020, no intuito de que elas se constituam política de Estado.

Há também indicativos no Projeto de Lei de que as escolhas do governo federal para a avaliação da educação básica estão muito mais relacionadas a aproximações com processos comparativos internacionais do que com a avaliação como ferramenta do processo de tessitura da *colaboração federativa*. Assim, outra questão a ser examinada é a da licença à ascendência de avaliações internacionais e o seu interesse para a *coordenação nacional* da educação básica.

Na esfera da *colaboração federativa*, a avaliação precisa ser organizada e acionada como um meio que contribua para que: (a) a educação escolar menos compartimentada; (b) os

parâmetros da sua qualidade sejam definidos de forma menos reducionista e menos abstrata; e (c) a prática da avaliação seja uma experiência que promova mudanças culturais nos sistemas de ensino e escolas.

Para isso, a construção do Sistema Nacional de Avaliação precisa ser iniciada no âmbito do município, onde atores e instituições públicas (federais, estaduais e municipais) – da educação e de outras áreas – atuam sem ou com fraca *coordenação* e *colaboração*, o que resulta em um federalismo compartimentado, escassamente entrelaçado e competitivo.

O enfrentamento desse problema poderá contar com o concurso da avaliação integrada dos níveis de educação e dos sistemas educacionais, o que exige o trabalho conjunto das instituições municipais, estaduais e federais.

Para isso, seria preciso criar, nesse âmbito, instituição permanente de avaliação integrada e participativa, com competências e meios para promover articulações, entrosagem, interações, ações conjuntas em torno da avaliação de insumos, processos e resultados da educação no município.

É na produção conjunta da horizontalidade (e não por meios verticalizados) que podem ser criadas as condições para a *colaboração federativa*, assim como para o estabelecimento de padrão de qualidade de responsabilidade comum e específica de cada esfera governamental e, ainda, para o planejamento conjunto de ações articuladas e/ou conjugadas.

Considerações finais

Entre os muitos desafios postos à educação brasileira há o de resolver problemas que dizem respeito à *coordenação* empreendida pela União e à *colaboração* entre os entes federados. Isto requer, por um lado, esforços no sentido de se definir democrática e federativamente – como preceitua o ordenamento constitucional – o caráter e as formas de ação da *coordenação nacional* da educação básica. Por outro lado, requer, da mesma forma, que se defina e regule o regime de *colaboração federativa*.

A avaliação é uma das questões que precisa ser contemplada no processo de definições e de regulamentação da *coordenação nacional* e da *colaboração federativa*, uma vez que é imprescindível à política educacional, dado o seu caráter complexo e os seus grandes desafios, entre os quais o de se constituir política de Estado.

Na perspectiva da *coordenação*, há de se considerar a capacidade avaliativa do governo federal na contribuição para: (a) avanços em eficácia, efetividade e equalização da educação escolar; (b) maior grau de congruência da política/gestão da educação nacional; (c) melhoria da ação coordenadora nacional e do cumprimento das funções supletivas e de apoio técnico da União; (d) estímulo e fortalecimento da *colaboração* entre os entes federados; e (e) democratização dos sistemas educacionais e escolas.

Na perspectiva da *colaboração*, há de se empreender a avaliação da *colaboração federativa* sob o ordenamento constitucional vigente, para que se possa ver, com clareza, as contribuições de cada ente federado, as limitações, as dificuldades, os entraves e para que se possa estabelecer um projeto conjunto de avanços.

Cabe, ainda, aprimorar os meios de avaliação que estão/podem estar a serviço da *colaboração federativa* e avançar na criação de condições para a prática da avaliação como tarefa comum aos entes federados. A avaliação integrada e participativa no âmbito do município pode ser o primeiro passo na construção de um Sistema Nacional de Avaliação, certamente, o mais difícil, porque busca avançar onde os problemas parecem cristalizados.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 76-125.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lúcia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. 1 v. p. 13-31.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.
- BOSCHI, Renato R.; LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 195-253.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 07 abr. 2011.
- _____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.
- _____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- _____. 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 a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 20 abr. 2009.

_____. Ministério da Educação. Portaria normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**. Níveis de ensino. Brasília, DF: Inep, 2009. 1 v.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

_____. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias – notas técnicas**. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 8, p. 72-85, maio/jun./jul./ago. 1998. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n08/n08a07.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

_____. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 17-59.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Avaliação e regulação da educação básica na primeira década do século. In: ROTHEN, Jean Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz (Orgs.). **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011. p. 107-124.

LIMA, Licínio. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. Monitoramento e avaliação o Plano Nacional de educação. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 61-68.

The federalist collaborative regime and assessment in Basic Education

ABSTRACT: This article presents some reflections on assessment as a key issue for progress in the sphere of federalist cooperation in Brazilian basic education. The federal *national coordination* and *federalist collaboration* are bound by current regulations, within which falls assessment in terms of Federal Government planning, evaluation and monitoring. The study indicates assessment from the perspective of the regulation of the *federalist collaborative* regime.

Keywords: Education and federalism. Educational policy. Educational assessment.

La collaboration fédérative et l'évaluation de l'éducation de base

RÉSUMÉ: L'article fait une réflexion sur l'évaluation en tant que question fondamentale pour les avances dans la sphère de la coopération fédérative de l'éducation brésilienne de base. Il circonscrit dans les normes en vigueur la *coordination nationale* et la *collaboration fédérative* et, dans celles-ci, l'évaluation, considérant la planification, l'évaluation et la surveillance du gouvernement fédéral. Il donne des indications pour l'évaluation dans la perspective de la réglementation du régime de la *collaboration fédérative*.

Mots-clés: Éducation et fédéralisme. Politique éducationnelle. Évaluation éducationnelle.

La colaboración federativa y la evaluación de la educación básica

RESUMEN: El artículo trae reflexiones sobre la evaluación como cuestión fundamental para los avances en la esfera de la cooperación federativa de la educación básica brasileña. Circunscribe en las normas vigentes la *coordinación nacional* y la *colaboración federativa* y en ellas, la evaluación, considerando la planificación, la evaluación y el seguimiento del gobierno federal. Realiza apuntamientos para la evaluación en la perspectiva de la reglamentación del régimen de *colaboración federativa*.

Palabras clave: Educación y federalismo. Política educacional. Evaluación educacional.

O magistério no contexto federativo

*Planos de carreira e regime de colaboração**

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA**

TAÍS MOURA TAVARES***

RESUMO: O artigo discute a definição constitucional do federalismo brasileiro, abordando os impasses formais, políticos e econômicos que complicam a realização do atendimento educacional com o regime de colaboração entre os entes federados. Eles são o pano de fundo no debate sobre a valorização do magistério público: como servidor público, o profissional tem a carreira e a remuneração condicionadas pelas condições do ente federado. Nesta reflexão, destacam-se a jornada de trabalho e o perfil dos planos de carreira.

Palavras-chave: Federalismo. Valorização do magistério. Planos de carreira.

Introdução

Por ocasião da discussão do novo Plano Nacional de Educação (PNE), voltou à baila a constituição de um sistema nacional de educação. Dos debates na Constituinte, instalada em 1987, e no processo de tramitação da Lei

* Este artigo incorpora estudos das autoras em dois projetos de pesquisa: Observatório da educação UFPR/CAPES/INEP – *Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares*. Observatório da educação USP/UFPR/CAPES/INEP – *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica*.

** Doutora em Educação. Professora do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atua no Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (Nupe). E-mail: <andreabg@ufpr.br>.

*** Doutora em Educação. Professora do Setor de Educação da UFPR, atua no Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (Nupe). E-mail: <tavarestais@gmail.com>.

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996), passamos a um momento em que, prevalecida a tese que reconheceu os municípios como entes federados, cresceu e consolidou-se a oferta municipal de educação básica e, progressivamente, foram se constituindo sistemas municipais de educação, coexistindo com os outros sistemas. Na elaboração do novo PNE, afirma-se que um sistema nacional só pode constituir-se a partir da articulação entre os sistemas existentes. Por isso, o regime de colaboração é o instrumento por excelência para a constituição do tão proclamação sistema nacional de ensino.

A Constituição de 1988, ao reconhecer como entes federados tanto os municípios quanto os estados, abriu a possibilidade da coexistência de múltiplos sistemas de ensino. A LDB, no art. 8º, determina: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.” Observa-se que, nessa determinação, está necessariamente associada à *existência de vários sistemas ao regime de colaboração*. Mas o que significa esse regime?

A prescrição legal implica que, sem desrespeito à autonomia de cada ente federado, os municípios, estados, Distrito Federal e a União e seus respectivos sistemas desenvolvam ações de colaboração e cooperação para o cumprimento do dever do Estado de garantir educação a todos, em igualdade de condições. São exemplos os consórcios públicos entre municípios e estados, nas políticas de saúde; e a organização de fundos para o financiamento da educação; ainda que, no caso dos fundos, a articulação se dê independentemente da vontade dos entes envolvidos.

Para além da sua prescrição legal, o regime de colaboração passa a ser uma condição de enfrentamento da desigualdade de condições dos vários entes federados na oferta educacional. Elas revelam-se nas condições de qualidade da oferta, estando entre as principais aquela sobre a qual tratamos neste artigo: a valorização dos profissionais da educação.

O pano de fundo e fundamento da questão é a organização federativa do Estado brasileiro. O arcabouço jurídico que organiza e sustenta o Estado nacional reconhece uma multiplicidade de entes federados – União, estados e municípios –, todos dotados de autonomia e submetidos a uma relação de horizontalidade. O regime de colaboração tem, portanto, como pressuposto tanto essa autonomia quanto essa horizontalidade. Isto é possível, se há a desigualdade? Há, efetivamente, no Brasil um “federalismo cooperativo” nos termos colocados por Cury (2008)?

Os impasses principais são, portanto, o funcionamento do nosso regime federativo. Destacamos aqueles que se colocam a partir do plano legal e da constituição histórica do Estado nacional. O intuito é de levantar questionamentos que permitam enfrentar os entraves para a consolidação de um sistema nacional de educação.

Federalismo assimétrico e competitivo

O Brasil define-se constitucionalmente como uma República Federativa, composta de estados, Distrito Federal e municípios, autônomos entre si. A Constituição Federal (CF) de 1988 traz, por consequência, a inovação de considerar o município como ente federado. Entretanto, o caráter tridimensional do nosso formato de federalismo pode ser questionado a partir do próprio arcabouço legal. Ou seja, em que pese o anúncio da horizontalidade e do caráter cooperativo do nosso federalismo (CURY, 2008), subsistiram, no plano legal, traços de centralização que resultam em verticalidade na relação entre os entes federados. Vejamos.

O município, enquanto ente federado, de autonomia administrativa, legislativa e financeira, tem competências próprias. Entretanto, essa autonomia não aparece, no texto constitucional, em pé de igualdade com os estados e a União. Segundo Castro (apud ZANDER, 2011), o município não é ente federado, na medida em alguns artigos da CF¹ demonstram negligência na sua citação como integrantes da organização do Estado, pois, nesses textos da CF, apenas a União e os estados estão nominados entes *federados*.

Na mesma direção, Silva (2008) considera que, em alguns artigos², quando são utilizadas as expressões “unidade federada e unidade da Federação”, a referência é feita aos estados ou Distrito Federal, excluídos os municípios. Da mesma forma, não existe para o município o direito de representação em instâncias fundamentais da federação, como é o caso do Senado Federal (ZANDER, 2011). É exemplificativa a análise de Pinto Filho (2002):

Deu-se autonomia a quem não tem representação na federação. Suas limitações são pronunciadas: quem cria a União Federal não são os Municípios e sim os Estados-membros; os Municípios não tem representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional, a Intervenção se dá pelo Estado, não pela União; as regras de intervenção são estabelecidas pela Constituição Estadual e não pela federal. (p. 180).

Queremos com isso demonstrar que há, na própria CF, tratamento assimétrico aos diferentes entes federados, o que demonstra a insuficiência legal da horizontalidade, base para a possibilidade de um regime de colaboração.

O município detém autonomia política, ou seja, estrutura os poderes políticos locais, pela eleição de prefeito e vereadores. Os princípios dessa autonomia são, desse modo, a eletividade dos governantes locais, a organização das funções estatais e as respectivas relações de controle dos agentes políticos municipais. (ZANDER, 2011). O município, como os demais entes federados, também possui autonomia administrativa, na medida em que tem um Poder Executivo, que organiza os serviços públicos locais e ordena seu território.

Entretanto, a concretização dessa autonomia vincula-se diretamente à existência de recursos financeiros que possibilitem a realização efetiva da ação administrativa. Ou seja, a capacidade de elaborar e implementar políticas está diretamente relacionada à autonomia financeira. É aqui que encontramos uma das raízes da desigualdade na capacidade de garantia de acesso ao direito à educação. Para além da desigualdade no crescimento econômico, que acarretará diferenças significativas na capacidade de arrecadação, a CF não garantiu aos entes federados igual capacidade de tributação, ficando a União privilegiada nesse sentido.

Além da assimetria no plano legal, há entraves ao funcionamento federativo que se constituíram no processo histórico. O Brasil não nasce federativo. O processo de constituição do Estado em nosso país vem com duas marcas conflitantes: de um lado, extrema centralização, primeiro na Coroa Portuguesa e, depois, no governo imperial; de outro, acentuada fragmentação e pulverização entre as unidades que, desde as capitânias hereditárias, pouco se relacionam entre si.

Essas características sofrem transformações e adquirem novas expressões a partir da República, permanecendo, entretanto, os seus traços na configuração atual do Estado brasileiro e no funcionamento do regime federativo, com consequências significativas para o regime de colaboração (PRADO JÚNIOR, 2006, 1977; FAORO, 2001).

Exemplar é a permanente centralização na União. Para além dos períodos de regime autoritário, a União permanece com maior capacidade de arrecadação do que as unidades subnacionais, mesmo quando a legislação, no caso a Constituição Federal, induz a uma perspectiva redistributiva. Embora tenha havido um deslocamento do volume de arrecadação para os municípios, a própria Constituição, ao possibilitar maior flexibilidade tributária à União, permitiu progressiva recuperação da sua arrecadação, pela criação de contribuições sociais (GOUVEIA, 2011). Também tem sido no plano federal que se definem as regras de redistribuição entre os entes federados, que se sentem feridos na sua autonomia, como exemplificam as ações de inconstitucionalidade movidas pelos estados, quando da definição de regras que mexem nas contas públicas. A criação de pisos salariais nacionais tem sido motivo recorrente.

O paradoxo se põe à medida que, se por um lado, a maior centralização vai em direção oposta à maior distribuição do poder e possibilidade de intervenção dos agentes sociais nas decisões, por outro, nas unidades subnacionais têm persistido formas arcaicas de condução política, com traços do clientelismo, do patriarcalismo, ou seja, do arcaísmo político.

Obviamente não se pode tratar essa questão a partir de um olhar homogeneizador sobre a realidade nacional. Há exemplos de expressivo desenvolvimento político, de modernização político-administrativa, de cumprimento dos ideais republicanos em estados e municípios, assim como não está ausente no governo central a presença dos traços arcaicos. Entretanto, se consideramos tendências, encontramos o movimento anteriormente descrito.

Essa breve indicação da dinâmica federativa busca subsidiar a reflexão sobre as possibilidades e entraves na instituição de um efetivo regime de colaboração entre os entes federados na oferta de serviços educacionais.

A oferta educacional nunca foi centralizada no Brasil. Desde o Império, as províncias e, posteriormente, com a República, os estados e municípios foram responsáveis pela educação elementar. A descentralização esteve permitida legalmente e se efetivou de acordo com as desiguais condições econômicas e políticas no território nacional. Quando, mais para o final do século XX, discutimos na Constituinte a criação de um sistema nacional de educação e, neste século, tivemos mecanismos indutores da municipalização, tínhamos regiões (as mais pobres) que já contavam com expressiva oferta municipal de ensino fundamental e outras (Sudeste e Sul) em que os estados se faziam presentes majoritariamente nessa oferta.

Ao mesmo tempo, muitas das prerrogativas de autonomia administrativa já estavam sendo exercidas pelos municípios, na condição de redes municipais de educação. Mesmo pertencendo aos sistemas estaduais de ensino constituídos a partir da Lei nº 4.024, de 1961, os municípios se responsabilizaram pela construção de escolas, definição dos conteúdos escolares e, particularmente, na contratação, remuneração, carreira e condições de trabalho dos professores.

Muitos dos “ônus” da autonomia já foram assumidos pelos municípios antes do “bônus” do seu reconhecimento como ente federado. Acrescenta-se o fato de que a baixa autonomia orçamentária tem permitido a interferência de programas estaduais e federais, que passam a ser condição imprescindível para o financiamento dos encargos com educação, quanto menor e mais pobre for o município.

Em termos do regime de colaboração, os parceiros envolvidos nesse esforço têm condições políticas, econômicas e financeiras desiguais, na medida em que há, no plano real, dependência e verticalidade nas relações entre municípios, estados e União, além das existentes no plano regional e interestadual. É particularmente expressiva essa questão, quando analisamos a valorização dos profissionais da educação.

Regras nacionais e contextos locais

A ideia de valorização do magistério por meio de planos de carreira está no debate sindical e no arcabouço legal brasileiro há bastante tempo, entretanto ainda encontra-se um cenário muito desigual de realização de tal demanda. Assim, na diversidade de contextos locais brasileiros, encontraremos situações de ausência de planos, de planos aprovados, porém não efetivados, e uma gama imensa de planos de carreira com lógicas distintas em execução. Parte dessa variação tem relação com a forma de como, no contexto federativo, a proteção ao trabalho do servidor público é concebida.

A CF define que a regulamentação da vida laboral dos servidores públicos civis é tarefa de cada ente federado. No artigo 39 encontra-se a seguinte premissa: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.” (BRASIL, 1988). Isso tem a consequência primeira e direta de que qualquer alteração na forma de contratação, remuneração, movimentação na carreira, avaliação e outros elementos possíveis da vida funcional sempre depende de regras próprias de cada ente federado. A legislação nacional é mandatória, mas se realiza sempre com a mediação de norma local, o que constrói um cenário contínuo de disputas locais.

Uma segunda consequência importante do disciplinamento constitucional da vida dos servidores públicos, e, portanto, dos profissionais da educação na rede pública de ensino, desdobra-se em dois aspectos, explicados por Rafagnin (2012). O autor argumenta que a definição do regime estatutário para os servidores públicos implica a ideia de unilateralidade na relação entre empregador e servidor, visto que a contratação de cada novo servidor significa adesão a regras previamente definidas; e implica, também, submissão ao princípio da legalidade, que na administração pública significa que os profissionais

[...] estão vinculados ao princípio constitucional da legalidade, portanto, ampliação e [ou] modificação de direitos dependem de lei e não podem ser negociadas individualmente entre servidor e Administração Pública [...]. A aplicação do princípio da legalidade resume-se na afirmação de que aos cidadãos comuns é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto à Administração Pública e a seus agentes é permitido fazer apenas aquilo que a lei autoriza, mas mesmo essa concepção do princípio da legalidade está em constante disputa. (RAFAGNIN, 2012, p. 29).

A constante disputa a que se refere a autora pode ser exemplificada, por exemplo, em torno da própria ideia de valorização do magistério como princípio para a organização da educação nacional, que implica remuneração adequada e planos de carreira, expressos no inciso V do artigo 206 da CF. Esse artigo foi alterado por duas emendas constitucionais (EC) bastante distintas, que têm relação com a concepção de organização do Estado para o direito à educação. A primeira versão desse princípio, no contexto original da CF, preconizava:

valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, *plano de carreira para o magistério público*, com *piso salarial profissional* e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988, art. 205, V, grifos nossos).

Observa-se que a forma original poderia expressar uma perspectiva mais unitária para a valorização, ao definir no singular “plano de carreira”, “piso salarial

profissional” e a forma de ingresso³. A primeira emenda a esse artigo é de 1998, decorre da EC nº 19, que tinha como foco específico a reforma da administração pública com vistas a modernizar a gestão, aproximando-a de modelos gerenciais mais típicos da administração de mercado. A EC está imersa no contexto de uma crítica conservadora ao Estado brasileiro, que escondia, no argumento da modernização, a perspectiva privatista da administração pública; esta pressupõe, na disputa pelo uso do fundo público, a diminuição de gastos sociais em favor da estabilidade econômica (NOGUEIRA, 2004). Nesse contexto, o inciso passa a ter a seguinte redação: “valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, *planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional* e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.” (BRASIL, 1998, art. 206, V, grifos nossos). A referência ao regime jurídico único desaparece e a ideia de valorização agora incorpora o plural para “planos” de carreira. De certa forma, a EC nº 19 reafirma o processo de aprofundamento da descentralização como forma de gestão do Estado. Ainda que possamos encontrar na forma “planos de carreira” uma perspectiva de que as normas locais tenham que explicitar aquilo que cabe a cada ente federado na relação com os servidores (legalidade), a redação parece colocar mais distante a forma unitária de tratamento à valorização do magistério.

Finalmente, quase uma década depois, o mesmo inciso sofre nova mudança. O contexto é de retomada do conceito de educação básica, momento em que há certo esgotamento da perspectiva de que a crise do Estado se resolveria pelo enxugamento da máquina pública, ainda que a estabilidade econômica como eixo geral não tenha sido abandonada. Pode-se descrever a primeira década dos anos 2000 como contexto de disputa entre o espaço da política social e da política econômica, o que recoloca a discussão acerca do desenvolvimento do país. Após uma década, descrita por Oliveira (1999) como de predomínio do totalitarismo neoliberal, agora há espaço para uma tensão entre modelos possíveis de desenvolvimento e, portanto, sobre o papel da administração pública ocupa nesse contexto.

Assim, o mesmo inciso é novamente reescrito, e está em vigor, na seguinte forma: “valorização dos *profissionais da educação escolar*, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, *aos das redes públicas*.” (BRASIL, 2006, art. 206, V, grifos nossos). O inciso V, agora, tem de ser lido com o VIII: “*piso salarial profissional nacional* para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” (BRASIL, 2006, art. 206, VIII, grifos nossos). Observa-se que o texto mantém o plural para a ideia de carreira, o que passa a ter como contraponto a perspectiva de piso nacional. Ainda que se mantenha um reconhecimento da diversidade federativa, que nos leva a diversos desenhos para carreira, a possibilidade de valorização profissional numa perspectiva mais unitária se recoloca na definição do patamar nacional, abaixo do qual nenhum profissional da

educação escolar deve ser remunerado. Há aqui ainda uma ampliação do conceito de valorização, com o reconhecimento que, no espaço escolar, não há apenas profissionais do magistério, mas outros trabalhadores que partilham do cotidiano.

Essa digressão reitera o cenário de disputa em que a legislação está imersa e essa forma atual da ideia de valorização parece repor as possibilidades de discussão de orientações nacionais, para as carreiras que se articulam no sentido do Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN). A lei que regulamentou o PSPN (Lei nº 11.738, de 2008) o fez como condição inicial dos vencimentos dos professores da educação básica, porém incluiu o elemento da jornada de trabalho, fundamental para a definição salarial, tanto quanto para a construção de qualquer perspectiva de carreira que leve em conta a especificidade do trabalho docente.

A lei do PSPN define o vencimento mínimo para a jornada de *até* 40 horas semanais, em relação direta com a diversidade de formas de contratação de professores. Para dimensionar sua complexidade, vale a pena observar os dados da Tabela 1, informados em uma das questões do questionário de contexto, aplicado aos professores no âmbito da Prova Brasil. Ainda que os dados se refiram apenas aos professores das séries que participam da avaliação, é um retrato interessante da diversidade de jornadas pelo país afora.

Tabela 1 – Carga horária semanal de professores (carga horária contratual: horas-aula mais horas para atividades, se houver).

Carga Horária	Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
Menos de 16 horas-aula	8625	2,9	3,0	3,0
De 16 a 19 horas-aula	11503	3,9	4,0	7,1
20 horas-aula	72045	24,6	25,2	32,3
De 21 a 23 horas-aula	17411	5,9	6,1	38,4
De 24 a 25 horas-aula	35281	12,0	12,4	50,7
De 26 a 29 horas-aula	12108	4,1	4,2	55,0
30 horas-aula	32586	11,1	11,4	66,4
De 31 a 35 horas-aula	12805	4,4	4,5	70,9
De 36 a 39 horas-aula	6727	2,3	2,4	73,2
40 horas-aula	61784	21,1	21,6	94,9
Mais de 40 horas-aula	14608	5,0	5,1	100,0
Total	285483	97,5	100,0	
Questões sem resposta	7345	2,5		
Total	292828	100,0		

Fonte: As autoras, com base nos dados da Prova Brasil (BRASIL, 2007).

É possível observar que, ainda prevalecem no país as jornadas de 20 e 40 horas semanais, há um número grande de professores (12%) com jornadas de 24 ou 25 horas, e, também, um número expressivo (11,1%) com jornadas de 30 horas-aula. Essa questão é tratada de maneira complementar nas diretrizes para carreira dos profissionais do magistério, definidas pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009). Segundo essa resolução, o tratamento da jornada nos planos de carreira deve considerar:

Jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos. (CNE, 2009, p. 1).

A perspectiva de jornada integral e de, no máximo, 40 horas parece bastante importante, uma vez que temos 5% dos professores com mais de 40 horas semanais (Tabela 1). Em especial, no que se refere à jornada integral, outro complicador se coloca: a possibilidade de acúmulo de cargos entre os professores. Isso fez com que as redes de ensino construíssem uma cultura de profissionais que atuam em duas ou mais escolas da mesma rede ou em mais de uma rede de ensino. Assim, a diretriz que propõe jornadas integrais implica reorganização da distribuição dos trabalhadores, pois, ainda conforme os dados da Tabela 1, 66% dos docentes têm jornadas de até 30 horas semanais. Portanto, fixar docentes em jornadas integrais exigirá repensar essa divisão do tempo em diferentes redes, possibilidade que também alimenta, em certo sentido, a competitividade entre os entes, pois os professores muitas vezes acumulam cargos em redes distintas, dada a variedade de políticas, que faz com que as condições de remuneração e carreira não sejam seguras ao longo do tempo.

Além da jornada, outras questões estão implicadas na ideia de carreira, e ao ingressar em uma rede de ensino o profissional aceita unilateralmente os desenhos variados de carreira, como já destacamos. Mas tais elementos, ainda que sejam resultados de processos políticos próprios, têm sido marcados pelas condições financeiras dos diferentes entes federados. Trata-se de pensar, neste momento, no pagamento pela formação/titulação do professor, no reconhecimento da experiência profissional, na possibilidade de continuidade dos estudos como parte da vida profissional e, neste sentido, na existência da possibilidade de períodos de afastamento remunerado.

Tradicionalmente, as carreiras do magistério têm sido desenhadas com base em diferenciação salarial segundo o tempo de serviço, o que expressa o reconhecimento da experiência, mas, também, com o nível de titulação dos professores, o que tende a valorizar o desenvolvimento acadêmico; esse é o formato tradicional das carreiras

não apenas no Brasil, mas na América Latina (MORDUCHOWICZ, 2003). Os dois pilares, entretanto, podem sofrer variações, que têm relação com disputas na concepção de carreira. Nas últimas décadas, há as ideias de diferenciação, com uma compreensão restrita do produto do trabalho docente, por exemplo, a partir de uma articulação frágil entre resultados escolares dos alunos e remuneração docente. Mas, afora esse debate mais recente, há outros problemas na consolidação de perspectivas de carreira, com relação mais direta às desigualdades federativas, verdadeiras travas no percurso da carreira docente decorrentes da disponibilidade orçamentária do ente federado. Assim, podem-se encontrar planos de carreira que valorizam titulação e experiência, porém apenas permitem o enquadramento dos profissionais mediante, por exemplo, processos seletivos, que mantenham estáveis os investimentos em folha de pagamento; contudo, funcionam como uma negação dos planos, na medida em que estes preveem reconhecimento de títulos e experiências sem previsão orçamentária e os professores não são efetivamente enquadrados. Este é um debate que, junto ao PSPN, compõe, em termos de remuneração, uma condição urgente de valorização dos profissionais, visto que é preciso considerar as condições de financiamento para o vencimento inicial dos docentes e, também, as condições da realização efetiva das carreiras, o que pode contribuir para o reconhecimento não apenas econômico mas social da profissão docente.

Finalmente, cabe considerar que a perspectiva de construção de um Sistema Nacional de Educação que incorpore a dinâmica construída ao longo da história brasileira precisa reconhecer as especificidades desse processo. Isso porque a história da educação brasileira, marcada por contradições legais, institucionais e, sobretudo, financeiras, tem constituído um mosaico complexo de formas de oferta educacional em que as condições de trabalho docente são um aspecto central, seja de forma objetiva, pela dimensão do número de trabalhadores envolvidos nesse processo; seja de forma subjetiva, pela centralidade do trabalho docente na realização do direito à educação como expressão da interação entre sujeitos no interior das unidades de ensino. O conteúdo do regime de colaboração não pode ser uma definição autoritária do governo nacional, mas urge ser pactuada com uma direção nacional que enfrente os elementos que criam e mantêm desigualdades. Nesse sentido, o PSPN e diretrizes nacionais de carreira são elementos fundamentais. Numa perspectiva republicana de realização do nosso federalismo, a movimentação local, no sentido do cumprimento de tais orientações, precisa expressar-se em legislação estadual e municipal para as carreiras e, sobretudo, no cumprimento efetivo dessas carreiras.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 Art. 4º, V, § 1º; art. 27, art. 32, *caput*; art. 39, § 2º; arts. 46 e 132.
- 2 Art. 34, II, IV e V; art. 45, § 1º; art. 60, III; 85 II; art. 159, § 2º; art. 225, § 1º, III; e na ADCT os arts. 13, § 4º, e 32, § 9º.
- 3 O artigo tratava também da isonomia nas instituições mantidas pela União, questão que foge do escopo deste trabalho.

Referências

- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1961.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.
- _____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.
- _____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.
- _____. Ministério da Educação. **Microdados do Prova Brasil – 2007**. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/microdados-prova-brasil>>. Acesso em: 10 maio 2011.
- _____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008.
- _____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2009.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 maio 2012.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: SOUSA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Editora Appris, 2011.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes**. UNESCO: PREAL, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria Célia; OLIVEIRA, Francisco de (Orgs.). **Os sentidos da democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PINTO FILHO, Francisco Bilac. **A intervenção federal e o federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAFAGNIN, Luciana. **Decisões judiciais e valorização do magistério de Curitiba**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZANDER, Katherine Finn. **Federalismo e política educacional nas regiões metropolitanas**. 2011. (Monografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

Teaching in the federalist context

Career Plans and the Collaborative Regime

ABSTRACT: This article discusses the constitutional definition of Brazilian federalism and addresses the formal, political and economic impasses which hinder the provision of educational services in the regime of collaboration between the federal units. They are the backdrop to the debate on the valorization of teaching in the public system; as civil servants, the careers and remuneration of professionals are constrained by the conditions of the federal unit. This study highlights the daily work load and the profile of career plans.

Keywords: Federalism. Valorization of teaching. Career plans.

L'enseignement dans le contexte fédératif

Les plans de carrière et le système de collaboration

RÉSUMÉ: Cet article traite de la définition constitutionnelle du fédéralisme brésilien, abordant les impasses formelles et économiques qui compliquent la réalisation de la prise en charge éducationnelle avec le régime de collaboration entre les entités fédératives. Elles sont la toile de fond pour le débat sur la valorisation de l'enseignement public : en tant que fonctionnaire, le professionnel voit sa carrière et sa rémunération limitées par les conditions de l'entité fédérée. Dans cette réflexion, la journée de travail et le profil des plans de carrière sont mis en évidence.

Mots-clés: Fédéralisme. Valorisation de l'enseignement. Plans de carrière.

El magisterio en el contexto federativo

Planos de curso y régimen de colaboración

RESUMEN: El artículo discute la definición constitucional del federalismo brasileño, abordando los formalismos, políticos e económicos que complican la realización de la atención educacional con el régimen de colaboración entre los entes federados. Ellos son el escenario para el debate sobre la valorización del magisterio público: como funcionario público, el profesional tiene la carrera y la remuneración sujetos a las condiciones del ente federado. En esta reflexión, se destacan la jornada de trabajo y el perfil de los planos de curso.

Palabras clave: Federalismo. Valorización del magisterio. Planos de curso.

Piso salarial e federalismo

Muitos passos e compassos

JUÇARA MARIA DUTRA VIEIRA*

RESUMO: Este trabalho aborda o papel do federalismo na instituição tardia do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério público da educação básica, especialmente pela combinação de dois fatores: o financiamento e a descentralização da educação básica. O tema das relações federativas, presente no cenário da construção da Lei nº 11.738, de 2008, continua a ser uma variável fundamental para a sua consolidação.

Palavras-chave: Piso Salarial Profissional Nacional. Valorização profissional. Relações federativas. Sistema nacional de educação.

Um olhar retrospectivo

O propósito de remunerar equitativamente os profissionais da educação básica pública brasileira não é recente. A primeira legislação geral voltada, especificamente, para a educação – a Lei de 15 de outubro de 1827 – regulamentava o tema, há quase dois séculos. Essa lei determinava:

Art. 3º: Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente à Assembleia Geral para aprovação. (BRASIL, 1827).

Entretanto, em relação ao início da colonização do país, já havia decorrido mais de trezentos anos quando D. Pedro I decidiu dotar todas as cidades, vilas e lugares populosos de escolas de primeiras letras e, naquele contexto, regulamentar a atividade

* Doutorado em Educação. Vice-Presidente da Internacional da Educação (IE) e membro do Comitê Editorial da *Revista Retratos de Escola*. E-mail: <judvieira@gmail.com>.

dos professores. À exceção da província em que se encontrava a Corte, cujas escolas eram de responsabilidade do Ministério do Império, nas demais, a atribuição ficava a cargo de seus presidentes.

Em 1834, pelo Ato Adicional à Constituição de 1834, foram instituídas as assembleias legislativas provinciais, com competência para legislar sobre a instrução pública. Para Monlevade (2000), com a descentralização da educação básica, “o governo central facilitou a progressiva deterioração e diferenciação do valor dos salários dos professores primários e secundários nos sistemas provinciais”. (p. 111-112). De fato, entre 1837 e 1889, último ano do Império, os salários comparativos entre três províncias e a Corte, pesquisados por Castanha e Bittar (2012), não mostram muita evolução.

Tabela 1 – Salário dos professores primários na Corte e nas províncias do Rio de Janeiro, Mato Grosso e Paraná no período imperial.

Corte		Província do RJ		Província de MT		Província do PR	
Ano	Salário	Ano	Salário	Ano	Salário	Ano	Salário
1854	800\$000	1837	600\$000	1837	300\$000	1857	800\$000
1864	1.000\$000	1850	600\$000	1858	840\$000	1867	800\$000
1877	1.200\$000	1862	1.000\$000	1873	800\$000	1881	1.200\$000
1884	1.800\$000	1877	1.200\$000	1880	1.200\$000	1889	1.200\$000

Fonte: Castanha e Bittar (2012, p. 17).

Já na fase republicana, o Decreto nº 16.782-A, de 1925, integrante da Reforma João Luiz Alves, estabeleceu, entre outras medidas, o concurso do Governo Federal para a difusão do ensino primário. Para o aporte relativo à remuneração dos profissionais da educação, o decreto estabeleceu que competiria à União o pagamento dos vencimentos dos professores primários, enquanto os estados seriam responsáveis por fornecer-lhes casas para residência e escola, bem como material escolar. As escolas subvencionadas localizavam-se na zona rural e os vencimentos dos professores primários de que trata o decreto eram de até 2.400\$000 anuais.

Vale dizer que este valor anual de 2.400\$000 estava bem próximo da média de 350\$000 do vencimento de 1827 e equivalia a aproximadamente R\$ 300,00 mensais de 1999. Também é interessante registrar que ao Inspetor Federal deste programa em cada Estado o Decreto estipulava um comissionamento anual de no máximo 18.00\$000, salário mais de sete vezes maior do que o do professor por ele inspecionado. Na base, sempre a questão das diferenças de classe.

Nos limites desta pesquisa não foi possível averiguar os efeitos práticos do Decreto, mas não devem ter sido muito eficazes e duradouros, embora tivessem uma lógica peculiar: a de comprometer decrescentemente recursos federais, pois exigia uma pesada contrapartida dos Estados e chegava num momento em que a população rural, em relação à urbana, começava a declinar.

Daí para diante, se circulou a ideia de um parâmetro salarial, fosse ele um teto, uma banda ou um piso, não foi efetivado, mesmo nos momentos em que talvez seria politicamente viável, como após a organização do Ministério da Educação e durante a administração pública centralizada do Estado Novo. (MONLEVADE, 2000, p. 112).

A partir dos anos 1960, a combinação entre a industrialização da economia brasileira e a mudança na estrutura demográfica do país, causada pela rápida urbanização, passou a exigir mais escolas para a população. Em uma década, foram criadas duas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), respectivamente, em 1961 e 1971. Embora próximas, sua elaboração ocorreu em contextos políticos distintos. A Lei nº 4.024, de 1961, teve o projeto encaminhado ao Congresso Nacional em 1948, demorando treze anos até o texto alcançar a versão final. A segunda acompanhou as diretrizes do regime militar, de 1964, cujo projeto de desenvolvimento incluía a formação rápida de mão de obra para o mercado de trabalho.

Nenhuma das duas apresentou a proposta de piso salarial, porém, a Lei nº 5.692, 1971, preconizou a organização de carreiras para o magistério, o que estimulou uma corrida às universidades e outras instituições formadoras da área da educação. Ao mesmo tempo, o Governo Federal, percebendo que haveria resistência por parte dos estados à efetivação dessa política, estabeleceu normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas estaduais de ensino, entre as quais, a paridade de remuneração, por meio do Decreto nº 71.244, de 1972:

Art. 1º. Para concessão do auxílio de que trata o artigo 54 da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, considera-se satisfatório o Estatuto do Magistério Público que contiver, entre outras, as seguintes disposições:

- a) paridade da remuneração dos professores e especialistas com a fixada para outros cargos a cujos ocupantes se exija idêntico nível de formação;
- b) igual tratamento de professores e especialistas, funcionários ou contratados;
- c) não discriminação entre professores em razão de atividade, área de estudo ou disciplina que ministrem.

Dos três critérios citados no decreto, apenas o terceiro obteve receptividade e, em muitos casos, ainda está implícito na legislação. No entanto, a paridade de remuneração – que, em geral, acontece entre professores e especialistas – continua não ocorrendo em relação a outras carreiras. Da mesma forma, o tratamento equitativo entre professores, especialistas e funcionários, tanto efetivos quanto contratados, não se consolidou no plano salarial. Aliás, são raros os estatutos de magistério que incluem as várias funções exercidas pelos funcionários na educação pública.

Nos anos 1990, houve a tentativa de instituir um piso salarial para os professores, como um dos dispositivos do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade

da Educação, resultante do Acordo Nacional de Educação para Todos, que, por sua vez, representou um desdobramento dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, em 1990. Nesse contexto, o piso salarial de R\$ 300,00, calculado em julho de 1994, vigoraria a partir de outubro de 1995.

O acordo ocorreu durante o governo de Itamar Franco, porém sua vigência deveria se iniciar na gestão seguinte, de Fernando Henrique Cardoso. Apesar da mobilização social e do alto grau de consenso entre a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Ministério da Educação (MEC), o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), a União de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), signatários do pacto, o governo de Fernando Henrique não manteve o compromisso acordado.

No ano seguinte, foi aprovada outra LDB, também em um contexto de muitos conflitos de visões e interesses entre o governo e o movimento dos trabalhadores em educação. A lei aprovada diferia da proposta discutida no início dos anos 1990, que ocorreria sob a influência do debate em torno do processo constituinte. No que diz respeito ao piso, a Lei nº 9.394, de 1996, estabeleceu:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

[...]

III – piso salarial profissional.

Mesmo com a redação no singular, trata-se de diversos pisos, posto que correspondentes a cada sistema de ensino. Além disso, como a constituição de sistema municipal de educação não é obrigatória, há de se considerar, nessa diversidade de remunerações, também as redes municipais, que compõem sistemas com os respectivos estados.

Finalmente, a Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006, acrescentou o inciso VIII ao art. 206 da Constituição Federal, estabelecendo “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” Essa EC ensejou, ainda, a elaboração de uma lei para instituir o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Todavia, pelas razões que serão adiante examinadas, a Lei nº 11.738, de 2008, baseou-se no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal e não atingiu o conjunto dos profissionais da educação básica.

Os desafios para a instituição do PSPN

Uma leitura das dificuldades encontradas para a implantação do PSPN demandaria análise exaustiva da história da educação no Brasil, a começar pela demora na criação da primeira escola, que ocorreu somente em 1549, quase meio século depois da chegada dos portugueses. Ademais, precisaria ser considerado o largo período em que a educação elementar foi delegada aos jesuítas.

Outra consideração histórica importante é feita por Ribeiro (1979), que chama a atenção para a escolha adotada pelo Brasil para a expansão do ensino elementar: a inspiração nas escolas comunitárias americanas. O autor pergunta-se se o modelo centralizado adotado pela França – como uma das formas de superação do feudalismo – não seria mais adequado à realidade brasileira. Esse questionamento baseia-se no fato de que os colonizadores dos Estados Unidos, diferentemente dos portugueses que vieram ao Brasil, tinham a perspectiva de construir uma nova nação para viver e, por isso, as comunidades investiam na educação de suas crianças.

Para o escopo deste trabalho, interessa verificar a influência do financiamento e da descentralização da educação básica na instituição do PSPN. De fato, embora tenha trazido mais desafios do que respostas, a descentralização, por si só, não pode ser considerada uma questão negativa. Um dado a favor dessa opção, por exemplo, é o gigantismo geográfico do Brasil, que se assemelha mais a um continente do que a um país. O problema brasileiro parece ser o de escolha de políticas para dar consequência ao modelo. Nesse sentido, algumas perguntas podem fornecer elementos para uma reflexão: como as políticas educacionais dialogam com as políticas tributárias? Os recursos vinculados são suficientes para assegurar a universalização da educação básica? Que papel desempenham os fundos públicos na equalização do financiamento da educação? Como essas questões devem ser abordadas na formatação do sistema nacional de educação?

Estudo produzido pelo Observatório de Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) mostra que o sistema tributário brasileiro é injusto e desigual. Dados relativos ao ano de 2005 revelam o baixo retorno social, pois, “de uma carga tributária de 33,8% [do Produto Interno Bruto – PIB], apenas 9,5% retornam à sociedade na forma de investimentos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%), habitação e saneamento (0,4%).” (BRASIL, 2009a, p. 44). Também em 2005, “as três esferas de governo gastaram 7,25% do PIB com o pagamento de juros da dívida, o que corresponde a mais de um terço da arrecadação líquida.” (p. 31).

Outra questão levantada pelo Observatório de Equidade diz respeito à inadequação do pacto federativo em relação a competências tributárias, responsabilidades e territorialidade. Essa visão é compartilhada por Sevegnani (2012), para quem o

Governo Federal deve dispor de recursos suficientes para fortalecer a federação, mas, no outro extremo, os municípios não podem ser privados da capacidade financeira indispensável para a prestação de serviços públicos locais. “Na atual conformação, à União pertencem 64% dos tributos arrecadados, enquanto aos Estados e Municípios restam 23% e 13% respectivamente”, esclarece o autor.

Outro questionamento em relação à capacidade de resposta para a descentralização da educação básica refere-se à vinculação de impostos. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) destina, no mínimo, 18% dos recursos da União e 25% dos recursos dos estados e municípios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Embora isso represente uma quarta parte dos recursos, muitos estados e municípios arrecadam pouco e, no caso de muitos deles, a arrecadação própria é inferior aos repasses constitucionais da União.

A desigualdade entre os entes federados é a principal justificativa para a política de fundos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – instituído em 1996 e vigente até 2006 – e, atualmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que começou a vigorar em 2007. Para o MEC (BRASIL, 2012), houve uma evolução quantitativa e qualitativa na destinação de recursos do fundo:

O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser o valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

De fato, o estabelecimento de percentual em substituição aos valores nominais representa um significativo avanço em relação à política anterior. Mesmo assim, o principal montante dos recursos advém dos estados e dos municípios, eles, sim, tendo que praticar, compulsoriamente, uma redistribuição de recursos. Além disso, o Fundeb tem duração limitada e sua vigência estende-se somente até o ano de 2020.

A transitoriedade do Fundeb indica que é necessário pensar políticas estruturantes permanentes para a educação básica, com responsabilidades compartilhadas entre os vários entes federados. É certo que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996) estabelecem um “regime de colaboração” entre União, estados, Distrito Federal e municípios; isso, porém, ainda não se transformou em política de Estado, representando, muito mais, iniciativas de governos sujeitas a mudanças conjunturais.

Logo, pelas razões já expostas, são impostergáveis a construção e a consolidação de um “sistema nacional de educação”, objeto de debate e de deliberação na Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010. Uma articulação institucional e sistêmica, fundada em princípios republicanos e voltada para o objetivo de assegurar

uma educação de qualidade para todos os brasileiros, pode representar a superação de uma realidade que vem desafiando a sociedade há muito tempo. Por evidente, a construção desse sistema supõe a decisão política de investir em educação, tanto financeiramente quanto no aprofundamento da democracia. Exige, igualmente, a participação de todos os atores sociais envolvidos, especialmente os estudantes, as comunidades escolares e os profissionais da educação.

O piso é parte da solução, não do problema

Os dados sobre o financiamento e as observações sobre os impactos da descentralização da educação nas políticas para o setor ilustram as dificuldades encontradas pelos trabalhadores para a aprovação da Lei nº 11.738, de 2008. Não foi à toa que os parlamentares só aceitaram a discussão do Projeto de Lei nº 619, de 2007, que continha a proposta governamental de PSPN, com base no art. 60 (do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) da Constituição Federal (BRASIL, 1988), na esteira do Fundeb. Além disso, somente com a perspectiva da participação da União – mesmo com as limitações já mencionadas –, prefeitos e governadores avalizaram o voto dos deputados federais e senadores.

Aprovada a lei, foram alegadas razões jurídicas para o não cumprimento de seus dispositivos. Ainda em 2008, governadores recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF) para arguir artigos referentes ao conceito de PSPN e à composição da jornada. Em 2011, a tônica das ações passou a ser o critério de reajuste anual do piso; o pano de fundo, porém, é o impacto da implantação do PSPN na folha de pagamento. Como resolver essa questão?

A instituição do piso recoloca a questão da descentralização da educação básica. Assim, se municípios e estados têm dificuldade para pagar o modesto piso salarial (sabe-se, no entanto, que muitos não pagam por questões estruturais, não por falta de recursos), o que se coloca como desafio? A nosso juízo, o compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo; evidentemente que, por sua capacidade de arrecadação e por seu papel na sustentação do federalismo, a União passaria a ter maior responsabilidade.

Olhado de outro ângulo, o piso representa grande oportunidade para a construção das condições necessárias à estruturação do sistema nacional de educação, uma vez que, pela primeira vez em sua história, o país deixará de ter mais de cinco mil salários básicos nas carreiras dos profissionais da educação! Isso significa um passo considerável na superação das desigualdades que impedem a concretização do direito universal à educação de qualidade. Ademais, de que outra forma a questão dos salários poderia contribuir para a construção do sistema? Nenhuma alternativa que não

passar pelo estabelecimento de padrões mínimos em todo o território responde a esse desafio. Então, o PSPN passa a ser parte de uma solução e, como tal, deve ser encarado pelos gestores e pela sociedade brasileira.

Consolidado o piso, as tentativas de estabelecer diretrizes nacionais de carreira poderão avançar para outro patamar. Até agora, mesmo com as intencionalidades expressas na legislação e com os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), estados e municípios não abrem mão de suas prerrogativas constitucionais de legislar sobre as carreiras. É possível, todavia, pensar em carreiras nas quais os profissionais possam transitar, sempre que necessário ou pertinente. Em outras palavras, é possível criar equivalências para que, nos limites de cada quadro funcional, haja espaço para intercâmbios e permutas.

A propósito dessa matéria, tramita, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2.826, de 2011, apresentado pela deputada federal Fátima Bezerra (Partido dos Trabalhadores de Rondônia – PT-RN), que fixa as diretrizes nacionais para as carreiras dos profissionais da educação básica pública, em conformidade com o art. 206, inciso V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A proposta atualiza o Projeto de Lei nº 1.592, de 2003, de autoria do então deputado federal Carlos Abicalil (Partido dos Trabalhadores de Mato Grosso – PT-MT), e incorpora as formulações do CNE sobre as carreiras do magistério e dos funcionários da educação.

Na área da formação, o ponto de partida já está consolidado há muito tempo: salvo exceções, os cursos que habilitam os profissionais da educação são reconhecidos em todo o território nacional. O que está em debate, porém, é a responsabilidade por essa formação.

Nesse sentido, a Lei nº 12.056, de 2009, acrescentou um parágrafo ao art. 62 da LDB, estabelecendo: “§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.” Essa decisão reforça a ideia de que, cada vez mais, é necessária a intermediação da União na formação dos profissionais da educação, inclusive porque as universidades públicas – que estão entre as principais agências formadoras – são vinculadas ao poder público federal.

Em resumo, se a sociedade brasileira está empenhada – como demonstrou em sua participação na Conae – em construir o sistema nacional de educação, precisa preocupar-se com as questões do financiamento e da descentralização da educação básica não apenas como problemas, mas como desafios. No que diz respeito à valorização profissional, precisa pensar o salário, a formação e a carreira dentro do contexto nacional e não de forma fragmentada, como tem sido o histórico deste país. Nesse sentido, o PSPN é mais do que uma simbologia: é uma lei à espera de um tratamento federativo realmente republicano.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Referências

- BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. **Coleção das Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-J.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2012.
- _____. 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. **Registro de Leis, Alvarás e Cartas**, Rio de Janeiro, 21 ago. 1834. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-16-1834.htm>. Acesso em: jun. 2012.
- _____. Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma ensino secundário e superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 abr. 1925. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16782-a-13-janeiro-1925-517461-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 maio 2012.
- _____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 18 maio 2012.
- _____. Lei nº 5.672, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 18 maio 2012.
- _____. Decreto nº 71.244, de 11 de outubro de 1972. Estabelece normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas estaduais de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 out. 1972. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=200932>>. Acesso em: 18 maio 2012.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.
- _____. Projeto de Lei nº 1.592, de 31 de julho de 2003. Estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública. **Câmara dos Deputados**, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=126369>>. Acesso em: 21 maio 2012.
- _____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.
- _____. Projeto de Lei nº 619, de 2 de abril de 2007. Regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os

profissionais do magistério público da educação básica. **Câmara dos Deputados**, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346745>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/lei/L11738.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

_____. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**: relatório de observação nº 1. Brasília: Observatório da Equidade, 2009a.

_____. Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 out. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12056.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

_____. Projeto de Lei nº 2.826, 1 de dezembro de 2011. Estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, em conformidade com o art. 206, V da Constituição Federal. **Câmara dos Deputados**, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529691>>. Acesso em: 21 maio 2012.

_____. Ministério da Educação. **Fundeb**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407>. Acesso em: 10 maio 2012.

CASTANHA, André Paulo; BITTAR, Marisa. **Os professores e seu papel na sociedade imperial**. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/urqKXhxr.doc>. Acesso em: 18 maio 2012.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização salarial dos professores**: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica. 2000. 307 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **Ensaaios insólitos**. Porto Alegre: L&PM, 1979.

SEVEGNANI, Joacir. A perversa centralização das receitas tributárias no Brasil. **Educação Fiscal**, Artigos. Disponível em: <<http://www.educacaofiscal.com.br:8080/controller?command=artigo.Detail&id=1>>. Acesso em: 10 maio 2012.

Minimum wage and federalism

Different steps and rhythms

ABSTRACT: This paper discusses the role of federalism in the delayed drawing up of the National Professional Minimum Wage for teachers in public basic education, especially through the combination of two factors: the funding and decentralization of basic education. The theme of federative relations, on the scenario at the drawing up of Law 11,738, in 2008, still continues to be a key variable for its consolidation.

Keywords: National Professional Minimum Wage. Professional valorization. Federative relations. National Education System.

Le salaire minimum et le fédéralisme

Beaucoup d'étapes et de mesures

RÉSUMÉ: Ce travail aborde le rôle du fédéralisme dans l'établissement tardif du salaire minimum professionnel national (PSPN) pour les enseignants publics de l'éducation de base, principalement par la combinaison de deux facteurs: le financement et la décentralisation de l'éducation de base. Le thème des relations fédératives, présent pendant la rédaction de la loi n° 11 738, de 2008, continue d'être une variable fondamentale pour sa consolidation.

Mots-clés: Salaire minimum professionnel national. Valorisation professionnelle. Relations fédératives. Système national d'éducation.

Piso salarial y federalismo

Muchos pasos y compases

RESUMEN: Este trabajo aborda el papel del federalismo en la institución tardía del Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) para el magisterio público de la educación básica, especialmente por la combinación de dos factores: el financiamiento y la descentralización de la educación básica. El tema de las relaciones federativas, presente en el escenario de la creación de la Ley n° 11.738, de 2008, continua siendo una variable fundamental para su consolidación.

Palabras clave: Piso Salarial Profesional Nacional. Valorización profesional. Relaciones federativas. Sistema nacional de educación.

Federalismo e formação profissional

Por um sistema unitário e plural

HELENA COSTA LOPES DE FREITAS*

RESUMO: O artigo aborda os principais desafios da construção de um sistema nacional de formação dos profissionais da educação – professores e funcionários de apoio escolar –, focando as demandas pela expansão do ensino superior público, a elevação da qualidade da formação, o financiamento público da formação e a gestão democrática dos processos formativos.

Palavras-chave: Formação de professores. Profissionais da educação. Sistema nacional de formação.

Introdução

Os embates históricos e a luta de ideias no campo da formação de professores fazem parte não apenas dos estudos e investigações acadêmicas, mas, principalmente, da luta político-ideológica, que perpassa as concepções de sociedade, educação e escola quando tratamos da formação dos profissionais da educação – magistério e funcionários de apoio escolar – e do futuro que queremos para o nosso país. Aliás, o processo de construção de uma política nacional global de formação de professores da educação básica, luta histórica das entidades do campo educacional, evidencia esse embate entre projetos e a estreita relação entre sua consolidação e a construção de um sistema nacional de educação, articulado e cooperativo sob o federalismo, nos termos abordados por Cury (2010).

Nos últimos anos, as normatizações que compõem esse estatuto legal da formação e valorização profissional apontam, de forma privilegiada, os caminhos para a construção de um sistema nacional de formação articulado, com especial destaque

* Doutora em Educação. Professora aposentada da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e membro da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope).
E-mail: <helenafreitas@uol.com.br>.

para o papel da União no estabelecimento dos marcos legais e institucionais para a formação dos profissionais para a educação básica e na articulação com estados e municípios para a construção dos marcos do regime de colaboração e cooperação. De fato, a responsabilidade da União na construção da política de formação, em regime de cooperação e colaboração entre os entes federados, vem sendo potencializada desde 2003, com a criação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.

Tardiamente e só a partir de 2006, após dez anos de vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Ministério da Educação (MEC) chamou para si a responsabilidade central pela formação de professores. Por meio do Projeto de Lei (PL) nº 7.515, de 2006, posteriormente transformado na Lei nº 12.056, de 2009, propôs alterar o caráter supletivo da União e dos estados na formação de profissionais do magistério, instituído pelo art. 87 da LDB, mediante

a alteração do art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de forma a definir, como diretriz da educação nacional, a **colaboração das três esferas federativas para as tarefas de formação inicial, continuada, e a capacitação profissional de todos os professores da educação básica em exercício, utilizando especialmente recursos e tecnologias de educação a distância**. (BRASIL, 2006a, p. 2, grifo nosso).

Em 2007, o Decreto nº 6.316 aprovou os novos estatutos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), institucionalizando-a como agência reguladora da formação e como responsável pela implementação da política de formação de professores da educação básica. Por sua vez, a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, assim como o Decreto nº 6.755, de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, materializou reivindicações e princípios históricos caros ao movimento pela formação de professores. A principal conquista do decreto foi a instituição de fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente em cada estado, com a responsabilidade de elaborar o Plano Estratégico da Formação e criar as condições – administrativas, financeiras e pedagógicas – para o pleno desenvolvimento dos programas de formação (BRASIL, 2009c).

Paralelamente, no âmbito da construção de uma política de Estado para a formação e a valorização dos profissionais da educação que atuam no apoio ao trabalho escolar, um arcabouço legal de normatizações vem sendo instituído, com o objetivo de alterar as bases do trabalho educativo na escola pública, incorporando os funcionários de escola a processos de organização escolar que contribuam para o pleno desenvolvimento de seus profissionais – professores e técnicos de apoio escolar¹ – e da unidade escolar.

As iniciativas da União potencializaram-se, em 2004, com a criação do Programa Profucionário e a mensagem ministerial ao Conselho Nacional da Educação (CNE), que resultou na criação da 21ª Área Profissional, com o Eixo Tecnológico de Apoio Educacional – processo já analisado por Noronha (2009) como caminho para a identidade profissional² –, e finalizaram com o Decreto nº 7.415, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Tais iniciativas, aliás, fecham um ciclo da luta das entidades dos educadores, professores e funcionários de escola pela instituição da Política Nacional de Formação do Magistério e dos Profissionais da Educação Básica.

Apesar desse esforço, envolvendo estados e municípios nos fóruns estaduais permanentes, as ações no âmbito federal ainda padecem da fragmentação entre as secretarias, desarticuladas dos movimentos formativos de estados e municípios, reduzindo, contraditoriamente, todo o esforço pela criação de normas e regulamentações com ampla participação das entidades e dos diferentes segmentos educacionais a uma **lógica gerencial** para o cumprimento das demandas e ofertas, tanto de redes públicas quanto de associações científicas, organizações sociais e instituições privadas. Essa lógica impacta na ponta, nos fóruns estaduais, que, longe de se dedicarem a construir uma política de formação aos profissionais de estados e municípios em seus territórios, a partir de princípios nacionais gerais definidos pela Política Nacional de Formação, veem-se na contingência de administrar prazos e metas demandadas pelo MEC, à luz de uma concepção de **sistema de gestão gerencial** restrita à utilização de instrumentos de gestão de processos e desgarrada dos movimentos do chão da escola.

Em nossa análise, focamos a discussão dos princípios que deveriam orientar um subsistema nacional de formação de professores, indicando elementos que contribuam para a construção de um sistema nacional de formação dos profissionais da educação a partir da centralidade da escola e da educação básica. Sabemos das imensas dificuldades nesse processo, principalmente por carecermos ainda de um sistema nacional de educação e da própria regulamentação do regime de cooperação e colaboração, instituído constitucionalmente; é de nosso entendimento, entretanto, que podemos anunciar princípios que possam, uma vez vencidas as amarras atuais, orientar os novos processos de formação e consolidação da política nacional de valorização dos profissionais da educação.

Sistema nacional de formação do professor

As discussões em torno do novo Plano Nacional de Educação (PNE), em tramitação no Congresso Nacional, recolocam-nos na arena dos embates sobre as concepções de formação, escola e sociedade, que, em cada tempo histórico, evidenciam os antagonismos

entre os interesses do capital, em seu processo de desenvolvimento e de acumulação, e os setores progressistas, nos quais se destacam os educadores e suas entidades, na luta por conquistas no campo da educação e da formação.

De fato, examinar as concepções de educação e formação presentes nas suas metas e estratégias – em especial, nas metas 15 a 19, que tratam da formação e valorização –, para além do disposto no projeto de lei, exigirá de todos nós o esforço de produção de novos articuladores no desenho do que poderão ser o (novo) sistema nacional de educação e os impactos na criação e construção de uma nova educação e outra escola. Estamos diante da possibilidade histórica de construir um sistema nacional de formação dos profissionais da educação, que supere, portanto, a mera justaposição dos entes federados e suas responsabilidades no cumprimento de metas determinadas de ação e execução orçamentária.

A própria ideia de sistema necessita ser qualificada, de modo a superar a concepção mecânica de justaposição, em vigor nas políticas educacionais, e a mera relação entre a oferta e a demanda de cursos de formação na atual política do MEC. Nesse esforço, reafirmamos a concepção que, historicamente, vem sendo construída pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) – aprofundada no 14º Encontro Nacional, realizado em 2008 (ANFOPE, 2011).

Segundo Saviani (2008), uma concepção democrática e emancipadora de sistema tem sentido **unitário**, ou seja, supõe um todo orgânico, com **articulação e coerência** entre as várias instâncias – municipais, estaduais e a União – e modalidades – entre os diferentes níveis de ensino. A existência desse sistema, de caráter **plural**, concretiza-se, portanto, na organização da educação e da formação nas diversas instâncias e níveis de ensino, em regime de colaboração e corresponsabilidades, explicitando mecanismos democráticos de decisão e participação, e combinando, em cada um deles, concepção e execução, centralização e descentralização (SAVIANI, 2008).

O processo de construção de um subsistema nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica com essa feição demanda, desse modo, a necessidade de recuperar o sentido **unitário, coerente, organicamente articulado e plural**, inerente à concepção crítica, democrática e emancipadora de educação, com a instituição de uma política nacional global de formação e valorização desses profissionais.

Unidade pressupõe o desenvolvimento de uma concepção unitária de escola e de formação de professores, adequadamente combinada com o caráter plural e diverso que caracteriza a ação formativa; concepção que se oriente pelos **fins e objetivos da educação**, tanto na formação dos formadores de professores – os docentes das licenciaturas –, em todas as instituições formadoras – universidades federais e estaduais, escolas de nível médio, magistério, institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifet) e escolas técnicas estaduais –, quanto nas formas de organização do trabalho educativo e pedagógico, estendendo-se à definição das diretrizes da carreira docente e condições necessárias ao pleno exercício do trabalho docente na escola pública.

Articulação e coerência pressupõem assumir o regime de colaboração entre os entes federados – municípios, estados e União – e as modalidades – para os diferentes níveis de ensino: infantil, fundamental, médio, superior e pós-graduação –, buscando a construção de um projeto de educação de caráter unitário e plural. Pressupõem, ainda, a articulação orgânica entre os níveis de ensino – educação básica e ensino superior, graduação e pós-graduação – e o desenvolvimento profissional dos quadros do magistério nacional – na formação inicial e continuada –, que demanda condições justas de remuneração, do exercício do trabalho docente, jornada integral e ascensão na carreira.

Ademais, a construção dos elementos constitutivos desse sistema deverá respeitar o **caráter plural** das escolas públicas de educação básica e sua diversidade local e territorial, bem como das instituições públicas de educação superior, sem perder de vista o caráter unitário de um sistema com essa feição. Para tanto, tal sistema deverá contar com a participação de amplos setores de toda a sociedade, das entidades científicas, acadêmicas e sindicais organizativas, além das instâncias institucionais – sistemas estaduais e municipais, MEC e CAPES –, nos processos de reflexão, elaboração, implementação e avaliação³.

A radicalidade na compreensão do caráter democrático e emancipador de um subsistema nacional de formação de professores com essa feição implica, portanto, a consolidação de políticas educacionais de formação sintonizadas com os anseios e necessidades históricos das classes populares e não pode prescindir de assumir, como referência, os princípios basilares do compromisso das políticas públicas com o caráter emancipador dos sujeitos históricos e de nosso povo.

Da análise das normatizações em curso e dos embates entre as concepções de formação e projeto de sociedade, destacamos quatro princípios intrinsecamente articulados e interdependentes, centrais no enfrentamento e superação das atuais condições da educação e da formação de professores para transformar as condições sob as quais ela se dá: **a expansão massiva da educação superior pública e a criação de igualdade de condições e acesso à educação e ao trabalho; a elevação da qualidade socialmente referenciada da formação; o financiamento público necessário como garantia da qualidade da educação pública; e a gestão democrática dos processos formativos.**

Expansão da educação superior pública

A ampliação da educação superior pública e das licenciaturas nas universidades públicas é uma exigência atual no país, garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no processo de formação de nossa juventude em todas as áreas e, especialmente, dos quadros profissionais da educação básica.

A histórica diversificação de instituições superiores não universitárias – faculdades isoladas e integradas, institutos superiores e centros universitários –, em que essa relação não é obrigatória, está presente apenas no setor privado, fato que reforça nossa luta pela expansão massiva da educação superior pública e pela defesa de uma formação de caráter elevado, que tenha a pesquisa e o trabalho como eixos articuladores curriculares.

O contraste entre o número de estudantes que aspiram à educação superior e as vagas oferecidas em IES públicas pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu)⁴ demanda decisão política e definição das corresponsabilidades dos estados e da União na expansão massiva de vagas nas licenciaturas de instituições públicas federais e estaduais. Aliada a essa decisão, cabe garantir aos licenciandos e a todos os estudantes que postulam as licenciaturas condições de igualdade na sua formação, permanência e sucesso nos estudos e iniciação na carreira, com apoio ao processo de construção de sua identidade como educadores das novas gerações. Para tanto, programas focalizados pontuais, como o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), devem ser superados e substituídos por políticas permanentes universais de valorização profissional de todos os estudantes que almejam a carreira do magistério.

Além disso, para o enfrentamento da formação superior de todos os professores, novas responsabilidades e a articulação entre estados e municípios devem ser firmadas para a oferta datada de cursos de nível médio de magistério⁵, definido o prazo inadiável para a sua extinção. Nesse processo, cabe garantir, na transição, condições formativas que combinem adequadamente o respeito às particularidades da juventude, os princípios unitários da formação de professores fundados na **base comum nacional**, formulada pela Anfope, e a continuidade dos estudos e de formação desses jovens nas licenciaturas, em instituições de ensino superior públicas.

A universalização do ensino médio e da pré-escola demandará esforço nacional para a expansão de vagas em todas as licenciaturas, sendo urgente, portanto, o estabelecimento, no novo PNE, de metas intermediárias, com vistas a inverter a lógica atual na relação entre vagas em universidades públicas e em IES privadas, criando igualdade de condições de formação aos novos professores, em universidades públicas.

Quanto à formação dos funcionários de apoio escolar, novos consensos de articulação entre estados, municípios e União devem ser construídos, objetivando a criação massiva de cursos técnicos e suas habilitações do eixo educacional, nos institutos federais (IF) e nas escolas técnicas estaduais, assim como de cursos superiores de tecnologia em processos escolares. Igualmente, deve ser perseguido o objetivo de aumentar as vagas em cursos de pedagogia, com o objetivo de formar profissionais para as instituições formadoras, na dimensão pedagógica das habilitações que formam funcionários de apoio escolar.

A qualidade socialmente referenciada

A essa necessária expansão massiva da educação superior pública deve corresponder, obrigatoriamente, a elevação da qualidade da formação, referenciada socialmente no acesso das classes populares à cultura, às artes e aos conhecimentos científicos, e na profunda vinculação da escola com a vida social. Em outras palavras, a unidade entre teoria e prática e entre educação e vida, em um caráter contínuo, é objetivo a ser perseguido pelos cursos e programas de formação dos quadros docentes e de funcionários de apoio escolar.

De fato, as mudanças na organização da escola – ensino fundamental de nove anos, educação integral e ensino médio integrado – demandam novas formas **estruturais** e curriculares na organização das licenciaturas e das próprias IES. Experiências inovadoras em universidades federais⁶, que rompem com a lógica atual de organização do trabalho universitário na formação de professores, merecem ser acompanhadas e avaliadas, uma vez que certamente enfrentam, não sem dilemas e contradições, rupturas das dicotomias e compartimentalizações atuais entre bacharelado e licenciatura, formação pedagógica e formação específica, formação humana e formação técnico-científica, abrindo caminhos inovadores para a formação omnilateral e o pleno desenvolvimento das capacidades individuais dos estudantes, na utilização das metodologias e dos avanços tecnológicos e científicos para o aprimoramento da educação, do trabalho pedagógico e da escola.

Entendemos que a tão anunciada e almejada qualidade social da escola pública, dada por essa nova condição da presença das classes populares antes dela alijadas, somente se concretizará por meio da elevação das condições do trabalho docente, de novas relações entre estudantes e professores e de inovadoras ações no âmbito dos vínculos com a vida social e os movimentos sociais. Igualmente, temos hoje uma nova qualidade nos cursos de licenciatura, massivamente frequentados pelos jovens das classes populares, filhos de trabalhadores, que logram ascender ao ensino superior público e privado. As novas formas do trabalho pedagógico universitário demandam, portanto, processos democráticos e participativos de organização institucional e curricular; a consolidação da **base comum nacional**, nos termos definidos pela I Conae, que incorpora a concepção histórica da Anfope (BRASIL, 2010e); a permanente avaliação dos percursos formativos; e maior acompanhamento da juventude que trilha os caminhos para o ingresso na carreira do magistério.

Ressalte-se que a I Conae sinalizou, ainda, de forma objetiva, a implementação de processos e instrumentos de gestão democrática da formação, ao aprovar que

a formação de profissionais da educação básica e superior necessita ser estabelecida por meio de uma política nacional elaborada com planos específicos, como a construção de um Referencial Curricular Nacional, em fóruns

constituídos para tal fim, imediatamente após a aprovação do PNE, com financiamento definido, participação paritária do número de representantes da sociedade civil organizada em sua composição, e estabelecendo-se uma periodicidade para que eles ocorram regularmente (BRASIL, 2010e, p. 79).

Da mesma forma, indicou como ação fundamental para a construção do sistema nacional de educação o **fortalecimento das responsabilidades acadêmicas, científicas e institucionais das faculdades e centros de educação** nos processos de formação de professores, em estreita articulação com os institutos e faculdades de áreas específicas no interior das universidades.

Uma formação inicial elevada dos funcionários de apoio escolar implica maior compromisso das faculdades de educação com os cursos de pedagogia e com a *formação para os cursos de educação profissional nas áreas de serviços e apoio escolar*, em sintonia com as Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2006b, art. 2^a), responsabilizando-se, portanto, pela formação dos quadros do ensino superior que atuarão nos cursos técnicos específicos do Eixo Educacional de Apoio Escolar, nos IF e nas escolas técnicas estaduais.

Especial destaque deve ser dado, ainda, à redefinição das responsabilidades da pós-graduação, com o objetivo de construir, no âmbito das IES, uma política para a formação dos formadores de profissionais do magistério da educação básica, expandindo a concepção da formação do pesquisador para a formação dos profissionais do magistério da educação básica das/para as licenciaturas e estabelecendo diretrizes para a expansão de oferta de cursos de pós-graduação – *lato e stricto sensu* – para profissionais da educação básica, em articulação com os fóruns estaduais. A criação pela Capes do mestrado profissional nas áreas específicas do ensino, equivocadamente organizado e dirigido pelas associações científicas das áreas, a exemplo do mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (Profmat)⁷, deve ser revista, de modo a não perpetuar a retirada da formação dos educadores do campo da educação e das ciências pedagógicas, na esteira das propostas liberais.

Na prática, a revisão/avaliação das atuais licenciaturas não é tarefa fácil, em uma conjuntura de desvalorização profissional e de retorno de propostas de caráter tecnicista, que buscam uma formação rápida, ágil e com ênfase exclusivamente no conhecimento específico das áreas curriculares da educação básica. É urgente a revisão/avaliação da formação em cursos a distância pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) e outras formas, assim como das licenciaturas realizadas em IES que não possuem bacharelados, em especial, na esfera pública, os IF, considerando a desvinculação dos bacharelados específicos, portanto, da produção de conhecimento científico nas diferentes áreas que embasam a sólida formação nas licenciaturas.

Enfrentar com ousadia os processos de criação de novos cursos e de supervisão e avaliação de cursos de licenciatura, a partir da avaliação do Sistema Nacional de

Avaliação da Educação Superior/Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Sinaes/Enade), já iniciado no campo dos cursos de pedagogia, é tarefa inadiável. Além disso, a intensificação desse processo deve caminhar paralelamente à avaliação e revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Profissionais do Magistério para a Educação Básica, aprovadas em 2002, com revisão já pautada pelo CNE⁸.

Na formação continuada, as ações e programas hoje existentes deverão avançar para o aprimoramento de sua concepção, contribuindo para a organização dos professores na produção coletiva de novos conhecimentos, metodologias, materiais e práticas, a partir do apoio e fomento a centros de formação de estados e municípios. Aliás, este tem-se mostrado um caminho promissor, como indicam as políticas docentes dos estados do Pará, Mato Grosso, Bahia, Acre, Paraná, entre outros.

Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada, criado pela Portaria nº 1.087, de agosto de 2011, poderão cumprir papel destacado no enfrentamento das atuais políticas de formação e avaliação docentes, de caráter exclusivamente meritocrático e tutorial, que vinculam bônus aos professores ao desempenho dos estudantes e aprofundam a adoção de sistemas terceirizados e “kits passo a passo”.

Ademais, olhar especial deve ser dirigido à educação infantil e à formação de seus profissionais, em virtude das propostas de avaliação de larga escala e testes/exames, a exemplo da Prova Brasil, Provinha Brasil e Prova ABC⁹, no ensino fundamental.

Financiamento público da educação pública

Para cumprir essas imensas demandas e enfrentar a dívida histórica do Estado para com a educação pública, não há como relegar a segundo plano o financiamento público da educação pública e o necessário aumento dos investimentos em educação, superando os percentuais atuais de aplicação do Produto Interno Bruto (PIB), em torno de 5%.

Essa demanda histórica dos educadores, princípio basilar de um subsistema nacional de formação de professores e profissionais da educação, relaciona-se intrinsecamente à garantia da igualdade de condições para a sólida formação científica, técnica, cultural, ética e política de todos os profissionais da educação. No entanto, a reivindicação histórica do movimento dos educadores, de aplicação de 10% do PIB, e as deliberações tanto do I Conselho Nacional de Entidades de Base (Coneb) quanto da I Conae não foram consideradas no PNE. Dessa forma, caberá aos educadores lutar pela elevação do percentual do PIB indicado pelo MEC ao PNE em tramitação na Câmara, de 8% do PIB em 2020.

Por sua vez, as políticas educacionais implementadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) e pelo Plano Nacional de Formação (Parfor), além da expansão da obrigatoriedade da educação infantil e do ensino médio, de responsabilidade de estados e municípios, demandam ação incisiva da União e dos estados na formação de professores, sobretudo para fugir das soluções fáceis, como a certificação de instituições assistenciais para o atendimento a essa etapa da educação básica, tal como estabelece originalmente a meta 1, estratégia 1.4 do PNE, relativa à oferta de educação infantil.

A implementação de ações com o objetivo de elevar a qualidade da educação, da escola pública e da formação de seus profissionais exige, ainda, a determinação clara da responsabilidade dos estados e municípios no oferecimento da infraestrutura necessária à educação básica, além da alteração das adversas condições sob as quais se desenvolve o trabalho educativo nas escolas públicas da imensa maioria dos municípios. Também, cabe destacar que, no escopo de um pacto federativo necessário, ainda observamos a dívida imensa de estados e municípios com a formação de seus profissionais, pela ausência de apoio permanente e planos de carreira adequados, impeditivos da profissionalização, como direitos dos educadores, deveres do Estado e compromissos de ambos com a formação integral e a construção de uma nova sociedade justa e igualitária.

A gestão democrática dos processos

Por último, destacamos a centralidade da gestão democrática dos processos educativos e formativos como base para o cumprimento dos princípios anteriormente enunciados – expansão da educação pública e gratuita, elevação da qualidade e financiamento público da formação e da educação – na construção do sistema de formação organicamente articulado e na materialização do regime de colaboração e cooperação.

De fato, a construção da gestão democrática exigirá esforço especial em uma política de valorização profissional que contemple condições dignas do exercício do trabalho docente, remuneração sintonizada com a responsabilidade do trabalho que desempenham os profissionais da educação e compromisso social e político dos profissionais da educação básica com as transformações sociais.

Para tanto, os fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, embriões do regime de colaboração e cooperação almejado, constituem instrumentos fundamentais da gestão democrática da formação, demandando seu fortalecimento como política pública de Estado e seu estabelecimento como espaços privilegiados da consolidação da política de formação dos profissionais da educação, com a participação dos professores, gestores e todos os segmentos e sujeitos envolvidos na gestão das instituições formativas e nos órgãos de decisão das políticas de formação.

Ademais, o Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica, responsável, no âmbito da instituição, por assegurar a indução, a articulação, a coordenação e a organização de programas e ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, bem como pela gestão e execução de recursos recebidos por meio do apoio financeiro previsto (BRASIL, 2011b), deve ampliar-se, de modo a contemplar as representações das instituições formadoras, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) – tal como foi proposto no Decreto nº 7.415, de 2010 –, o Conselho Gestor do Programa Profucionário, além das instituições formadoras.

Considerações finais

Os debates e embates sobre a formação de professores não têm prazo para terminar. Eles se situam no quadro das lutas que as entidades e nós, educadores, nesses espaços de definição das políticas, travamos cotidianamente para firmá-la como um direito dos sujeitos e um dever do Estado.

Em síntese, o caráter nacional de um subsistema nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica com tais características deverá, necessariamente, definir com clareza as responsabilidades de cada ente federado e suas instâncias e unidades formadoras, no processo de formação dos educadores de nosso país, garantindo os princípios da unidade, articulação e coerência, pluralidade e cooperação: das **universidades públicas federais e estaduais**, das instituições privadas – universidades, centros universitários, faculdades e institutos – e suas licenciaturas; dos **gestores municipais e estaduais e das unidades escolares**, na criação de condições para o pleno exercício do trabalho pedagógico e educativo dos docentes da educação básica; do **sistema da UAB**, em sua articulação com os cursos de formação – licenciatura e pós-graduação – presenciais, respeitando a autonomia das universidades federais e estaduais na construção de seus próprios sistemas de Educação a Distância (EaD); dos **estados, suas escolas de ensino médio** – regular e magistério – e seus profissionais, na mobilização permanente da juventude para abraçar a carreira do magistério, garantindo a igualdade de condições para a formação em nível superior; do **caráter das licenciaturas para a formação de professores para a educação profissional e tecnológica e para a educação básica** nos IFET, bem como seu desenvolvimento no âmbito das ciências da educação e das teorias pedagógicas, em estreita articulação com os bacharelados das áreas nas universidades federais e estaduais, seus institutos específicos, faculdades e centros de educação; das **faculdades e centros de educação**,

em sua articulação com os institutos das áreas específicas; dos **conselhos municipais e estaduais de educação**, na elaboração de normatizações que contribuam para fortalecer processos de formação de professores sintonizados com as necessidades nacionais e locais; e do **CNE**, no estabelecimento de diretrizes nacionais para a formação inicial e continuada de profissionais do magistério e no acompanhamento dos cursos de licenciaturas, objetivando seu aprimoramento, marcos regulatórios a serem construídos por meio de um sistema nacional de educação e a consequente estruturação de subsistemas de avaliação, financiamento, gestão, currículo, formação e valorização profissional, nos moldes aprovados e definidos pela I Conae, de 2010.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 Número especial da revista *Retratos da Escola* – “Funcionário de escola: identidade e profissionalização” – traz dossiê completo da histórica luta pela valorização profissional dos funcionários de apoio escolar (CNTE, 2009).
- 2 As normatizações e legislações posteriores criaram instrumentos para transformar os atuais programas em política permanente de Estado: Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009; Resolução CNE/CEB nº 5, de 3 de agosto de 2010, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública; e a Portaria nº 72, de 6 de maio de 2010, autorizando o funcionamento do curso de Tecnólogo em Processos Escolares.
- 3 No PL nº 8.035, de 2010, que institui o PNE 2011-2020, a necessidade desse sistema está contemplada na meta 16, estratégia 16.2 – Consolidar (sub)sistema nacional de formação de professores, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação dos cursos, incorporando as deliberações da I Conferência Nacional de Educação (Conae), de 2010.
- 4 Inscrições para o SisU chegam a 642.878 candidatos. Ao todo, as 56 instituições de ensino superior participantes do processo, no segundo semestre, oferecem 30.548 vagas. As políticas afirmativas estão reservadas 8.688. Os cursos de licenciatura com maior oferta são pedagogia, com 777 vagas; matemática, 757; química, 670; ciências biológicas, 513; física, 511; e educação física, 486 (BRASIL, 2012).
- 5 Essa oferta com prazo para terminar deverá estar sintonizada com a ampliação da universalização da educação infantil, a implementação da escola de tempo integral e a necessidade de novos professores para a educação básica.
- 6 A Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) instituíram novas formas a suas licenciaturas. Por sua vez, a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) instituiu o Programa de Residência Pedagógica no curso de pedagogia.
- 7 Curso criado e coordenado pela Sociedade Brasileira de Matemática, destinado a professores da educação básica e aprovado exclusivamente pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Superior da Capes.
- 8 Seminário de Formação de Professores, realizado em 28 e 29 de maio 2012, com representação de instituições formadoras, sistemas de ensino e entidades da área educacional.
- 9 Anunciada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, em outubro 2011, a iniciativa também mereceu críticas dos participantes de audiência pública no CNE, em 7 de maio de 2012. Ver também: Observatório da Educação (2011).

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (ANFOPE). **Anfope em movimento 2008-2010**. Brasília, DF: ANFOPE, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 7.515, de 23 de outubro de 2006. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Câmara dos Deputados**, 2006a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=334764>>. Acesso em: maio 2012.

_____. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 maio 2006b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6316-20-dezembro-2007-567267-norma-pe.html>>. Acesso em: maio 2012.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 out. 2009a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12056.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 2009c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port883.pdf>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 2009d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm>. Acesso em: maio 2012.

_____. Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público – Profucionário, e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm>. Acesso em: maio 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 5, de 3 de agosto de 2010. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 ago. 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6322&Itemid=>>. Acesso em: maio 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Portaria nº 72, de 6 de maio de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 maio 2010c. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2377.pdf>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010d. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**: documento final. Brasília, DF: MEC, 2010e. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: maio 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.087, de 10 de agosto de 2011. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da educação Básica e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2011a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Resolução nº 1, de 17 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2011b.

_____. Ministério da Educação. Licenciatura terá 6 mil vagas abertas no segundo semestre. **Notícias**, 14 jun. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17853:licenciatura-tera-6-mil-vagas-abertas-no-segundo-semester&catid=212&Itemid=86>. Acesso em: 15 jun. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Funcionário de escola: identidade e profissionalização. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, n. 5, jul./dez. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 149-168.

NORONHA, Maria Izabel Azevedo. Diretrizes de carreira e área 21: história e perspectivas. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, n. 5, p. 361-374, jul./dez. 2009.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. Pesquisadores da educação infantil criticam ideia de avaliação em programa para primeira infância. **Sugestões de Pautas**, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1103:pesquisadores-da-educacao-infantil-criticam-ideia-de-avaliacao-em-programa-para-primeira-infancia-do-governo-federal&catid=48:sugestoes-de-pautas&Itemid=98>. Acesso em: jun. 2012.

SAVIANI, Nereide. O projeto nacional exige a edificação do sistema nacional de educação. **Revista Princípios**, São Paulo, n. 94, p. 24-28, fev./mar. 2008.

Federalism and professional formation *For a unitary and pluralist system*

ABSTRACT: This article addresses the main challenges of building a national system for the formation of education professionals - teachers and school support staff. It focuses on demands for the expansion of public higher education, improved quality of education, public funding for formation and the democratic management of the formation process.

Keywords: Teacher formation. Education professionals. National formation system.

Le fédéralisme et la formation professionnelle *Pour un système unitaire et pluriel*

RÉSUMÉ: Cet article aborde les principaux défis de la construction d'un système national de formation des professionnels de l'éducation – enseignants et fonctionnaires d'appui scolaire –, en focalisant les demandes d'expansion de l'enseignement supérieur public, l'élévation de la qualité de la formation, le financement public de la formation et la gestion démocratique des procédures formatives.

Mots-clés: Formation d'enseignants. Professionnels de l'éducation. Système national de formation.

Federalismo y formación profesional *Por un sistema unitario y plural*

RESUMEN: El artículo aborda los principales retos de la construcción de un sistema nacional de formación de los profesionales de la educación – profesores y funcionarios de apoyo escolar –, focalizando las demandas por la expansión de la enseñanza pública superior, la elevación de la calidad de la formación, el financiamiento público de la formación y la gestión democrática de los procesos formativos.

Palabras clave: Formación de profesores. Profesionales de la educación. Sistema nacional de formación.

Federalismo e formação no EaD

Colaboração e sobreposição de competências entre os entes federados

CATARINA DE ALMEIDA SANTOS*

DANIELLE XABREGAS PAMPLONA NOGUEIRA**

RESUMO: Este artigo trata do federalismo nos aspectos conceituais e nas bases legais que o constituem no Brasil, bem como aborda os limites encontrados para a sua efetivação, por meio do regime de colaboração entre os entes federados, e suas implicações na garantia do direito à educação, particularmente na formação dos professores da educação básica, na modalidade educação a distância.

Palavras-chave: Federalismo. Regime de colaboração. Formação de professores. Educação a distância.

Responsabilidade dos entes federados

A investigação e a análise de políticas educacionais não podem, segundo Cury (2007), abstrair-se das incumbências que o sistema federalista brasileiro impõe aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. O autor define que Federação provém do latim *foedus-eri*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e, também, fiar-se, confiar-se, acreditar. A união dos membros federados forma uma só entidade soberana: o Estado Nacional, cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. É, dessa forma, um regime, em que os poderes de governo são repartidos entre as instâncias governamentais, por meio de campos de competência legalmente definidos.

* Doutora em Educação. Professora adjunta da Universidade de Brasília, diretora da Anpae/DF e editora da Revista Linhas Críticas. E-mail: <cdealmeidasantos@gmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora adjunta da Universidade de Brasília. E-mail: <danielle.pamplona@gmail.com>.

Na relação entre os entes federados, Cury (2007) esclarece que, no sistema brasileiro, o regime para integrá-los foi o de colaboração recíproca. Segundo ele, o regime de colaboração impõe entendimento mútuo entre os entes federados, exigindo da Constituição Federal a constituição de um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo.

Abrucio (2010), por sua vez, relata que, após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização bastante pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federados, resultando em dois comportamentos diferenciados. O primeiro sugere um jogo defensivo e não cooperativo, enquanto o segundo, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo. Segundo o autor, o primeiro desses comportamentos é bem exemplificado pela ação da União logo após a Constituição, tentando repassar os encargos para os governos subnacionais, particularmente para os municípios.

Observando a efetivação do regime de colaboração, Abrucio (2010) conclui que os resultados da municipalização das políticas foram díspares, inclusive negativos. O autor destaca, então, a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos, além da baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido. Para ele, a disparidade de resultados está vinculada, também, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos.

Nessa lógica, Abrucio (2010) afirma que a conquista da posição de ente federado, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria dos municípios, que têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Assim, aponta um paradoxo federativo, o qual se expressa quando tais municípios, que recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas, perdem parte da autonomia, mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, tornam-se incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

No âmbito educacional, de acordo com Oliveira e Sousa (2010), o período após 1988 conclui o processo histórico de democratização da educação, na ampliação do acesso, com a universalização do ensino fundamental, nos anos 1990. Assim, a expansão das outras etapas da educação básica e do nível superior apresenta-se como problema central, ao mesmo tempo que explicita a necessidade de melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio.

O federalismo educacional foi expresso na Constituição Federal, no seu art. 211, quando define que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” e, no § 4º, ao estabelecer que esses entes federados “definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988). Além disso, esse dispositivo foi

reforçado no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 1996. Sobre esse aspecto, Abrucio (2010) ressalta que a nomenclatura ‘regime de colaboração’ só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído, na Constituição, a previsão de formas colaborativas. É possível pensar que a questão da coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas e outros específicos da política educacional.

No regime de colaboração, a LDB estabelece que cabe à União prestar 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, exercendo sua função redistributiva e supletiva; aos estados, assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem; e aos municípios, oferecer a educação infantil em instituições educativas, visando ao atendimento da obrigatoriedade a partir dos quatro anos de idade, sem descuidar de garantir o direito à educação daqueles que não tiveram acesso na idade adequada.

Todavia, a garantia da educação obrigatória de qualidade aos cidadãos brasileiros, especialmente àqueles que estão na faixa etária de quatro a 17 anos de idade, depende de um conjunto de condições, entre elas, a formação dos profissionais da educação básica, especialmente os docentes.

Nesse sentido, a atual LDB define, no art. 62, que a formação dos docentes que atuarão nesse nível de educação será feita

em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996).

Para garantir essa formação, a lei define, no § 1º, que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação desses profissionais, dando preferência, de acordo com o § 3º, para a modalidade presencial, quando se tratar da formação inicial, e podendo, subsidiariamente, fazer uso de recursos e tecnologias de educação a distância (EaD). Já no que se refere à formação continuada e à capacitação dos profissionais, o § 2º define que esses entes poderão utilizar recursos e tecnologias de EaD (BRASIL, 1996).

A partir das incumbências dos entes federados, percebe-se que, embora não haja responsabilidade exclusiva de nenhum deles quanto à formação de professores em nível superior, o art. 11 da LDB define que, aos municípios, será permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, além de contarem com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

De fato, de acordo com o art. 211 da Constituição Federal, a responsabilidade pela manutenção do ensino superior é da União e, aos municípios, cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Esses princípios, aliás, são reafirmados na LDB, no art. 9º, inciso II, segundo o qual “a União incumbir-se-á de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios.” (BRASIL, 1996).

Historicamente, a educação superior pública tem sido financiada pela União e, em menor escala, pelos estados. Com a instituição da década da educação, período máximo para que todos os profissionais dessa área estejam formados em curso de nível superior, entretanto, vive-se uma situação paradoxal, pois a LDB não traz nenhuma garantia de que as esferas governamentais responsáveis por esse nível de educação financiarão a formação desses profissionais, cabendo aos estados e municípios a incumbência de fazer com que, no final do prazo estabelecido, tenham o nível de formação exigido.

Cabe analisar, portanto, como os entes federados vêm se organizando para garantir a formação dos professores da educação básica, especialmente a oferta na modalidade a distância, e em que medida as definições da LDB vêm sendo respeitadas no regime de colaboração, para a oferta dessa formação.

Formação do professor pós-LDB e a EaD

Em que pese a história da EaD no Brasil datar, pelo menos, de 1904, quando foram instaladas as chamadas *escolas internacionais*, instituições privadas que ofereciam cursos por correspondência, no âmbito legal, ela foi proposta como modalidade de ensino somente pela Lei nº 9.394, de 1996, estabelecendo que:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância. (BRASIL, 1996).

A LDB, em consonância com a Carta de 1988, define também que a educação é dever do Estado e direito de todos, devendo ser garantida, inclusive, aos que a ela não tiveram acesso na idade própria, o que abrange não só a oferta da educação básica obrigatória, mas determina que essa educação seja de qualidade. A lei define que a colaboração deve se dar em diversos aspectos, entre eles, na oferta de formação inicial e continuada dos professores que atuarão nesse nível de educação.

Para tanto, o art. 87 da referida lei instituiu a década da educação, definindo, no § 4º, que até o fim de 2007, ou seja, dez anos após a sua instituição, “somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.” (BRASIL, 1996). Ainda, para atender a essa meta, estabeleceu que os sistemas de ensino deveriam utilizar a modalidade EaD. Esse conjunto de definições, na LDB, e o grande número de professores sem formação em nível superior no Brasil, portanto, imputaram às instituições de ensino superior (IES), públicas e privadas, aos sistemas de ensino, aos movimentos sociais organizados e ao próprio Ministério da Educação (MEC) a responsabilidade de elaborar formas para atender a essa demanda. É nesse contexto que deve ser analisado o processo de formação de professores a distância no Brasil e o papel dos entes federados, especialmente a relação entre a União e os municípios.

Santos (2008) aponta que a década da educação provocou uma corrida por parte de estados e municípios para atender ao que preconizava a lei, processo que teve como desdobramento a celebração de convênios entre instituições públicas e privadas de ensino superior e os entes federados, ficando por conta dos governos estaduais e municipais o financiamento dos cursos.

O financiamento de cursos superiores pelos municípios pode ser exemplificado pelos cursos de formação de professores oferecidos na modalidade presencial e a distância nas universidades públicas brasileiras, federais e estaduais, além da organização, estruturação e garantia do funcionamento dos polos de apoio presenciais dos cursos da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Esses polos de apoio presencial, aliás, foram definidos pelo Decreto nº 6.303, de 2007, como uma “unidade operacional, no país ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância.” (BRASIL, 2007).

As ações desencadeadas, no entanto, parecem não ter resolvido ou, pelo menos, minorado os problemas relativos à formação de professores, pois os dados do *Anuário Brasileiro da Educação Básica* apontam que, em 2010, ou seja, três anos após o fim da década da educação, dos 2.005.734 professores da educação básica em atuação no Brasil, 623.825 ainda não possuíam nível superior (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012), como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Número de professores da educação básica por escolaridade, segundo a região geográfica – 2010.

Região Geográfica	Professores da Educação Básica					
	Total	Escolaridade				
		Fundamental	Ensino Médio			Superior
			Médio Total	Normal / Magistério	Ensino Médio	
Norte	169.930	1.792	73.029	57.007	16.022	95.109
Nordeste	600.796	6.597	288.748	220.231	68.517	305.451
Sudeste	800.241	1.860	163.503	119.674	43.829	634.878
Sul	290.927	1.574	58.723	39.735	18.988	230.630
Centro-Oeste	143.840	742	27.257	14.060	13.197	115.841
Brasil	2.0005.743	12.565	611.260	450.707	160.553	1.381.909

Fonte: Todos pela Educação (2012, p. 62).

Os dados da Tabela 2 demonstram, ainda, que, do total de professores, cerca de 30% não possuem formação em nível superior, o que significa, na prática, que o país possui mais de 600 mil professores sem a formação mínima exigida pela atual LDB.

Tabela 2 – Número de professores por nível de formação, segundo a região geográfica – 2010.

Nível de Formação					
Região	Total	Superior	%	Básico	%
Norte	169.930	95.109	55,9	74.821	44,1
Nordeste	600.796	305.451	50,8	295.345	49,2
Sudeste	800.241	634.878	79,3	165.363	20,7
Sul	290.927	230.630	79,2	60.297	20,8
Centro-Oeste	143.840	115.841	80,5	27.999	19,5
Brasil	2.005.734	1.381.909	68,8	623.825	31,2

Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2012).

Analisando por região, os dados da Tabela 2 apontam situação preocupante em todas elas. No entanto, as regiões Norte e Nordeste são as que estão em condições mais alarmantes, tendo em vista que mais de 44% dos professores da primeira não possuem formação em nível superior e a segunda tem praticamente metade (49,1%) dos seus profissionais carecendo dessa formação.

E, apesar de o § 3º do art. 62 da LDB definir que a formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial e que os recursos de tecnologias de EaD deverão ser utilizados subsidiariamente, a educação superior na modalidade a distância tem seu nascedouro, no Brasil, predominantemente, na oferta dessa formação.

O primeiro curso superior a distância, no país, foi o de pedagogia, que começou em 1995, oferecido pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Em 2000, primeiro ano que a EaD passou a figurar no levantamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Censo da Educação Superior demonstrou que, cinco anos após o início do primeiro curso, essa modalidade educativa já dava sinais de expansão. Registraram-se, naquele ano, sete universidades, todas públicas, oferecendo cursos de graduação a distância, com um total de 6.430 vagas, sendo que 5.287 dos 8.002 inscritos ingressaram nos sete cursos ofertados, todos eles de formação de professores (INEP, 2000).

Em 2009, do total de professores matriculados na educação superior, 206.610 fizeram cursos presenciais e 174.604, EaD, ou seja, 45,8%. Tendo em vista que, em 2009, havia 838.125 mil estudantes matriculados em cursos de graduação a distância, os professores em exercício na educação básica representavam cerca de 21% dos alunos matriculados em cursos superiores nessa modalidade (INEP, 2009).

Formação do professor na modalidade EaD

No que se refere às ações dos entes federados para cumprir o que determina a LDB, para a formação do professor, é possível apontar algumas ações, políticas e projetos que, na sua implementação, utilizam recursos e tecnologias de EaD.

A União, por meio do MEC, até 2004, vinha desempenhando um papel na produção de legislação específica para o credenciamento das instituições proponentes e na autorização dos cursos propostos. Isso foi modificado, em 2005, com o lançamento do sistema UAB, programa do MEC, criado no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação¹. Ressalte-se que, segundo Dourado (2008), a criação do projeto UAB, pelo MEC, foi uma das iniciativas mais ambiciosas na expansão da educação superior.

O Decreto nº 5.800, de 2006, instituiu o sistema UAB, para o desenvolvimento da modalidade EaD, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior. Os objetivos da UAB, segundo o decreto, são:

oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir

as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006).

A criação da UAB mudou não só o papel que o MEC vinha desempenhando em relação à EaD, mas também a relação entre a União, os estados e os municípios, na oferta da educação superior nessa modalidade. Segundo os representantes do MEC, a UAB é um esforço, por parte do Governo Federal, para a criação de um *sistema nacional* de EaD, “formado pelas instituições federais de educação superior, em estreita relação com os Estados e Municípios, cristalizando a união de esforços das três esferas governamentais.” (MOTA; CHAVES FILHO; CASSIANO, 2006, p. 14).

Assim, para a consolidação da rede nacional de EaD, formada pelas instituições federais de educação superior, estas deverão estabelecer relações estreitas com estados e municípios, para oferecer cursos de formação superior nos municípios que ainda não os têm ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a toda a demanda. Cumpre ressaltar que, no funcionamento da UAB, os municípios são responsáveis por oferecer infraestrutura para o funcionamento do curso, os chamados polos de apoio presencial, com laboratórios de informática, biblioteca, assim como laboratórios de biologia, química e física, quando necessário. Essa infraestrutura inclui, ainda, o apoio de tutores presenciais, que devem ficar à disposição dos alunos e ser remunerados por meio de bolsas pagas pelo MEC, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Além disso, os cursos devem ser ofertados para o público em geral, mas os professores que atuam na educação básica devem ter prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal.

O processo de adesão dos governos locais – estados e municípios – e das IES públicas ao sistema UAB dar-se-ia no âmbito dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, criados pelo Decreto nº 6.755, de 2009, e definidos, no *caput* do art. 1º da Portaria MEC nº 883, de 2009, como:

Art. 1º Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente são órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica [...] com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. (BRASIL, 2009b).

Segundo o decreto, a direção dos fóruns estaduais compete às secretarias estaduais de educação ou de ciência e tecnologia, a depender do estado da Federação

(BRASIL, 2009a). Além dessas secretarias, podem compor os fóruns estaduais representantes locais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), das secretarias municipais de educação, das entidades sindicais locais da educação básica, das universidades federais e estaduais, entre outros atores.

Tais alterações nas estruturas e dinâmicas institucionais propiciaram o incremento da EaD, por indução do Governo Federal. Assim, segundo dados disponíveis no sítio da Capes (2010a), a UAB oferece, hoje, cursos de EaD por meio das 94 IES públicas, selecionadas em edital específico, sendo 49 universidades federais, 28 estaduais, 16 institutos federais de educação tecnológica e uma fundação. Ao todo, conta com 638 polos de apoio presencial (CAPES, 2010b), municipais e estaduais, que oferecem 932 cursos, sendo 389 de graduação, entre os quais, 309 de licenciatura, 183 de aperfeiçoamento, 10 de formação pedagógica, 265 de especialização, 14 de tecnologia, 69 de extensão e dois sequenciais (CAPES, 2010c).

Ainda, os 638 polos de apoio presencial da UAB oferecem as bases para a oferta dos 932 cursos e estão assim distribuídos nas cinco regiões do país: Nordeste – 218; Sudeste – 164; Sul – 115; Norte – 91; e Centro-Oeste – 50 (CAPES, 2010b). Por sua vez, das 94 IESs partícipes do consórcio UAB, 32 estão localizadas no Nordeste; 27, na região Sudeste, sendo que as demais 34 estão nas regiões Sul (14), Norte (12) e Centro-Oeste (9) (CAPES, 2010a).

Diante desses dados, algumas questões são evidenciadas quando se analisa o federalismo educacional brasileiro. A primeira delas refere-se ao alcance do objetivo do dispositivo legal que estabelece o regime de colaboração para a garantia da educação obrigatória de qualidade, questionando em que medida esse regime efetiva a formação de professores como uma das condições para a referida qualidade, considerando, conforme dito anteriormente, que a lei não traz nenhuma garantia de que as esferas governamentais financiarão a formação, ao mesmo tempo que estados e municípios têm a responsabilidade de fazer com que seus profissionais tenham formação superior.

Vinculados a essa questão, os dados sobre a UAB demonstram que, mesmo constituindo uma proposição da ação efetiva do regime de colaboração, há um desequilíbrio na relação demanda-oferta, quando observados, nas regiões brasileiras, o número de professores a ser atendido pelo programa e o número de polos de apoio presencial. Em outras palavras, apesar de o programa estar presente em todas as regiões, temos atendimentos diferenciados, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Porcentagem de professores da educação básica sem formação superior, de polos de apoio presencial da UAB e de IESs partícipes da UAB, por região.

Regiões	% Professores a serem formados	% Polos de Apoio Presencial UAB	% IES UAB
Norte	44%	14%	13%
Nordeste	49%	34%	34%
Centro-Oeste	20%	8%	10%
Sudeste	21%	26%	29%
Sul	21%	18%	15%

Fonte: Capes (2010a, 2010b, 2010c).

Enquanto a região Nordeste possui a maior demanda de formação e os maiores percentuais de polos de apoio presencial e IES partícipes da UAB, a região Centro-Oeste possui a menor demanda de formação e os menores percentuais de polos de apoio presencial e IES. Por outro lado, as regiões Norte e Sudeste não apresentam a mesma coerência. A região Sudeste possui a segunda menor demanda de formação, mas apresenta o segundo maior percentual de polos de apoio presencial e IES; ao mesmo tempo, a região Norte possui a segunda maior demanda de formação, em contraposição ao segundo menor percentual de polos de apoio presencial e IES. Diante disso, questiona-se: em que medida esse regime de colaboração tem-se apresentado eficaz para o objetivo proposto e que fragilidades impedem-no de alcançá-lo?

Uma das possibilidades de resposta a essa questão está no papel dos municípios no sistema UAB, uma vez que eles assumem a responsabilidade do atendimento à educação superior, mesmo não sendo sua prerrogativa legal. A responsabilidade dos municípios prevista na lei está direcionada ao ensino fundamental e à educação infantil, podendo atuar nos demais níveis somente depois de atendida a sua prioridade. Não estaríamos, portanto, diante de uma sobreposição de responsabilidades da União e dos municípios, considerando que, historicamente, a educação superior sempre esteve direcionada pela União?

Nessa lógica, a análise de Abrucio (2010) corrobora os municípios na UAB, considerando o grau de responsabilização desse ente sobre a eficácia do programa, mesmo caracterizado por uma dependência financeira ou escassez de recursos para atender às suas demandas próprias e por uma baixa capacidade administrativa, que implica dificuldade para implementar os programas governamentais.

Ademais, o regime de colaboração requer a atuação recíproca dos três entes federados: União, estados/Distrito Federal e municípios. Nesse sistema, qual é a responsabilidade dos estados? Como eles se articulam com a União e com os municípios?

Quanto ao papel da União, não obstante sua assistência técnica e, sobretudo, financeira (mesmo que com a adoção do sistema de bolsas) e a condução dos cursos pelas IES envolvidas, o desenvolvimento diário do programa também incide sobre os municípios, exigindo as condições de implementação e manutenção dos polos de apoio presencial.

Ao que parece, o sistema federativo com um regime de colaboração não vem se efetivando na oferta da educação básica e na formação de professores, visto que a responsabilidade maior vem recaindo sobre o ente federado com menor poder arrecadatório e que concentra o maior número de alunos sob sua responsabilidade, qual seja, o município.

Considerações finais

Este artigo analisou as implicações do federalismo brasileiro na formação dos professores da educação básica, na modalidade EaD, sobretudo na configuração do sistema UAB.

As análises permitiram identificar os desafios do sistema federativo nesse programa, destacando a responsabilidade de cada ente federado, especialmente dos municípios, e levando ao questionamento a sobreposição de suas responsabilidades.

Diante disso, conclui-se que os limites e os desafios dependem da efetivação do regime de colaboração e da configuração de um sistema nacional de educação, que estabeleça objetivos educacionais comuns, definindo, com clareza, as responsabilidades de cada ente federado e contemplando a formação de professores em suas diretrizes.

No momento de luta por um Plano Nacional de Educação, fundamentado na ideia de um sistema nacional de educação, evidencia-se que as políticas públicas de formação de professores a distância ainda precisam avançar na garantia da qualidade da educação pública.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 O Fórum das Estatais pela Educação, instituído em 21 de setembro de 2004, tem a coordenação geral do ministro chefe da Casa Civil, a coordenação executiva do MEC e a participação efetiva e estratégica das empresas estatais brasileiras.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2006.
- _____. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007.
- _____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009a.
- _____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 883, de 16 de setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente criados pelo Decreto 6.755, de 29 de Janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 2009b.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). Diretoria de Educação a Distância. Universidade Aberta do Brasil. Instituições. **UAB**, 2010a. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=10>. Acesso em: jun. 2012.
- _____. Polos. **UAB**, 2010b. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=11>. Acesso em: jun. 2012.
- _____. Cursos. **UAB**, 2010c. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=12>. Acesso em: jun. 2012.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Silva Carrapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113-129.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020080003&lng=pt&nrm=i>. Acesso em: mar. 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da educação superior**. Brasília, DF, 2000.

_____. **Censo da educação superior**. Brasília, DF, 2009.

MOTA, Ronaldo; CHAVES FILHO, Helio; CASSIANO, Webster Spiguel. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Desafios da educação a distância na formação de professores**. Brasília, DF: SEED, 2006. p. 13-26.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 13-35.

SANTOS, Catarina de Almeida. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25092009-163728/pt-br.php>>. Acesso em: nov. 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica** – 2012. São Paulo: Moderna, 2012.

Federalism and distance education formation

Collaboration and the overlapping of responsibilities among the federal units

ABSTRACT: This article discusses federalism in Brazil from the perspective of the conceptual aspects and legal bases on which it is built. It also deals with what limits its achievement through the system of collaboration between the federal units, and its implications for guaranteeing the right to education, particularly in the formation of teachers at basic level, in the distance education mode.

Keywords: Federalism. Collaborative system. Formation of teachers.

Le fédéralisme et la formation dans l'apprentissage en ligne

Collaboration et superposition de compétences parmi les entités fédérées

RÉSUMÉ: Cet article traite du fédéralisme quant aux aspects conceptuels et aux bases légales qui le constituent au Brésil, et aborde les limites rencontrées pour son accomplissement, au moyen du régime de collaboration entre les entités fédérées et leurs implications dans la garantie du droit à l'éducation, particulièrement dans la formation des enseignants de l'éducation de base, dans la modalité d'apprentissage en ligne.

Mots-clés: Fédéralisme. Régime de collaboration. Formation d'enseignants. Apprentissage en ligne.

Federalismo y formación en la educación a distancia

Colaboración y superposición de poderes entre las entidades federativas

RESUMEN: Este artículo trata sobre el federalismo en los aspectos conceptuales y en las bases legales que lo constituyen en Brasil, así como aborda los límites encontrados para su materialización, por medio del régimen de colaboración entre las entidades federativas, y sus implicaciones en la garantía del derecho a la educación, particularmente en la formación de los profesores de la educación básica, en la modalidad educación a distancia.

Palabras clave: Federalismo. Régimen de colaboración. Formación de profesores. Educación a distancia.

Federalização da educação infantil

Direito público e social das crianças

ROMILSON MARTINS SIQUEIRA*

RESUMO: O objetivo deste texto é discutir os desafios aos processos de federalização da educação infantil, particularmente assumir a pré-escola como direito das crianças e dever do Estado. Afirmam-se aqui dois pressupostos: a) a pré-escola entendida como um direito social¹ das famílias e de todas as crianças; b) a gestão pedagógica do trabalho com a educação infantil como desafio aos processos de federalização.

Palavras-chave: Educação infantil. Pré-escola. Direito. Federalização. Gestão pedagógica.

*Dia a dia nega-se às crianças o direito de ser crianças.
Os fatos, que zombam desse direito,
ostentam seus ensinamentos na vida cotidiana.
O mundo trata os meninos ricos como se fosse dinheiro,
para que se acostumem a atuar como o dinheiro atua.
O mundo trata os meninos pobres como se fossem lixo,
para que se transformem em lixo.
E os do meio, os que não são ricos nem pobres,
conserva-os atados à mesa do televisor,
para que aceitem desde cedo, como destino, a vida prisioneira.
Muita magia e muita sorte têm as crianças que conseguem ser crianças.*

(GALEANO, 2002, p. 2)

Introdução

Este texto compreende a educação infantil como etapa da educação básica que não sucumbe ao ensino fundamental e médio, mas que, em suas especificidades, tem igual importância nos processos de desenvolvimento integral

* Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação da PUC-Goiás, professor da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia e Diretor do Departamento de Educação da PUC-Goiás.
E-mail: <romilson@pucgoias.edu.br>.

dos sujeitos. Portanto, da mesma forma que é preciso falar em diálogo, articulação e proposição entre as etapas da educação básica, também é necessário reafirmar aqui o sentido da educação infantil em sua integralidade, em que não se separam, não se excluem e não se sobrepõem à creche (de zero a três anos) e à pré-escola (de quatro a cinco anos). Nesse caso, o que precisa estar em foco são as condições que promovem o desenvolvimento integral da criança em seu sentido biopsicossocial. Mais do que as formas de gestão, há que se perguntar sobre a função social da educação infantil.

Por federalismo² na educação infantil compreende-se um construto jurídico-político-administrativo, que implica estabelecer uma política articulada em regime de cooperação, colaboração e assistência técnica-financeira-pedagógica entre os entes federados, a fim de garantir a qualidade da educação nesta etapa da educação básica. Portanto, reafirma-se a necessidade de que esta política articulada fortaleça a educação infantil no conjunto de um Sistema³ Nacional de Educação, que defina diretrizes e princípios em âmbito nacional mas que, também, garanta autonomia local.

Mais do que estabelecer um pacto entre os entes federados, há que se pensar a federalização da educação infantil de forma *integrada* e em *interação* com as demais etapas da educação. Isto requer explicitar os princípios políticos e pedagógicos que norteiam uma concepção de educação básica nacional, a fim de que cada ente federado possa, a partir destes pressupostos, construir e consolidar a gestão da educação infantil.

No plano do ordenamento jurídico-político-administrativo, é necessário que se definam os instrumentos legais e as competências a serem desenvolvidas pelos sistemas de ensino, bem como os referenciais que devem orientar o regime de colaboração entre cada ente. Entende-se, aqui, que o regime de colaboração implica, acima de tudo, a *assumência* da idéia de cooperação e não de subordinação ou hierarquização entre diferentes entes federados.

Portanto, a defesa aqui é por uma compreensão de federalismo que não trata isoladamente esta etapa de educação, mas que a situa num sistema de educação democrático, que respeita a autonomia e diferenças regionais, bem como se apresenta de forma politicamente articulado, a fim de garantir a eliminação das desigualdades econômicas, educacionais e sociais.

Portanto, quando se fala em processos de federalização da educação infantil, é preciso ter claro que não se trata de uma opção governamental ou de gestão oferecer o atendimento educativo que essa etapa da educação requer. O que se quer destacar é que a educação infantil, entendida em sua integralidade (de zero a cinco anos), é um direito social da criança enquanto sujeito e não um favor ou concessão. Essa advertência se faz necessária uma vez que ainda persiste a lógica de que a prioridade do atendimento tende a ser sempre às crianças maiores em detrimento das menores. O que move esse pensamento é o entendimento de que, para as crianças

maiores, é necessário prepará-las para a escola, já que seria mais evidente o retorno econômico-social. Já para as creches, bastaria a função de cuidar das crianças.

Ainda que os dispositivos legais⁴ instituíam a obrigatoriedade do atendimento às crianças maiores, não se pode perder de vista o direito à educação de qualidade aos bebês que frequentam as creches. Eles também são sujeitos e destinatários de uma política pública que deve respeitar a infância como um tempo social da vida que precisa ser prioritário.

A afirmação da educação infantil como direito público e social da criança implica considerá-la em sua condição política, ou seja, como um bem público, como bem comum, portanto, para todas as crianças, independentemente de qualquer condição econômica. Nesse sentido, se, por um lado, a questão do direito precisa ser compreendida no campo de tensão entre a dimensão política e econômica, por outro, há que se ter claro que a garantia de qualquer direito implica uma disputa⁵ de interesses que se justapõem no plano das desigualdades sociais. Para Thompson (1987) e Telles (2001), o direito se configura como um complexo campo de lutas. Assim, “se faz parte da dinâmica social a tensão entre a igualdade proclamada pelos valores modernos e as discriminações que se processam no solo moral e cultural da sociedade, seria preciso ainda dizer que essa tensão circunscreve um campo de luta por direitos.” (TELLES, 2001, p. 76).

Contrário à perspectiva que separa, segrega e privilegia as funções sociais da educação infantil, este trabalho argumenta que é preciso compreendê-la como política pública e não como uma política de governo ou política setorial. Portanto, ela deve ser tomada como expressão e resposta da ação permanente do Estado, que compreende, articula e promove as ações para atender às necessidades das crianças e suas famílias como sujeitos de direito. Isso requer uma política pública que considere a escuta e a participação ativa desses atores em seus processos de elaboração, implementação e avaliação.

A federalização da educação infantil não pode prescindir de considerar essa etapa da educação como uma política pública em que o que está em questão é o direito social da criança em aprender, conviver e ser cuidada. Portanto, mais do que as questões financeiras, legais e operacionais, que implicam os processos de federalização, há que se tomar como prioritária a defesa da infância e da criança. Nesse sentido, compreende-se que

a infância é uma construção social que se dá num tempo social da vida marcado por singularidades e universalidades no plano natural-social e lógico-histórico; **a criança** é um sujeito cujas experiências de vida se dão na articulação entre suas especificidades naturais/biológicas de desenvolvimento e suas condições concretas de existência, social, cultural e historicamente determinada. (SIQUEIRA, 2011, p. 186, grifos nossos).

No campo do direito à educação, se por um lado a Carta Magna de 1988 reafirmou os processos de federalização e descentralização⁶, por outro, também anunciou a importância de se considerar os direitos das crianças, particularmente o da educação. Nesse sentido, instaurou a necessidade de um pacto federativo que, já do ponto de vista legal, instituiu o compartilhamento das responsabilidades e colaboração recíproca com novos princípios entre os entes federados. No âmbito dessas responsabilidades, pós Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996), coube aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Para esta última, dois desafios já se interpunham no processo de federalização: ampliação da oferta e a consequente transformação de seu caráter assistencial em educacional.

Segundo Arelaro (2007), um dos grandes desafios⁷ do processo de federalização é garantir a autonomia dos municípios. Para a autora, não basta que esse princípio esteja definido na Constituição de 1988, uma vez que, do ponto de vista real, o que se vê é uma prática que torna os municípios dependentes de recursos financeiros dos estados e/ou da União e “executores fiéis de programas nacionais e estaduais” (ARELARO, 2007, p. 4).

Apoios à municipalização

O processo de municipalização⁸ dessa etapa de ensino não contou com o apoio pedagógico e financeiro suficiente à sua implementação. Em relação ao apoio pedagógico, a mudança de foco da assistência para a educação também se deu sem estudos acadêmicos, pela ausência de uma formação específica nas universidades e pela ausência de materiais de suporte pedagógico do próprio Ministério da Educação (MEC). Do ponto de vista financeiro, o custo da educação infantil, em período integral, tornava cada vez mais oneroso os cofres municipais na contratação de profissionais, alimentação e suporte material e pedagógico. Por esse quadro, já se percebe as dificuldades que os municípios tiveram: assumir o ensino fundamental obrigatório e a educação infantil, duas demandas que, do ponto de vista quantitativo, exigiriam esforços econômicos e pedagógicos que muitos municípios sequer dariam conta de administrar.

Mas quais foram os desafios da gestão pedagógica que o processo de federalização da educação infantil teve que enfrentar? Um dos mais sérios foi a ausência de referenciais teóricos e pedagógicos para o trabalho com a educação infantil, considerando a mudança da cultura da assistência para a cultura da educação. Após a promulgação da LDB, pesquisas e estudos foram amplamente fomentados a fim de atender às demandas suscitadas pela organização da educação infantil nas redes de

ensino. Alguns avanços foram notados com a criação de importantes documentos, leis e referenciais teóricos⁹.

O conjunto dessas publicações possibilitou aos municípios o fortalecimento de suas experiências na implementação dessa etapa da educação nas redes de ensino, ao mesmo tempo em que demonstrou aspectos importantes, como: a necessidade de integração entre as políticas setoriais da assistência e da educação para o atendimento à primeira infância; a importância da definição dos padrões de qualidade, o que permitiu avaliar, monitorar e redefinir políticas para a educação infantil; a necessidade de propostas e ações sistêmicas, bem como marcos legislativos específicos; a necessidade de continuidade e interdependência entre a creche e a pré-escola; a necessidade de compreensão de que a educação infantil não pode ser regulada por um único modelo padronizado de operação e gestão, uma vez que devem ser consideradas a diversidade local e a especificidade dos serviços prestados; a necessidade de criação de projetos nas instituições de educação infantil que considerem a articulação pedagógica entre creches e pré-escolas; e a necessidade de fortalecer os recursos humanos qualificados para essa etapa da educação básica, ato que requer a opção política e pedagógica por profissionais qualificados em nível superior.

Entre os documentos mais importantes para a gestão pedagógica no processo de federalização da educação infantil, destacam-se aqui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), Resolução nº 5, de 2009. Em seu art. 6º, reafirmam-se os princípios que devem orientar qualquer proposta pedagógica ou organização da educação infantil, a saber:

I – Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades;

II – Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática;

III – Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais. (BRASIL, 2009b, art. 6º).

Mas, por que as DCNEI são tão importantes para a implementação da política de educação infantil nos municípios? Porque, além de se constituir como um documento mandatório, elas devem ser articuladas às Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNGEB), a fim de reafirmar o sentido político e pedagógico que deve nortear a política pública para a primeira infância. Entre os seus aspectos mais relevantes, destacam-se aqui a compreensão do ato educativo e do currículo na educação infantil. No art. 5º, as DCNEI reafirmam que

a Educação Infantil, **primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.** (BRASIL, 2009b, art. 5º, grifos nossos).

Aspectos da educação infantil

Nesse artigo é possível destacar alguns aspectos importantes para que os municípios possam implementar a educação infantil. Trata-se, sobretudo, de sua afirmação como etapa da educação básica, o seu oferecimento em estabelecimentos educacionais, os aspectos do cuidar e educar e, acima de tudo, a importância de processos de avaliação, supervisão e regulação dos estabelecimentos de ensino por órgãos competentes. Portanto, é sinalizado um processo sistemático de organização da educação infantil, ato que requer que as redes municipais de ensino destinem equipes especializadas para o estudo e proposição de políticas articuladas com as demais etapas de ensino.

Outro destaque a ser feito é o lugar em que as DCNEI recolocam os sujeitos do processo educativo, ou seja, as crianças. Mais do que os aspectos administrativos ou pedagógicos, as DCNEI reafirmam a criança como centro do processo educativo, portanto, como sujeito político e cognoscente:

as propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que **a criança, centro do planejamento curricular**, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. (BRASIL, 2009b, art. 4º, grifos nossos).

Da mesma forma, ressalta-se aqui o destaque que as DCNEI dão ao currículo na educação infantil. Além de reafirmar a importância da formação integral da criança, rompe com a lógica de prescrição de conteúdos e enfatiza as vivências e experiências que as crianças trazem, bem como aquelas que devem ser propiciadas pelas instituições. Portanto, ressalta a importância de que as crianças se **apropriem dos conhecimentos** que constituem o patrimônio da humanidade, ao mesmo tempo que propõe a brincadeira e a interação como eixos do trabalho, a fim de garantir que as crianças ampliem sua visão de mundo. Assim,

o currículo da Educação Infantil é concebido como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico

e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, 2009b, art. 3º).

Mas o que as DCNEI, particularmente esses artigos, alteram nas práticas de federalização da educação infantil? Altera e reafirma a necessidade de tomar a educação infantil como uma política pública que requer uma opção política em defesa do direito das crianças de se socializarem, serem cuidadas e aprenderem em espaços públicos com qualidade social. A qualidade social se contrapõe à qualidade total, no sentido desta última privilegiar os resultados, o produto e o quantitativo. Portanto, a defesa deste texto é que as políticas de educação a serem empreendidas pelos municípios devem articular quantidade-qualidade, em função da necessidade de sua expansão, e primar pela qualidade social dos processos educativos por elas empreendidas. A qualidade social aqui referendada refere-se ao direito a aprender e tornar-se humano em suas condições sociais plenas.

Esses pressupostos rompem com a ideia de uma política massificadora, particularmente na pré-escola, que pode transformar a educação infantil em grandes “escolões” preparatórios para o ensino fundamental. O risco premente que se corre aqui é adotar a criação de salas de pré-escolas nas escolas e, em período parcial, em detrimento do atendimento integral em centros municipais de educação infantil. Na lógica dos “escolões”, parece difícil os governantes não caírem no canto da sereia: mais salas com mais crianças, menos tempo na instituição, menos profissionais por agrupamentos, menos despesa, portanto, mais atendimento.

Por outro lado, há que se diferenciar o objetivo e a função do trabalho educativo na educação infantil, diferente daquele produzido no ensino fundamental, para além dos processos de escolarização tradicional, que ainda podem persistir em modelos de salas de pré-escolas atreladas à ideia de preparatória para o ensino. Nesse sentido, Rocha (2003) esclarece que,

enquanto a **escola tem como sujeito o aluno**, e como **objeto fundamental o ensino** nas diferentes áreas, através da **aula**, a creche e a pré-escola têm como objeto as **relações educativas** travadas num **espaço de convívio coletivo** e têm como sujeito a **criança**.¹ Na compreensão da autora, a constituição deste espaço de convívio coletivo não abre mão dos processos de aquisição, produção e socialização do conhecimento historicamente acumulado pela sociedade. Ao contrário, defende que creches e pré-escolas reconheçam “**as crianças como seres humanos** em diferentes contextos sociais”, ao mesmo tempo em que o conhecimento por elas vivenciado no interior destas instituições tenha como foco as “capacidades intelectuais, criativas, estéticas, expressivas e emocionais” das crianças. (p. 5, grifos da autora).

O que se quer destacar aqui é que as crianças têm o direito de aprender nas instituições de educação infantil. Todavia, a natureza do trabalho pedagógico é outro, o que pressupõe, desde o princípio, tomar aquilo que já está posto na LDB, ou seja,

educação infantil é diferente de **ensino fundamental**. Desde já, a educação, no seu sentido amplo, é evocada para chamar atenção às especificidades da formação integral do sujeito em suas dimensões biopsicossocial, tarefa que o ensino, por si só, não daria conta.

Contra a lógica escolarizante

O desafio de romper com a lógica escolarizante na educação infantil é o primeiro dentre aqueles que os processos de federalização da educação infantil devem proceder. Só assim será possível pensar em políticas e ações que garantam as especificidades no atendimento a essa demanda, particularmente naquilo que compete equacionar quantidade e qualidade no atendimento. Alguns desafios precisam ser vencidos no âmbito desse processo de federalização. No sentido didático, eles foram aqui agrupados em gestão política, administrativa e pedagógica. Todavia, quando se pensa em políticas públicas, essas dimensões não se separam ou se sobrepõem. Ao contrário, estão intimamente imbricadas.

I. No que se refere aos desafios da gestão política, há que se atentar para:

- a. a necessidade de planejamento governamental (regime de colaboração) e intragovernamental (diferentes secretarias) nos municípios;
- b. no âmbito estratégico, para a falta de planejamento no que se refere à implementação daquilo que foi definido pelos Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172, de 2001¹⁰) e Plano Municipal de Educação (PME). As políticas empreendidas sequer atentam para esses documentos, fato que se agrava pela inexistência do segundo em muitos desses municípios;
- c. a ausência de políticas intragovernamentais que revelem, de fato, a política de proteção à infância no município, ato que requer das secretarias municipais (educação, serviço ou ação social, cultura, saúde e outros) o estabelecimento de planos de ação estratégica que superem as ações desarticuladas e esporádicas;
- d. a divisão entre cuidado e educação que dicotomizam os trabalhos das secretarias de assistência e educação. Não é pelo fato de a educação infantil estar integrada ao sistema de ensino, ou seja, às redes de ensino, que a dimensão do trabalho social com a infância não deve ser objeto de trabalho intersetorial;
- e. a supervisão da educação infantil: quem acompanha e quem garante a qualidade do atendimento que está sendo oferecido? Nesse caso, há que se dar destaque aos conselhos municipais de educação como importantes parceiros no processo de garantia da qualidade social aqui indicada.

II. No que se refere à gestão administrativa, há que se atentar para:

- a. o fato de que o não cumprimento dos padrões mínimos de qualidade e dos padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos pelo MEC acaba por prejudicar a implementação de propostas político-pedagógicas comprometidas com a qualidade social;
- b. a opção política de contratação de recursos humanos para a educação infantil com clara ênfase na docência em nível superior, ainda que do ponto de vista legal essa opção possa contemplar o ensino médio. Um município preocupado com a qualidade da educação na primeira infância não pode prescindir de profissionais qualificados e apostar na valorização do magistério, com planos de carreira condizentes com aquilo que a profissão docente ensina. Nos municípios em que há a ausência de profissionais qualificados em nível superior, há que se criar parcerias com as universidades mais próximas, para que, em regime de colaboração, as demandas possam ser equacionadas;
- c. a ausência da assistência técnica e financeira na transferência da educação infantil para os municípios. Para municípios de pequeno porte que ainda não se ocuparam dessa tarefa, há que se elaborar planos estratégicos, em regime de colaboração, para que sejam criadas políticas públicas integradas para a educação infantil;
- d. a ausência de equipes de trabalho pedagógico e de acompanhamento no interior das secretarias de ensino com o objetivo de implementar a política de educação infantil. Nesse caso, há que se constituir uma equipe qualificada que sistematize, proponha, implemente, acompanhe e avalie os resultados dessas políticas.

III. No que se refere à gestão pedagógica, há que se atentar para:

- a. o diálogo com as agências formadoras (universidades e faculdades), no sentido de aproximar os currículos dos cursos de formação de professores às demandas e necessidades específicas do trabalho de zero a três e quatro a cinco anos;
- b. a construção de propostas político-pedagógicas que se atentem para o cumprimento daquilo que preconiza as DCNEI;
- c. a promoção de um currículo na educação infantil que considere o direito das crianças a conviverem, socializarem, aprenderem, serem cuidadas e respeitadas em sua humanidade;
- d. a necessidade de ruptura com a lógica da pedagogia na pré-escola que promove muito mais a educação primária do que a educação infantil. Nesse caso, há a necessidade de se reafirmar os princípios educativos que orientam essa etapa da educação básica;
- e. a necessidade de integração entre as propostas pedagógicas para a educação infantil e para o ensino fundamental. Nesse caso, há que se preocupar com a passagem abrupta das crianças da educação infantil para o ensino fundamental, bem como com o ingresso daquelas com seis anos, que não frequentaram as instituições de educação infantil. Nos dois casos, há um risco premente de se desconsiderar as especificidades desses sujeitos e o seu tempo de vida, numa lógica que tenta enquadrá-los às perspectivas do tempo, espaço e rotinas “escolarizantes”. Cabe aqui uma advertência: a criança não deixa de ser criança e viver a sua infância simplesmente porque ingressa no ensino fundamental.

Conclusão

Outros desafios poderiam aqui ser elencados, todavia, este texto reafirma a necessidade de que os processos de federalismo na educação infantil tenham como pressuposto o direito de aprender e de se desenvolver das crianças de zero a cinco anos. Trata-se de reafirmar as funções¹¹ sociopolíticas e pedagógicas dessa etapa de educação, conforme determina o art. 7º das DCNEI, e demarcar o sentido de uma política pública comprometida com a infância.

Do ponto de vista do processo de aquisição do conhecimento, defende-se o posicionamento de que as instituições de educação infantil são espaços em que as crianças, além de brincar e de se socializar, têm o direito de aprender os conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade. É isso que faz delas instituições educativas que têm como natureza sua vinculação com a educação básica e o fato de estarem situadas nas redes de ensino. É precisamente o sentido pedagógico e sistematizado que as torna um processo educativo diferente de outras práticas institucionais. Todavia, a apreensão desse conhecimento não se dá numa lógica “escolarizante”, muito menos conteudista.

Mas, por que colocar em pauta a gestão pedagógica no âmbito do debate sobre o federalismo na educação infantil? Porque é preciso reafirmar, antes de tudo, a **educação infantil como bem público**, que prima pela qualidade social e que tenha como princípio o pressuposto de que **todas as crianças podem e devem aprender e se desenvolver em contextos de instituições públicas culturalmente significativas**. Uma educação infantil de qualidade não é privilégio de poucos, mas, acima de tudo, direito subjetivo de todas as crianças.

Recebido e aprovado em julho de 2012

Notas

- 1 O *social* aqui nos remete ao sentido **político**, enquanto ato intencionado, objetivado. Constitui-se na sua **expressão pública**, ou seja, enquanto coisa pública, bem comum, portanto, para todos. Não se converte em direito para ajustar e compensar conflitos. Na verdade, constitui o **direito subjetivo e universal** em si mesmo. Constitui o fundamento da *poli* no sentido de reconhecer **todos** os sujeitos como **indivíduos**.
- 2 O conceito de federalismo vem do latim: *foedus, foedera*, que significa “aliança”, “pacto”.
- 3 “Um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito.” (CURY, 2008 p. 1204)

- 4 Lei nº 11.700, de 2008.
- 5 Há que se destacar aqui o papel ativo dos movimentos em defesa da criança, bem como da educação infantil, para a garantia dos direitos que resguardam a infância.
- 6 A descentralização diz respeito à distribuição de funções administrativas entre os níveis de governo. Nesse sentido, “formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.” (ARRETCHE, 2002, p. 29).
- 7 Sobre esse assunto, ver Davies (2008), Pinto (2007) e Arelaro (2007) a respeito dos estudos e críticas ao modo como se procedeu a federalização no Brasil, cujo processo acabou por desobrigar o Governo Federal e os estados da educação da primeira infância e revelou a fragilidade econômica e administrativa dos municípios.
- 8 O processo de transferência das instituições de educação infantil dos órgãos da assistência para as secretarias de educação se deu após a promulgação da Lei nº 9.394, de 1996, o que, em muitos casos, precisou da atuação do Ministério Público para mediar esse processo por meio de “Termos de Ajustamento de Conduta”.
- 9 Entre eles: Lei nº 8.069, de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente; o documento *Crerios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (CAMPOS; ROSEMBERG, 1995); o documento *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 1998a); o documento *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI* (BRASIL, 1998b); as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (BRASIL, 2012); a *Política Nacional de Educação Infantil* (BRASIL, 2005); a criação dos *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* (BRASIL, 2006a) e *Padrões de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 2006b); a criação do ProInfância, ou Programa Nacional e Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (BRASIL, 2007), que destinava recursos a municípios prioritários para construção, reforma, reparos e aquisição de mobiliário às creches e pré-escolas públicas de educação infantil; a publicação dos *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009a); a Resolução nº 5, de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DC-NEI); a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (BRASIL, 2006c); a criação da Lei nº 11.274, de 2006, que instituiu o ensino fundamental de nove anos, iniciando aos seis anos de idade. Nela foi estipulado o prazo de até 2010 para que todas as crianças de seis anos fossem matriculadas no ensino fundamental; a criação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que redefiniu, então, a abrangência da pré-escola às crianças de quatro a cinco anos de idade; a Lei nº 11.700, de 2008, que instituiu a educação básica gratuita e obrigatória dos quatro aos 17 anos; e a Resolução nº 4, de 2010, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNGEB).
- 10 O Plano Nacional de Educação (2001-2010) estabeleceu as seguintes metas de ampliação e cobertura por grupo etário: 1) em cinco anos, 30% da população de até três anos e 60% da população de quatro a cinco anos; 2) em dez anos, 50% das crianças de até três anos e 80% das crianças de quatro a cinco anos. Segundo balanços do MEC, publicados em evento em Brasília, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, pela Conferência Nacional de Educação (Conae), as metas alcançadas nesse plano foram assim descritas: creche (17,1%) e pré-escola (77,6%). Ressalta-se, ainda, que um novo plano para o período 2011-2020 encontra-se em discussão e elaboração.
- 11 “I – oferecer condições e recursos para que as crianças usufruam seus **direitos civis, humanos e sociais**; II – assumir a responsabilidade de **compartilhar e complementar a educação e cuidado** das crianças com as famílias; III – possibilitar tanto a **convivência** entre crianças e entre adultos e crianças quanto a **ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas**; IV – promover a **igualdade de oportunidades educacionais** entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao **acesso a bens culturais** e às possibilidades de **vivência da infância**; V – construir novas formas de **sociabilidade e de subjetividade** comprometidas com a ludicidade, a democracia, a sustentabilidade do planeta e com o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa.” (BRASIL, 2009b, art. 7º, grifos nossos).

Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866-Int.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

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

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

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Política da Educação Fundamental. Coordenação-Geral de Educação Infantil. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998b.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2005.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b.

_____. Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 dez. 2006c.

_____. 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 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006d.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006e.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007.

_____. Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao *caput* do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jun. 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009b.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2010.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional da Educação. Parecer CNE/CEB nº 22, de 17 de dezembro de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Ministério da Educação**, 24 jul. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb022_98.pdf>. Acesso em: jul. 2012.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008, disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em: ago. 2012.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

GALEANO, Eduardo. **A escola do mundo às avessas**. Lisboa: Editorial Caminho, 2002.

PINTO, José Marcelino de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, out. 2007.

ROCHA, Eloisa Acires Candal. A função social das instituições de educação infantil. **Revista Zero-a-Seis**, Florianópolis, n. 7, jan/jun. 2003.

SIQUEIRA, Romilson Martins. **Do silêncio ao protagonismo**: por uma leitura crítica das concepções de criança e de infância. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, 2001.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra. Tradução de Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

Federalization of early childhood education *Children's public and social rights*

ABSTRACT: The aim of this paper is to discuss the challenges of early childhood education for the processes of federalization, particularly that of assuming the preschool as both the right of the child and the duty of the State. Two presuppositions are presented: a) the preschool understood as a social right of families and all children; b) the pedagogical management of work with early childhood education as a challenge to the processes of federalization.

Keywords: Early childhood education. Preschool. Right. Federalization. Education management.

La fédéralisation de l'éducation infantile *Le droit public et social des enfants*

RÉSUMÉ: Le but de ce texte est de discuter les défis des processus de fédéralisation d'éducation infantile, particulièrement d'accepter la pré-école comme un droit des enfants et le devoir de l'État. Deux présuppositions sont affirmées ici: a) la pré-école considérée comme un droit social des familles et de tous les enfants ; b) la gestion pédagogique du travail avec l'éducation infantile en tant que défi aux processus de fédéralisation.

Mots-clés: Éducation infantile. Pré-école. Droit. Fédéralisation. Gestion pédagogique.

Federalización de la educación infantil *Derecho público y social de los niños*

RESUMEN: El objetivo de este texto es discutir los retos a los procesos de federalización de la educación infantil, particularmente asumir el preescolar como derecho de los niños y deber del Estado. Se afirman aquí dos presupuestos: a) el preescolar entendido como un derecho social de las familias y de todos los niños; b) la gestión pedagógica del trabajo con la educación infantil como reto a los procesos de federalización.

Palabras clave: Educación infantil. Preescolar. Derecho. Federalización. Gestión pedagógica.

Municípios no pacto federativo

Fragilidades sobrepostas

DANIEL CARA*

RESUMO: Este artigo busca mostrar como a frágil situação dos municípios no âmbito da Federação brasileira prejudica a oferta de educação infantil. Para tanto, apresenta um panorama histórico do federalismo como sistema de organização administrativa, discorre sobre as características do federalismo brasileiro, para, depois, analisar a situação da educação infantil no país e propor, fazendo uso de uma deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), uma alternativa de equilíbrio federativo com real capacidade de fortalecimento da primeira etapa da educação básica.

Palavras-chave: Brasil. Federalismo. Educação Infantil. Fundeb.

Introdução

O objetivo deste artigo é discutir os efeitos do pacto federativo sobre a oferta e a qualidade da educação infantil no Brasil, buscando apresentar alternativas para a resolução dos problemas encontrados pelo conjunto do Estado brasileiro para a garantia dos direitos educacionais às crianças de zero a seis anos de idade. O argumento central é que o pacto federativo, ao sobrecarregar a esfera municipal, causa um prejuízo sobreposto à educação infantil, atribuição prioritária dos municípios brasileiros.

Para debater o pacto federativo, é preciso primeiramente caracterizar o federalismo, em especial, o federalismo brasileiro. Como modelo institucional e organizacional do Estado Nacional, o federalismo emergiu nos Estados Unidos da América (EUA).

* Mestre em Ciência Política. Coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
E-mail: <daniel@campanhaeducacao.org.br>.

Grosso modo, ele foi estabelecido pela necessidade de substituir a débil Confederação das 13 ex-colônias britânicas, constituída no Congresso Continental de 1777, pela Federação, aprovada na Convenção Constitucional de Filadélfia, em 1787, e ratificada em 1788.

Basicamente, a primeira e única Constituição dos EUA exprime uma tentativa de equilíbrio entre a visão autonomista e a posição federalista, preponderante e, claramente, vitoriosa. A primeira corrente defendia grande autonomia política para os estados que compunham originalmente a Confederação, enquanto a segunda acreditava na necessidade de um poder central mais forte, capaz de estabelecer um governo efetivo e único, garantidor da defesa nacional e das responsabilidades governamentais, além da promoção e da preservação das liberdades civis.

Os esforços para a ratificação da Constituição Federal Estadunidense estimularam a organização de um dos mais importantes clássicos da ciência política: *O federalista*. Redigido por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), e originalmente publicado em uma série de ensaios divulgados na imprensa de Nova Iorque em 1788, o conjunto de 85 artigos que compõem a obra não foi redigido sem tensões e divergências entre seus autores, mas conseguiu cumprir seu objetivo primordial: atacar de modo convincente a fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação. Em termos de desafio intelectual, o programa federalista de Hamilton, Madison e Jay pretendia se impor ao prestígio alcançado no debate estadunidense pelas “conjecturas de Montesquieu, que via no sistema confederado a possibilidade de compartilhar as qualidades positivas dos Estados grandes – a força – com a dos pequenos – a liberdade.” (LIMONGI, 2006, p. 248)¹.

Embora o federalismo dos EUA tenha sido posto algumas vezes à prova, especialmente com a eclosão da violenta Guerra Civil Americana (Guerra da Secessão – 1861-1865), o sistema perseverou como substituição a um processo político nascido em uma Confederação frágil, que dava ao governo central baixíssimo poder de governo efetivo, atuando quase somente em tempos de guerra e urgências.

O regime federalista no Brasil

Se a aventura federalista dos EUA foi marcada por um efetivo processo de reflexão e debate sobre o caráter republicano e democrático do Estado, cuja melhor expressão encontra-se nos 85 ensaios que compõem *O federalista* – afora a própria legitimação política alcançada pela Constituição Estadunidense, até hoje em vigor –, o federalismo brasileiro surgiu como resposta a um Estado unitário, nascido de curiosa e inédita experiência monárquica e imperial nos trópicos, que, como principal mérito, teve a inegável capacidade de manter sob seu mando vasta extensão territorial, em

uma América do Sul marcada por divisões e disputas territoriais entre elites econômicas que queriam estabelecer países independentes sob seu jugo.

Em processo contrário ao estadunidense, que reivindicava como programa federalista a concentração de poder no governo central, a Federação brasileira nasceu com a Proclamação da República, cujo principal mote “era o repasse do poder de autogoverno para os estados.” (ABRUCIO, 2010, p. 43). Como sistema de organização política, o federalismo brasileiro alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais, como na Era Vargas (1930-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985), com períodos de maior autonomia, estes coincidindo sempre com um maior vigor democrático, em especial, o período de 1946 a 1964 e o atual, iniciado após a redemocratização do Brasil.

Para superar o Estado autoritário e centralizador emergido no golpe ditatorial de 1964, a Constituição Federal (CF) de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, teve a descentralização como seu principal mote de organização política e administrativa. Entendida, neste caso, como um modelo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, a descentralização acabou por ter “como palavra de ordem” a municipalização. “Nessa linha o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações no mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios.” (ABRUCIO, 2010, p. 46).

O Brasil construiu, portanto, um modelo federativo próprio, denominado por Araújo (2005) “federalismo tridimensional”, composto pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, tal como reza um trecho do *caput* do art. 1º da CF.

Em resumo, e independentemente das peculiaridades de cada país, o federalismo é um sistema político caracterizado por um Estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. Por autonomia compreende-se um conjunto de competências ou prerrogativas determinadas e garantidas por uma Constituição, que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central. Entretanto, apenas o Estado federal, ou a União, é considerado soberano, inclusive, para fins de direito internacional. Desse modo, cabe à União o monopólio da personalidade política perante outros Estados Nacionais.

O federalismo, as políticas sociais e a educação

Ao longo da história, o debate educacional brasileiro tem dado crescente destaque à questão federativa. O motivo é simples: o pacto federativo é um dos fatores mais relevantes para o resultado das políticas educacionais (CURY, 2006), pois acaba determinando a organização e a gestão territorial do Estado, gerando enorme impacto na estruturação administrativa e política dos governos e na forma como eles respondem aos cidadãos (ABRUCIO, 2010).

Para analisar os resultados do federalismo como sistema político na implementação e gestão de políticas sociais no Brasil, Arretche (2004) realiza interessante levantamento bibliográfico de política internacional comparada. Segundo as pesquisas sistematizadas pela autora, os estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre a dispersão da autoridade política e a consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, em estados federativos, as políticas nacionais tendem a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

É ocioso frisar que qualquer semelhança com a realidade brasileira não é mera coincidência. As conclusões listadas por Arretche (2004) acabam por compor o elenco de desafios a serem considerados e tratados por todos os estados federados, ainda que em graus diferentes.

As heterogeneidades, as trajetórias históricas e o legado cultural de cada país federativo impedem a elaboração de uma fórmula específica que oriente as federações (ABRUCIO, 2010). Contudo, se não é possível implementar um desenho institucional ótimo para as federações, ao menos é conhecido o fator determinante do sucesso ou insucesso de qualquer modelo federativo: a capacidade de coordenação entre os entes federados para a realização de políticas públicas que visem à superação de desigualdades diversas e à correção de assimetrias intrafederativas. Em outras palavras, a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados.

No caso da educação, há três mecanismos constitucionais que, adequadamente regulamentados e bem articulados entre si, podem garantir uma profícua coordenação federativa, colaborando para o estabelecimento de um modelo de “federalismo cooperativo” no Brasil, tal como propõe Abrucio (2010).

A primeira tarefa para a emergência de um pacto cooperativo seria regulamentar o *caput* do parágrafo único do art. 23 da CF, que trata da cooperação entre os entes federados.

Art. 23

[...]

Parágrafo único. **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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (grifo nosso).

A segunda tarefa seria a regulamentação do art. 211 da CF, que, aliás, integra o Capítulo da Educação da Carta Magna.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º **A União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (grifo nosso).

A terceira e última tarefa seria estabelecer o Sistema Nacional de Educação (SNE), disposto no caput do art. 214 da CF. O SNE deve ser fruto da síntese da cooperação federativa entre os entes federados (art. 23, parágrafo único) e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211). Reza a CF que o instrumento legal que articula o SNE é, precisamente, o Plano Nacional de Educação (PNE).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, 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 desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso).

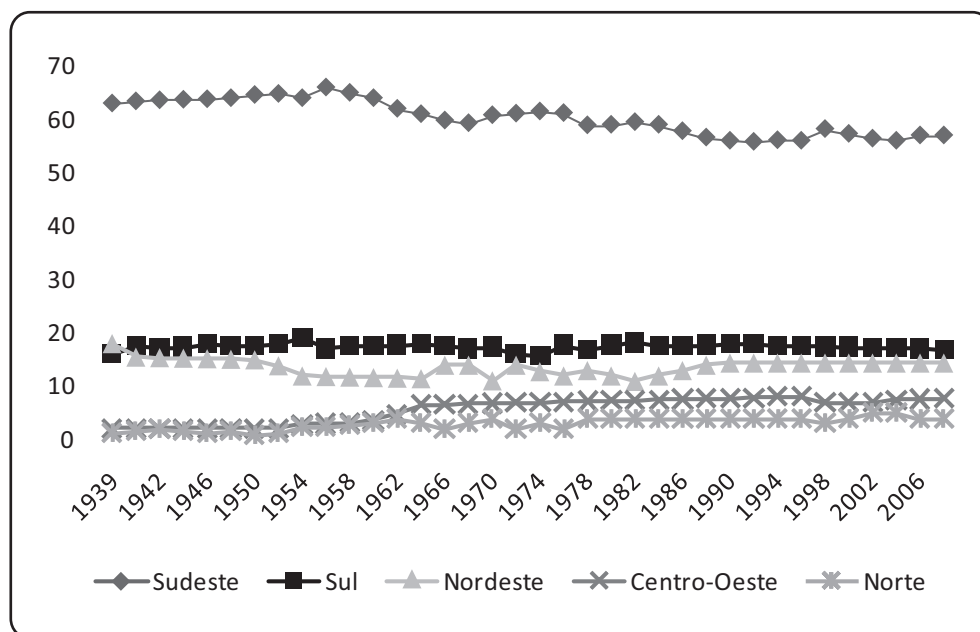
Embora o texto da CF apresente uma demanda clara, até o momento, nenhuma autoridade política, no geral, ou qualquer ministro da Educação, em particular, soube ou quis convocar e liderar a agenda para regulamentar a cooperação federativa e o regime de colaboração (CARA, 2012), condição obrigatória para o estabelecimento do SNE. Contudo, a importância do tema levou as comissões organizadoras das duas últimas conferências educacionais, Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb – 2008) e a primeira Conferência Nacional de Educação (Conae – 2010), a enfatizar a construção do SNE como principal desafio a ser superado para o sucesso das políticas públicas educacionais.

Desafios na implantação do SNE

A necessidade de estabelecimento do SNE advém das inúmeras desigualdades na República brasileira, o que prejudica a realização das políticas sociais, tanto no

acesso quanto na qualidade. Dos fatores federativos, as desigualdades mais conhecidas no Brasil são as regionais. O Gráfico 1 mostra a desigualdade regional na participação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, retratando a flagrante concentração de atividade econômica no Sudeste, desde 1939.

Gráfico 1 – Participação do PIB regional no PIB brasileiro.



Fonte: Adaptado de Siafi (2008).

Além das desigualdades regionais, há as desigualdades entre os estados, inclusive aqueles localizados em uma mesma região, e entre os municípios, com forte assimetria, também, entre cidades de um mesmo estado. Essa realidade compõe uma espécie de desigualdade federativa horizontal, ou seja, expressa entre entes subnacionais do mesmo tipo.

Para dar um exemplo, recentemente, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) divulgou seu Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2012, ano-base 2010. Entre os 5.564 municípios brasileiros, 5.266 tiveram seus dados analisados. Desse conjunto, 2.302 municípios (44%) foram avaliados em situação de dificuldade fiscal, enquanto 1.045 (20%) apareceram em situação crítica. Outras 1.824 prefeituras (35%) apresentaram situação fiscal satisfatória, enquanto apenas 95 municípios (1%) tiveram boa capacidade de gestão fiscal, basicamente por possuírem receita própria (FIRJAN, 2012). Ou seja, há apenas 95 governos locais orçamentariamente autônomos no Brasil.

Por último, há a desigualdade vertical, menos conhecida, mas certamente a mais representativa em termos federativos.

Segundo dados de 2010 do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, a União retém 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, sobrando 24,6% para os 26 Estados e para o Distrito Federal e apenas 18,3% para os mais de 5.000 municípios. Contudo, conforme dados de 2009 do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), órgão vinculado ao MEC (Ministério da Educação), a cada R\$ 1 público investido em políticas educacionais naquele ano, Estados e o Distrito Federal despenderam R\$ 0,41, os municípios investiram R\$ 0,39 e a União colaborou com só R\$ 0,20. (CARA, 2012).

O aspecto dramático das desigualdades federativas brasileiras, em especial a vertical, é que as políticas sociais, como resultado da lógica de municipalização, ficam essencialmente a cargo dos municípios, seja por responsabilização constitucional ou devido à pressão do munícipe sobre o prefeito ou prefeita, o que é territorialmente facilitado. O lema do ex-governador paulista, André Montoro, pode ter se tornado lugar-comum, mas permanece verdadeiro: “Ninguém vive no Estado ou na União. Eles são figuras jurídicas. Nós vivemos nos municípios”.

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somada do que o conjunto dos estados e a União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade. No caso da educação, o prejuízo mais explícito é o da educação infantil, em especial o direito à creche. O motivo, como reza o supracitado § 2º do art. 211 da CF, é que cabe ao município atuar “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.” Dito de outro modo, cabe ao ente federado mais frágil, em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda a educação básica, como será visto a seguir.

A educação infantil no Brasil

A CF de 1988 foi o primeiro instrumento legal a garantir o direito das crianças e de suas famílias ao atendimento em creches e pré-escolas. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996) definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, direito da criança e dever do Estado. A matrícula na pré-escola é obrigatória, tal como determina a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, devendo ser implementada progressivamente até 2016. Ou seja, desde 2009 até 2016, tanto os administradores públicos quanto os responsáveis

legais (familiares) deverão garantir e efetivar, respectivamente, a matrícula das crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola (e de seis anos também, caso sejam completados após 31 de março). Já a matrícula em creche é um direito da criança e uma opção da família e, ainda que não tenha se tornado obrigatória, deve ser assegurada pelo Poder Público, desde que requisitada.

Contudo, embora existam mecanismos legais fortes, os números do acesso à educação infantil mostram que esse direito não está sendo garantido. Apenas 18,4% das crianças brasileiras de zero a três anos de idade e 81,3% das crianças de quatro a seis anos estão matriculadas na educação infantil². Além de essa média ser baixa e estar aquém da meta colocada pelo PNE 2001-2010, recortes de renda, etnia, raça, território e regiões do Brasil revelam o quanto o índice global esconde desigualdades.

Cerca de 20,2% das crianças de zero a três anos que moram na zona urbana frequentam a creche, mas a taxa cai para 8,8% na zona rural. Entre as famílias mais pobres, apenas 11,8% das crianças são atendidas em creches. Já entre as famílias mais ricas, a taxa sobe para 34,9%. Enquanto, na região Sul, 24,1% das crianças de zero a três anos frequentam a creche, na região Norte, esse índice cai para 8,2%. Ainda, aproximadamente 19,9% das crianças brancas nessa faixa etária têm acesso à creche; entre as crianças negras, o acesso cai para 16,6%.

Na camada mais rica da população brasileira, 93,6% das crianças de quatro a seis anos estão na pré-escola. No entanto, a taxa cai para 75,2% na camada mais pobre. Por fim, cerca de 83,1% das crianças de quatro a seis anos da zona urbana têm acesso à educação; na zona rural, a taxa cai para 73,1%.

Se, no direito à pré-escola, há desigualdades, no caso das creches, a questão é sempre mais grave. Considerando a obrigatoriedade de universalização da oferta de atendimento em pré-escolas, a partir de 2016, e a demanda de 50% de cobertura em creches, até o último ano de vigência do novo PNE, estima-se a necessidade de construção de 39.000 unidades de educação infantil, cada uma atendendo a 120 crianças.

Nesse contexto, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), o Ministério da Educação (MEC) prevê a construção de cerca de 6.000 unidades até 2014. Entretanto, é necessária uma estratégia muito mais audaciosa, que envolva todos os entes federados, para garantir atendimento a todas as crianças de quatro e cinco anos, assim como à demanda da faixa etária de zero a três anos³. Segundo dados do próprio MEC, veiculados pela imprensa, foram firmados mais de 1.500 convênios em 2011, mas as novas unidades ainda não estão prontas. Destas, menos de 500 creches estavam em funcionamento em junho de 2012, cerca de 8% da meta do programa.

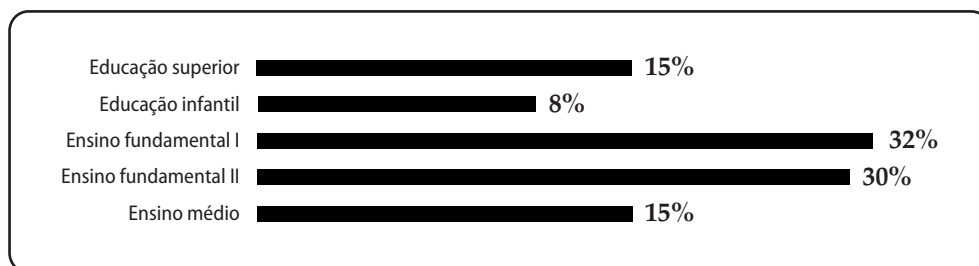
Outro desafio premente é a adequação da infraestrutura das instituições de educação infantil já em funcionamento. A pesquisa *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa* (CAMPOS, 2010) avaliou 150 instituições de educação infantil

de seis capitais brasileiras e concluiu que quase metade das creches e 30,4% das turmas de pré-escola da amostra têm nível de atendimento inadequado. Infraestrutura, atividades e interação com as crianças, materiais e brinquedos disponíveis foram alguns dos aspectos considerados. O estudo foi realizado pela Fundação Carlos Chagas, em parceria com o MEC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e publicado em julho de 2010. Em resumo, se é preciso construir 39.000 creches para cumprir a meta do próximo PNE, também é urgente a necessidade de investir nos estabelecimentos já em funcionamento.

Subfinanciamento e o custo da educação infantil de qualidade

A vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre 1998 e 2006, que financiou exclusivamente o ensino fundamental, e a própria fragilidade de receita dos municípios causaram forte concentração de receitas nessa etapa da educação básica, como pode ser visto no Gráfico 2.

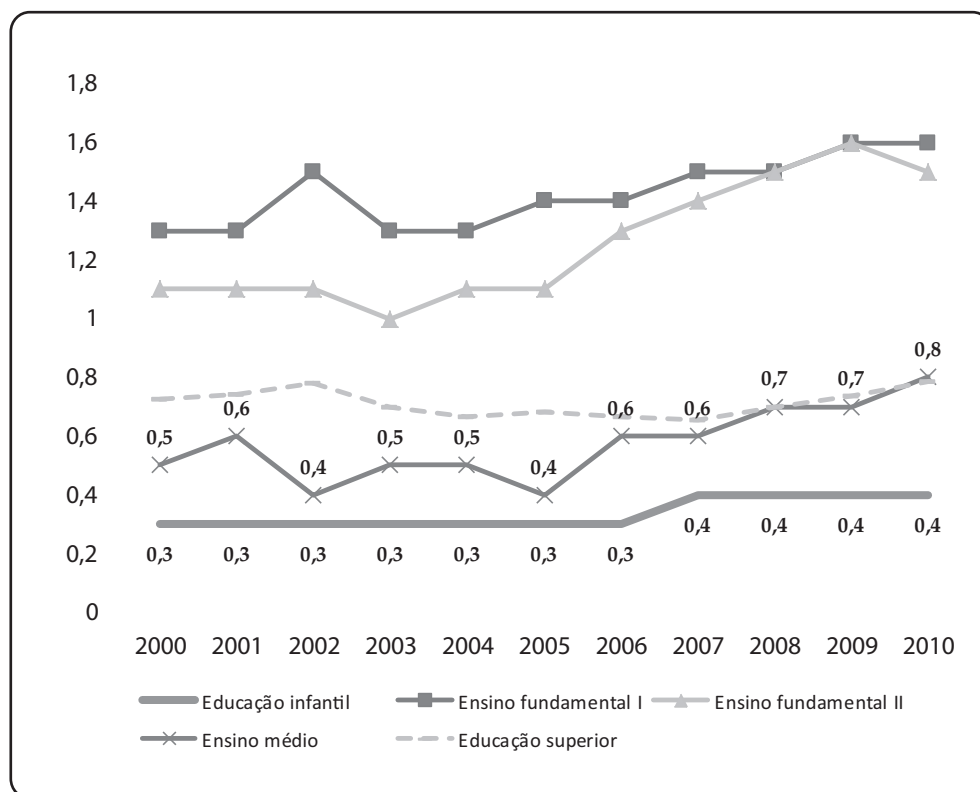
Gráfico 2 – Investimento na educação por nível e etapa (2009).



Fonte: Adaptado de Inep/MEC (2012a).

Mesmo após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), construído com forte participação da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, determinante para a inclusão das creches no escopo de matrículas a serem financiadas pelo fundo⁴ (MARTINS, 2011), a educação infantil não conseguiu, em comparação com as demais etapas da educação básica, avançar em termos de investimento, como pode ser observado no Gráfico 3, sendo, inclusive, a etapa que menos avançou entre todas.

Gráfico 3 – Evolução do investimento em educação por percentual do PIB (2000-2010).



Fonte: Adaptado de Inep/MEC (2012a).

Contraditoriamente, embora seja subfinanciada em comparação com as demais etapas, em grande parte devido à baixa capacidade orçamentária dos municípios, a educação infantil é a etapa mais onerosa da educação básica quando é considerado um padrão mínimo de qualidade. O motivo é simples: as turmas de educação infantil, especialmente na creche, exigem um número menor de crianças por turma. Ao mesmo tempo, é contraproducente ofertar creche em período parcial.

Para determinar uma referência de qualidade no investimento em educação, em 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação concluiu uma de suas grandes contribuições para repensar o financiamento da educação no Brasil. Naquele ano, publicou o livro *Custo Aluno-Qualidade Inicial* (CARREIRA; PINTO, 2007), resultado de um estudo inédito conduzido desde 2002.

A partir de insumos, como remuneração digna de profissionais, número adequado de alunos/crianças por turma, equipamentos e materiais didáticos, entre outros, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido por

aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação com um patamar mínimo de qualidade para seus estudantes.

Assim, em 5 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi. O parecer resulta do Termo de Cooperação firmado entre a Câmara de Educação Básica do CNE e a campanha em 5 de novembro de 2008, o primeiro estabelecido entre o CNE e uma organização da sociedade civil. Ressalte-se que o parecer ainda aguarda homologação do MEC.

O CAQi propõe uma inversão da lógica que hoje rege a definição dos orçamentos públicos para a educação no país, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um patamar inicial de qualidade e não do que está disponível em termos de orçamento. Além disso, o estudo do CAQi foi a base da *Nota Técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”* (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011), principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7% do PIB, proposto pelo MEC, como meta de financiamento do novo PNE. Essa Nota Técnica foi analisada pelo Ipea, em seu Comunicado nº 124 (2011), no livro *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2012a) e no *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2012b).

A Tabela 1 dispõe uma síntese do CAQi para o ano de 2009, sendo fácil observar a diferença entre o custo-aluno/ano da creche e o custo-aluno/ano do ensino fundamental, por exemplo.

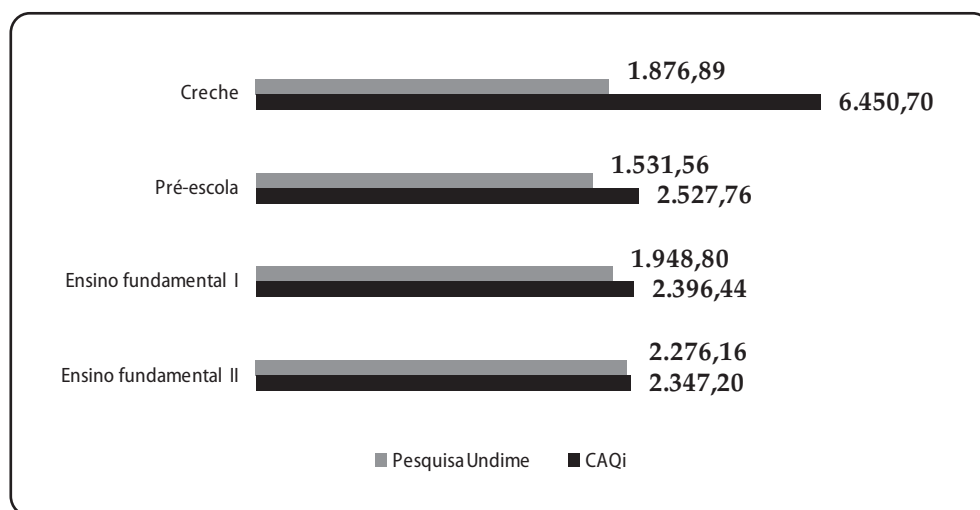
Tabela 1 – Síntese do CAQi de 2009, por etapa da educação básica.

Tipo de unidade	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental – anos iniciais	Ensino fundamental – anos finais	Ensino médio
Tamanho médio (alunos)	130	264	480	600	900
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5
Média de alunos por turma	13	22	24	30	30
Pessoal + encargos (%)	81,60%	76,80%	76,10%	75,50%	76,50%
Custo total (R\$)	6.450,70	2.527,76	2.396,44	2.347,20	2.429,27

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Em 2012, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) lançou o estudo *Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros Ano Base 2009*, com o cálculo do custo real de cada etapa da educação básica empreendida pelos municípios brasileiros. No Gráfico 4, a comparação entre o CAQi e o custo-aluno/ano praticado na região Nordeste, segundo o estudo mencionado, mostra o quanto essa região está distante de alcançar um padrão mínimo de qualidade na educação infantil em termos de investimento.

Gráfico 4 – Comparação do custo-aluno/ano da região Nordeste e o CAQi (2009).



Fonte: Adaptado de Undime (2012) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Os riscos da precarização

Diante da necessidade de expansão da educação infantil, da baixa cooperação federativa, do pálido esforço da União em colaborar com os estados e – principalmente – com os municípios no tocante às políticas sociais e dos custos mais onerosos dessa etapa da educação básica, a alternativa que vem sendo trilhada é, infelizmente, a mais tradicional: a expansão com precarização, por meio da política de convênio com organizações sociais de caráter comunitário, assistencial, filantrópico e/ou confessional.

Afora a permissão para computar matrículas em creches conveniadas no Fundeb, no dia 20 de março de 2012, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 562, que modifica a redação do § 3º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007. A MP prorroga a contabilização das matrículas conveniadas em pré-escolas para efeitos

redistributivos do Fundeb, estendendo a alternativa da precarização. O objetivo é facilitar o cumprimento da obrigatoriedade da matrícula em pré-escola, estabelecida pela EC nº 59, de 2009.

Em 2007, a decisão do Legislativo, a partir das pressões da sociedade civil, estabeleceu um prazo de quatro anos para essa medida e determinou que o contingente de matrículas ficasse congelado nos dados do Censo Escolar de 2006. Portanto, de acordo com a MP nº 562, de 2012, as matrículas não somente voltarão a ser contabilizadas, como serão descongeladas no Fundeb.

Nesse sentido, a evolução das vagas na educação infantil, sistematizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2012), mostra que o número de creches e pré-escolas conveniadas tem aumentado. Em 2009, o número de matrículas de creches em tempo integral conveniadas que receberam recursos do Fundeb foi de 186.550 e, em apenas quatro anos, passou para 303.135. As matrículas de creches em tempo parcial conveniadas que receberam repasses do fundo passaram de 27.765 (2009) para 39.773 (2012). Se compararmos a taxa de crescimento nos últimos quatro anos entre a oferta pública e a oferta conveniada, o resultado também é preocupante: a creche integral pública cresceu 26%, enquanto a conveniada cresceu 62%; a oferta de creche pública em tempo parcial cresceu 35% e a de conveniada, 43%.

Com a edição dessa MP, estendeu-se o modelo para a pré-escola. Nada menos que 27,2% das matrículas privadas no segundo momento da educação infantil foram subvencionadas pelo Poder Público em 2011, incluindo instituições que sequer se enquadram como sem fins lucrativos. Mantida a MP, as matrículas de pré-escolas conveniadas subvencionadas pelo Fundeb cresceriam, no mínimo, 28,5%.

Cabe ainda ressaltar que um entre tantos outros aspectos da precarização na educação infantil é a desvalorização do profissional dessa etapa. Segundo a *Sinopse do Professor 2009*, do Inep, dos quase dois milhões de docentes na educação básica, 369.000 trabalham na educação infantil, sendo que, destes, 97% são mulheres. Além disso, menos da metade dos docentes possui nível superior (48,1%), outra quantidade praticamente igual possui apenas o nível médio (41,3%) e 10,7% são leigos (CAM-PANHA..., 2012).

A LDB estabelece para os professores da educação infantil os mesmos direitos dos outros docentes da educação básica, como a valorização nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos, formação continuada, piso salarial profissional, progressão funcional, período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluídos na carga horária e condições adequadas de trabalho. No entanto, mais de dez anos depois do prazo para a transição da educação infantil da assistência social para a educação, persistem, sobretudo nas creches, cargos com nomenclaturas herdadas da assistência social (educador infantil, monitor, recreador, agente e auxiliar de creche, pajem etc.). O

mecanismo é utilizado com dois objetivos: dispensar a formação adequada prevista na lei e fugir da obrigação de pagamento do piso salarial nacional para o magistério, bem como dos demais direitos dos profissionais de educação.

Alternativas para o problema

A sobreposição entre a fragilidade orçamentária do município perante os demais entes federados, a falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio do pacto federativo no tocante à educação e a situação precária em que se encontra a educação infantil, especialmente diante de seus custos, mostram que é preciso estabelecer mecanismos urgentes de coordenação federativa.

Considerando que a CF estabelece um caminho correto, mas difícil de ser percorrido, que parte de uma regulamentação articulada da cooperação federativa (art. 23, parágrafo único), do regime de colaboração (art. 211) e do estabelecimento do SNE (art. 214), é necessário que os atores políticos da educação nacional busquem alternativas urgentes, também difíceis de ser implementadas, mas mais plausíveis.

Embora considerado um programa insuficiente de coordenação federativa, caso o Fundeb seja aperfeiçoado à luz das contribuições da Conae, o Brasil daria um grande passo rumo ao fortalecimento da educação básica como um todo e da educação infantil em especial.

Nesse sentido, uma emenda da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, aprovada no documento final da Conae, propõe:

b) Alterar a lei do Fundeb no sentido de retirar o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação do fundo a uma escala de 0,7 a 1,3. Esta medida é imprescindível para substituir a atual perspectiva do gasto-aluno/a/ano ou custo-aluno/a/ano existente no fundo, por uma política de custo-aluno/a-qualidade. Concomitantemente, a complementação da União ao Fundeb deve avançar imediatamente para uma transferência equivalente a 1% do PIB/ano. (BRASIL, 2010b, p. 114).

Ao propor a retirada do sistema de balizas, o objetivo é viabilizar o correto investimento em creches – que, segundo o estudo do CAQi, custa duas vezes mais do que o investimento no ensino fundamental –, uma vez que elas impõem um teto de diferenciação de apenas 30% para o valor da matrícula. Contudo, apenas a retirada do sistema de balizas não resolve o problema. É preciso incluir um novo volume de recursos no conjunto do fundo. Desse modo, a emenda propõe que a contribuição da União avance de cerca de R\$ 10 bilhões para R\$ 40 bilhões. Com isso e com as balizas retiradas, quem mais receberá recursos serão os municípios.

Em termos práticos, além de obrigar alguma justiça federativa, essa medida atenderia a uma parte importante da demanda calculada pela Campanha Nacional pelo Direito

à Educação em sua Nota Técnica (2011), que aponta o custo do novo PNE – considerando apenas os custos das etapas da educação básica, só a educação infantil precisaria de mais de R\$ 20 bilhões por ano, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2 – Custo adicional do novo PNE.

Categoria	Campanha Nacional pelo Direito à Educação (R\$)	MEC (R\$)	Diferença (A-B)
	(A)	(B)	
Educação infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino médio	3.643.905.000,00	0	3.643.905.000,00
Educação especial	3.589.867.120,00	0	3.589.867.120,00
Educação em tempo integral	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
Educação de jovens e adultos (EJA)	21.256.661.768,20	0	21.256.661.768,20
Educação profissionalizante	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formação docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração docente	33.265.961.706,57	27.025.805.706,30	6.240.156.000,27
TOTAL	169.830.601.033,89	61.058.521.006,95	108.772.080.026,94

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

De fato, alterar o Fundeb não é o caminho mais correto para resolver os problemas da educação infantil, nem para auxiliar os municípios, porém pode ser um importante primeiro passo para resolver as fragilidades sobrepostas verificadas neste artigo.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Notas

- 1 *O espírito das leis* (1748), de Montesquieu, e *O federalista* (1788), de Hamilton, Madison e Jay, foram as duas obras que mais decisivamente determinaram a estrutura das instituições políticas modernas.

- 2 Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009. Os dados a seguir, sobre educação infantil, são da mesma pesquisa.
- 3 Dados do dossiê da Semana de Ação Mundial (SAM) 2012, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A SAM teve como tema “Educação infantil de qualidade: direito da criança, dever do Estado, justiça social”, com dados e subsídios relevantes disponíveis no *blog*: <http://semanaacaomundial2012.wordpress.com>.
- 4 Por sua incidência na criação e regulamentação do Fundeb, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, concedido pela Câmara dos Deputados.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 39-70.

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

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 14 maio 2012.

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

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. FNDE, 2007a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes-2007/695-res00624042007/download>>. Acesso em: ago. 2012.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. **Ministério da Educação**, 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>>. Acesso em: ago. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; documento final. Brasília, DF: MEC, 2010b.

_____. Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas, altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

_____. **Dossiê Semana de Ação Mundial 2012**. “Educação infantil de qualidade: direito da criança, dever do Estado, justiça social”. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://semanaacaomundial2012.wordpress.com>>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

CAMPOS, Maria Malta (Org.). **Educação infantil no Brasil**: avaliação qualitativa e quantitativa – relatório final. Brasília, DF: FCC/BID/MEC, 2010.

CARA, Daniel. Mais dinheiro federal na educação básica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 fev. 2012. Sessão Tendências e Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/23707-mais-dinheiro-federal-na-educacao-basica.shtml>>. Acesso em: 1 ago. 2012

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende Pinto. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). **Constituição dos Estados Unidos da América**. Washington, D.C.: Convenção Constitucional, 1978.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 1 maio 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1984.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2006. Brasília, DF, 2007.

_____. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais/>>. Acesso em: ago. 2012a.

_____. Sinopse do professor 2009. **Todos pela educação**, 2012b. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1381/sinopse-do-professor-2009-do-ministerio-da-educacao/>>. Acesso em: ago. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nº 124 – Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 1 maio 2012.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2012a.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf>. Acesso em: 1 maio 2012b.

LIMONGI, Fernando Papaterro. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O espírito das leis**. Genebra: Barrillot, 1750.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Relatório de pesquisa** – perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009. Brasília, DF, 2012.

Municipalities in the federative pact *Overlapping weaknesses*

ABSTRACT: This article aims to show how the fragility of the situation of the municipalities within the Brazilian Federation affects the provision of early childhood education. It presents a historical overview of federalism as a system of administrative organization, then discusses the characteristics of Brazilian federalism and goes on to analyze the situation of early childhood education throughout the country. Using a resolution of the National Conference on Education (Conae), it proposes an alternative federative balance with real capacity for invigorating the early stages of basic education.

Keywords: Brazil. Federalism. Early Childhood Education. Fundeb.

Municipalités dans le pacte fédératif *Fragilités superposées*

RÉSUMÉ: cet article cherche à montrer comment la situation fragile des municipalités dans le cadre de la Fédération brésilienne porte tort à l'offre d'éducation des enfants. Dans ce but, elle présente un panorama historique du fédéralisme comme un système d'organisation administrative, elle énumère les caractéristiques du fédéralisme brésilien, pour, ensuite, analyser la situation de l'éducation des enfants dans le pays et proposer, en faisant usage d'une délibération de la Conférence Nationale de l'Éducation (Conae), une alternative d'équilibre fédératif avec une réelle capacité de fortification de la première étape de l'éducation de base.

Mots-clés: Brésil. Fédéralisme. Éducation des enfants. Fundeb.

Municipios en el pacto federativo *Debilidades superpuestas*

RESUMEN: Este artículo busca mostrar, como la débil situación de los municipios en el ámbito de la Federación brasileña, perjudica la oferta de educación infantil. Para eso, presenta un panorama histórico del federalismo como sistema de organización administrativa, abordando las características del federalismo brasileño, para después analizar la situación de la educación infantil en el país y proponer, haciendo uso de una deliberación de la Conferencia Nacional de Educación (Conae), una alternativa de equilibrio federativo con capacidad real de fortalecer a primera etapa da educación básica.

Palabras clave: Brasil. Federalismo. Educación Infantil. Fundeb.

RETRATOS DA
ESCOLA

► RESENHA



Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil

Organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. Brasília: Ipea, 2011.

LAILA MELO*

Uma reunião de vários olhares de pesquisadores, que estimulam o leitor a refletir sobre as políticas de intervenção no sistema educacional brasileiro e a construção da pesquisa sobre política educacional. Esta é a proposta do livro *Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*. A coletânea reúne 12 artigos de 14 autores, em um intercâmbio de pesquisadores do Grupo de Trabalho Estado e Educação, da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), e uma parceria com pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A centralidade conferida à discussão do direito à educação se faz marcante nos textos. O direito à educação passa por pontos-chaves, que no livro são considerados para propor uma reflexão a respeito da necessidade de políticas de intervenção no sistema educacional brasileiro, como a criação do sistema nacional de educação. A prática desse direito à educação passará por vários limites estruturais e conjunturais.

Desde o início da República, discute-se a implantação da obrigatoriedade do ensino. Passadas décadas e décadas, a garantia da educação básica como direito do cidadão se afirma e, paradoxalmente, se constitui em desafio para as políticas educacionais. A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, garante a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade. Essa Emenda ainda assegura acesso à educação aos que não tiveram acesso na idade adequada. Isso deve ser posto em prática, até 2016. Ou seja, duas questões estão garantidas nesse dispositivo legal: a extensão da obrigatoriedade (quatro a 17 anos) e sua universalização, até 2016.

Os autores problematizam esses desafios ao ressaltar os meios para que essa efetivação seja posta em prática, enfatizando, entre outros, questões interligadas, tais como gestão e financiamento, sob a égide do pacto federativo e da necessária

* Jornalista pela UFG. E-mail: <lailamelo2012@gmail.com>.

regulamentação do regime de colaboração. Com relação à democratização do acesso, realçam os desafios relativos à educação infantil e ao ensino médio e a garantia de inserção desses estudantes no sistema.

Para que essa efetivação fosse de fato feita, seria necessário pensar políticas articuladas que contribuíssem para a superação das desigualdades sociais, que marcam a estruturação do Estado brasileiro. Isso implica discutir a relação federalismo e educação e os processos de cooperação como resultantes da regulamentação do regime de colaboração. Tal processo se faz necessário, tendo em vista que a educação, conforme dita as regras da Constituição Federal de 1988, é competência dos entes federados (União, estados, DF e municípios).

Nesse contexto, compreender a forma de organização e gestão da educação é fundamental, ao envolver questões como descentralização e desconcentração. Há a divisão de atuação dos entes federados, porém, no caso da educação, essa repartição de funções precisa ser resultante de políticas orgânicas para a área. Outra questão destacada nos textos refere-se às atribuições da União como coordenadora da política educacional e, nesse sentido, é realçada a não instituição de um sistema nacional de educação. Isso dificulta ainda mais o estabelecimento de políticas públicas voltadas para o ensino brasileiro.

Outro ponto que vale ser frisado na divisão de entes federados é que a partir do momento em que não se tem um sistema nacional de educação e que normas de atuação não são bem definidas para cada um deles, passam a existir diferentes políticas de educação que tratam de um mesmo fator e que, entretanto, nem sempre convergem. É o caso, por exemplo, de planos de carreira para os trabalhadores da educação e de propostas pedagógicas.

Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil propõe a reflexão acerca de importantes temáticas e ajuda a ampliar o horizonte analítico, a partir de rigor acadêmico resultante das análises sobre a política educacional na relação com o federalismo. Essa reunião de olhares faz com que a obra tenha várias vertentes e possibilita o aprofundamento do tema.

Organizado em duas partes, o livro propõe, na primeira delas, uma análise de como o federalismo se articula com a educação e realça as bases de seu financiamento. Já a segunda parte do livro nos propõe uma ampla reflexão a respeito de quem é afetado por essas condições de financiamento e da gestão dos sistemas de ensino. Por fim, a coletânea resultante dessa reunião de pensadores apresenta reflexões sobre a pesquisa na área de política educacional.

Desse modo, o livro é um convite à leitura ao propiciar ao leitor um leque de discussões e desdobramentos político-analíticos, que vão desde os sujeitos do processo educacional, até a ação coordenada ou não dos entes federados e de suas dinâmicas no processo de políticas públicas educacionais.

RETRATOS DA
ESCOLA

► DOCUMENTO



Os desafios do federalismo cooperativo na educação

O princípio cooperativo do Estado brasileiro é a “mola mestra” para a consecução dos fundamentos da República esculpidos no art. 3º da CF-88, quais sejam: *I - construir uma sociedade 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.*

Nosso federalismo, ao contrário do que ocorre em países regidos pelo regime dual – de rígida autonomia entre estados/províncias e o governo federal –, contém a cooperação como amálgama necessária para se prover o bem estar social, sob uma estrutura que, pelo lado político, a Constituição dividiu em repartições de competências, as quais visam equilibrar as relações entre o Poder Central e os estados federados – todos os entes federados são dotados de autonomia financeira e administrativa, nos limites constitucionais, inclusive os municípios e o Distrito Federal.

Já a sustentação financeira recai sobre o sistema tributário, o qual, em muitos aspectos, colide frontalmente com os princípios sociais da República. E duas questões-chaves se colocam na fronteira da equidade tributária: uma, diz respeito à necessidade de maior desconcentração na partilha dos tributos, a fim de ajustar os crescentes compromissos de estados, DF e municípios com a garantia dos direitos sociais, à luz das capacidades contributivas de cada ente federado; outra refere-se ao caráter regressivo dos tributos, que penaliza os mais pobres e dificulta combater a histórica concentração de renda no país.

Atualmente, a União detém aproximadamente 57% da arrecadação tributária, os 26 estados e o DF em torno de 25% e os municípios cerca de 18%. Em contrapartida, as despesas com a educação por parte da União giram em torno de 20%, dos estados e DF, em 41%, e dos municípios, em 39%, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep, 2010).

A Emenda Constitucional nº 59, dentre outras finalidades, estabeleceu prazo até 2016 para a universalização da pré-escola ao ensino médio e determinou que um percentual do produto interno bruto fosse destinado aos investimentos na educação pública (art. 214, CF). Com base nessa determinação, o Congresso Nacional, a partir de 2011, iniciou efetivamente o debate em torno do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que tem por desafio direcionar as políticas educacionais dos diferentes entes federados, à luz de metas específicas, seguindo a lógica da cooperação constitucional, que deve perseguir também a equidade na educação.

Os principais indicativos sociais para o PNE constam das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae) e dizem respeito ao estabelecimento do regime de cooperação institucional entre os entes da federação, regido por um Sistema Nacional de Educação capaz de articular as ações políticas do Estado brasileiro a fim de garantir a plena consecução das metas do PNE. Trata-se, portanto, de um pacto político pela qualidade da educação, com normas definidas institucionalmente, fiscalizado por uma Lei de Responsabilidade Educacional (também pendente de aprovação no Congresso) e gerido de forma democrática pelos representantes dos diferentes entes federados com a participação social.

A crítica central da sociedade ao projeto de PNE, em tramitação no Congresso, é a de que não existem garantias efetivas para a consecução das metas propostas pelo Plano. Não obstante o debate sobre a definição de percentual do PIB para a educação ser essencial para determinar o nível de atendimento e a qualidade da educação pública, ele poderá não ter nenhuma efetividade, caso as competências (obrigações) de cada ente da federação não sejam definidas, sobretudo diante do aspecto financeiro. .

Por sua vez, o comando constitucional do art. 214 é claro ao submeter ao PNE a responsabilidade de *articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração*, e a estratégia 20.9 do substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados deu o seguinte encaminhamento à questão:

“Regulamentar os artigos 23 parágrafo único e 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do país”.

Já a estratégia 20.10 do substitutivo de PNE da Câmara dos Deputados, de forma bastante coerente com a atual estrutura de arrecadação tributária e de comprometimento das receitas dos entes federados com a educação, remete à União a responsabilidade de complementar os recursos financeiros a todas as unidades da federação que não conseguirem atingir, por meio de arrecadação própria, os valores de Custo Aluno Qualidade a serem definidos no prazo de três anos após à aprovação definitiva do PNE (estratégia 20.8).

Observa-se que o substitutivo da Câmara dos Deputados, ainda que em bases protelatórias, sobre as quais recaem todos os perigos da não regulamentação futura, ao menos procurou amoldar o PNE ao comando constitucional, coisa que o projeto original do Executivo não fez. E essa estrutura, contemplando o regime de colaboração, o sistema nacional de educação e o custo aluno qualidade (nacional), é a condição

essencial para a universalização do **direito** à educação pública de qualidade com equidade, no qual se insere a valorização dos/as educadores/as através do piso salarial nacional previsto na CF-88.

Diante dessas considerações sobre o pacto federativo e sobre o compromisso do PNE em articular as políticas educacionais do país, a CNTE entende que:

1. A proposta de **federalização da educação básica**, à luz do atual pacto federativo expresso pelas competências dos arts. 21 a 24 da CF, não se amolda à sistemática e aos princípios cooperativos do Estado brasileiro, embora dialogue com a base tributária vigente – excessivamente benéfica ao Governo Federal. Para ser efetivada, tal proposta necessita de profundas mudanças na Constituição, que podem direcionar o pacto cooperativo para o regime dual, o que não nos parece seguro num país marcado por profundas desigualdades e que necessita, sim, investir em projetos de interiorização da produção e de maior repartição das riquezas.

Por outro lado, o debate da federalização ilumina as recorrentes deficiências da maior parte dos entes da federação de garantir uma educação pública de qualidade. Para além da questão tributária, que dificulta equilibrar a oferta dos serviços públicos às necessidades sociais, há profundas iniquidades gerenciais e de estrutura técnico-pedagógica, que ensejam amoldamentos e ajudas externas (cooperativas).

O que se coloca em debate, nesse tema, são as vantagens e desvantagens da descentralização das políticas públicas. E, do ponto de vista histórico da luta dos trabalhadores em educação, envolve também a capacidade democrática de o(s) sistema(s) de ensino(s) considerar(em) as decisões da comunidade escolar nos processos de construção, condução e avaliação das políticas públicas educacionais.

A Conae indicou o Sistema Nacional de Educação Articulado como mecanismo mais apropriado para se alcançar os objetivos da educacional nacional. Contudo, os desafios persistem em provê-lo de receitas públicas e de mecanismos de gestão democrática, que assegurem a qualidade socialmente referenciada.

2. O **regime de cooperação institucional na educação** já possui parte de sua base nas leis que criaram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei 11.494, Fundeb) e o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (Lei 11.738, PSPN).

A proposta de PNE aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados vincula a regulamentação do regime de cooperação educacional ao artigo

23 da Constituição, atendendo, assim, a antiga reivindicação da CNTE. O problema está em conciliar o tempo da aprovação dos dois projetos, uma vez que o regime de cooperação necessita de quorum qualificado (Lei Complementar) e pressupõe a alteração de parte significativa da política de financiamento da educação por meio de emendas constitucionais. Mesmo diante dessa condição não tratada nem pelo Executivo Federal, quando do envio do projeto ao Congresso, nem pela Câmara dos Deputados, que preferiu remeter esse espinhoso debate para regulamentações posteriores, a sociedade terá que decidir se investe ou não na aprovação simultânea das matérias correlatas ao PNE, correndo o risco de inviabilizar por completo o Plano da presente década.

Até o momento, a sociedade posicionou-se no sentido de apoiar o substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara, sobretudo em razão do tempo exíguo e pelo fato de que o país está, desde janeiro de 2010, sem a vigência de um plano nacional de educação. Contudo, a atitude recente do Governo em apresentar recurso para rediscutir o PNE no plenário da Câmara dos Deputados, com o único propósito de derrubar a indicação de investimento de 10% do PIB na educação, poderá colocar em risco a confiança social sobre os pontos pendentes de regulamentação e que são cruciais para a concretização efetiva das metas do PNE.

3. No bojo do debate sobre a qualidade da educação, do custo aluno qualidade, do sistema nacional e do regime de cooperação – que integram a atual discussão sobre o pacto federativo – encontra-se o desafio de **valorizar os profissionais da educação básica**, de forma equânime.

Atualmente, o projeto de PNE prevê a equiparação, no sexto ano de vigência da Lei, da remuneração média do magistério do nível básico público à de outros profissionais com formação equivalente. O projeto, no entanto, foi omissivo em quantificar a valorização salarial dos funcionários da educação, reconhecidos na Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), embora tenha previsto prazos para a regulamentação do piso salarial, estabelecido no art. 206, VIII da Constituição, e para a existência de planos de carreira em todos os sistemas/redes de ensino a todos os seus profissionais (meta 18).

Dada as barreiras para a implantação de uma carreira única nacional para os profissionais da educação – que atenderia à proposta de federalização, contrariando as atuais competências cooperativas da Constituição –, a CNTE e seus sindicatos filiados trabalham na perspectiva de o Congresso Nacional aprovar uma lei com diretrizes nacionais para a carreira de professores, especialistas e funcionários da educação.

Essa proposta é essencial sob muitos aspectos, inclusive para dimensionar a participação da União na política de complementação ao piso salarial da categoria, visando valorizar um perfil de carreira a ser adotado por todos os entes federados. A Lei do Piso é um dos alicerces da valorização profissional e poderá tornar-se inócua caso outras garantias não sejam observadas no sentido de promover a equidade nas condições de trabalho, no salário, na jornada e na ascensão profissional.

O julgamento do piso salarial nacional do magistério no Supremo Tribunal Federal, em âmbito da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167, avançou na interpretação sobre os limites da constitucionalidade de políticas públicas cooperativas em prol dos/as educadores/as de diferentes esferas administrativas. O principal argumento do STF consistiu em reconhecer que a educação conta com um subsistema cooperativo explícito no texto constitucional. E para que o piso do magistério, e, oxalá, o futuro piso nacional de todos os profissionais não se torne teto salarial, é preciso avançar na aprovação das diretrizes de carreira, que também possui previsão constitucional para valorizar os/as educadores/as (art. 206, V e parágrafo único da CF).

Outra frente de luta pela valorização dos/as educadores consiste na implementação imediata da Lei 11.738 em todos os sistemas de ensino, com o objetivo de cumprir a meta 17 do substitutivo de PNE aprovado na Câmara dos Deputados.

Paralelamente a isso, é preciso assegurar que os recursos vinculados constitucionalmente à educação não incidam nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois, se isso continuar ocorrendo, todas as metas do PNE que exigem novas contratações de professores e funcionários da educação estariam comprometidas e o Estado brasileiro estaria condenando os milhões de crianças, jovens e adultos que ainda não tiveram acesso à educação pública de qualidade, ao eterno analfabetismo literal ou funcional, o que é totalmente inadmissível em razão de violar direitos constitucionais e humanos universais. O princípio neoliberal da reserva do possível não é cabível no contexto do Estado cooperativo, sobretudo numa sociedade tão desigual como a brasileira.

Normas de publicação

A revista RETRATOS DA ESCOLA (publicação semestral da Escola de Formação da CNTE – Esforce) propõe-se a examinar a educação básica e o protagonismo da ação pedagógica no âmbito da construção da profissionalização dos trabalhadores em educação, divulgando e disseminando o conhecimento produzido e estimulando inovações, sobretudo na educação básica. Os artigos encaminhados devem ser inéditos, redigidos em português ou espanhol, em meio eletrônico, não sendo permitida a sua apresentação simultânea para avaliação em outro periódico.

Categorias de artigos – *Retratos da Escola* publica artigos, análises de experiências, políticas, práticas pedagógicas, formação e valorização dos profissionais da educação, documentos e resenhas.

Processo de avaliação – Os originais serão submetidos à apreciação prévia do comitê editorial, que encaminhará a pareceristas (no mínimo dois) vinculados à temática relativa ao texto enviado. Será adotado o sistema duplo-cego (*blind review*), onde os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores. Os pareceristas poderão recomendar a aceitação ou negação do artigo, ou poderão sugerir reformulações, que deverão ser atendidas pelo autor. Em caso de artigo reformulado, ele retornará ao parecerista para avaliação final.

Quesitos para avaliação dos artigos – Relevância, atualidade e pertinência do tema; consistência teórica e revisão de literatura; procedimentos metodológicos e consistência da argumentação; estruturação, aspectos formais e redação.

Apresentação formal dos originais – Os textos deverão ser redigidos na ortografia oficial e digitados no processador de textos Word for Windows, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5 e em folha tamanho A4. O texto do artigo, incluindo resumos, notas e bibliografias, deverá ter entre 20.000 e 35.000 caracteres (considerando os espaços). No preparo do original, deverá ser observada a seguinte estrutura:

- a) Título e subtítulo do artigo.
- b) Resumo e palavras-chave: o resumo não deve ultrapassar 600 caracteres (considerando espaços) e as palavras-chave, que identificam o conteúdo do artigo, devem ser no máximo cinco (5).
- c) Não deve haver identificação autoral no corpo do texto.
- d) Referências bibliográficas: devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo ordenadas alfabeticamente pelo sobrenome do primeiro autor. Até três autores, todos poderão ser citados, separados por ponto e vírgula. Nas referências com mais de três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. O prenome e o nome do(s) autor(es) deverão ser escritos por extenso. A exatidão das referências constantes na listagem e a correta citação de seus dados no texto são de responsabilidade do(s) autor(es) dos trabalhos. Exemplos de referências:

Livro (um autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Livro (dois autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Livro em formato eletrônico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo de livro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artigo de periódico

COELHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artigo de periódico (com mais de três autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Teses

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artigo assinado (jornal)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artigo não assinado (jornal)

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Matéria não assinada (revista semanal)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leis

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constituição Federal

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

Relatório oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

Gravação de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

CD-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS.
Anuário dos trabalhadores 2006. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Trabalho apresentado em evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Trabalho apresentado em evento (em meio eletrônico)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas e citações: quando existirem, devem ser numeradas seqüencialmente e colocadas no final do artigo. Não será permitido o uso de notas bibliográficas. Para isso, deve-se utilizar as *citações no texto*: a identificação das referências no corpo do trabalho deve ser feita com a indicação do(s) nome(s) do(s) autor(es), ano de publicação e paginação. Ex.: (OLIVEIRA, 2004, p. 65).

f) Tabelas e figuras: deverão ser numeradas, consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem incluídas no texto e encabeçadas pelo título. Na montagem das tabelas, recomenda-se seguir as “Normas de Apresentação Tabular”, publicadas pelo IBGE. *Quadros*: identificados como *tabelas*, seguindo uma única numeração em todo o texto. As *ilustrações* (fotografias, desenhos, gráficos etc.) serão consideradas figuras. Recomenda-se, ainda, que os elementos sejam produzidos em *preto e branco*, em tamanho máximo de 14 x 21 cm, apresentando, sempre que possível, qualidade de resolução (a partir de 300 dpis) para sua reprodução direta.

g) Folha de identificação do(s) autor(es), contendo os seguintes dados: (i) título e subtítulo do artigo; (ii) nome(s) do(s) autor(es); (iii) endereço, telefone, fax e endereço eletrônico para contato; (iv) titulação e (v) vínculo institucional.

Observações gerais – ao autor principal de cada artigo serão fornecidos três (3) exemplares do fascículo em que seu trabalho foi publicado; em artigos de co-autoria ou com mais de dois autores, cada autor receberá um (1) exemplar.

A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas e informa que o conteúdo dos textos publicados é de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do comitê editorial.

Endereço para envio dos originais

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

Normas de publicação

La revista RETRATOS DA ESCOLA (publicación semestral de la Escola de Formação da CNTE – Esforce) se propone a examinar la educación básica y el protagonismo de la acción pedagógica en el ámbito de la construcción de la profesionalización de los trabajadores en educación y enseñanza, divulgando y diseminando el conocimiento producido y estimulando las innovaciones, especialmente en la educación básica. Los artículos deben ser inéditos, escritos en portugués o español, en medio electrónico, no estando permitida presentación simultánea para evaluación en otra revista.

Categorías de artículos – *Retratos da Escola* publica artículos, análisis de experiencias, políticas, prácticas pedagógicas, formación y valorización de los profesionales de la educación, documentos y reseñas.

Proceso de Evaluación – Los originales serán sometidos previamente a la apreciación de la Comisión de Redacción, que encaminará a los jueces (dos como mínimo) vinculados a la temática relacionada al texto enviado. Será adoptado el sistema de doble ciego (*blind review*), donde los nombres de los árbitros permanecerán en anonimato, omitiéndose también ante ellos los nombres de estos autores. Los árbitros podrán recomendar la aceptación o el rechazo del artículo, o podrán sugerir cambios, que deberán ser atendidos por el autor. En el caso de artículo reformulado, este volverá a los árbitros para la evaluación final.

Criterios para la evaluación de los artículos – relevancia, actualidad y pertinencia del tema, consistencia teórica y revisión de la literatura teórica, procedimientos metodológicos y consistencia de argumentación, estructuración, aspectos formales y redacción.

Presentación oficial de los originales – los textos deberán ser redactados según la ortografía oficial y digitados en el procesador de textos Word for Windows, en fuente tipo Times New Roman, tamaño 12, espacio 1,5, página A4. El texto del artículo, incluyendo resúmenes, notas y bibliografías, deberá tener entre 20.000 y 35.000 caracteres (teniendo en cuenta los espacios en blanco). En la preparación del original, la siguiente estructura deberá ser observada:

- a) El título y subtítulo del artículo.
- b) Resumen y palabras clave: el resumen no debe exceder 600 caracteres (considerándose los espacios) y las palabras clave que identifican el contenido del artículo, deberán respetar un máximo de cinco (5).
- c) El cuerpo de texto no debe contener identificación autoral.
- d) Referencias: deben obedecer las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), que se ordenan alfabéticamente por el apellido del primer autor. Hasta tres autores, todos podrían ser citados, separados por punto y coma. En referencias con más de tres autores, citar solamente el primer autor, seguido de la expresión et al. Los nombres del (de los) autor(es) deben ser escritos al completo. La exactitud de las referencias que figuran en la lista y la correcta citación de sus datos en el texto son responsabilidad del (de los) autor(es) de trabajo. Ejemplos de referencias:

Libro (un autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Libro (dos autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Libro en formato electrónico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo del Libro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artículo de revista

COÊLHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artículo de revista (con más de tres autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

El artículo de la revista (formato electrónico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Tesis

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artículo Firmado (diario)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artículo sin firmar (diario)

EXPANSÃO dos canaviais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Materia no firmada (semanario)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leyes

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constitución Federal

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

Informe oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

De grabación de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

Cd-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Ponencia presentada en evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Ponencia presentada en evento (electrónica)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744-Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas y citas: si las hay, serán enumeradas de manera secuencial y colocadas al final del artículo. No será permitida la utilización de notas bibliográficas. Para ello, deberán ser utilizadas las citas en el texto: la identificación de referencias en el cuerpo del trabajo debe hacerse con la indicación del (de los) nombre(s) del (de los) autor(es), año de publicación y de paginación. Ej: (Oliveira, 2004, p. 65).

f) Tablas y Figuras: deben ser enumeradas de manera consecutiva en números arábigos, respetando el orden en que se incluyeron en el texto y encabezados por el título. En el montaje de las tablas, se recomienda seguir las “Normas para la Presentación Tabular”, publicadas por el IBGE. Cuadros: identificados como tablas, utilizando una sola numeración a lo largo de todo el texto. Las ilustraciones (fotografías, dibujos, gráficos, etc.) serán consideradas figuras. Se recomienda también que las piezas se produzcan en blanco y negro, en tamaño máximo de 14 x 21 cm, con resolución (mínimo de 300 DPIs) para reproducción directa siempre que posible.

g) Hoja de Identificación del (de los) autor(es) que contenga la siguiente información: (i) el título y subtítulo del artículo, (ii) nombre(s) del(de los) autor(es), (iii) dirección, teléfono, fax y dirección electrónica para contacto, (iv) la titulación y (v) vínculo institucional.

Observaciones generales - Al autor principal se le entregarán tres (3) copias de la revista en la que se ha publicado su trabajo. En el caso de los artículos con más de un autor, cada uno de los autores recibirá una (1) copia.

La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas, e informa que el contenido de los textos publicados es de total responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión de Redacción.

Dirección para envío de los originales

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

Projeto Gráfico

Esta publicação foi elaborada em 26 x 19,5 cm, com mancha gráfica de 20,5 x 13 cm, fonte Palatino Linotype Regular 11pt., papel off set LD 75g, P&B, impressão offset, acabamento dobrado, encadernação colado quente.

Edição Impressa

Tiragem: 6.000 exemplares.

Gráfica Brasil.

Agosto de 2012.



► Educação com conteúdo em um clique

www.esforce.org.br



Agora você pode acessar todas as edições da revista Retratos da Escola no site: www.esforce.org.br.

A Esforce – Escola de Formação da CNTE – disponibiliza todos os textos das 10 edições, separados por artigos.

Basta clicar para ter acesso à versão online.

Boa leitura!



www.esforce.org.br

Periódico da área de educação, a revista **Retratos da Escola** é uma iniciativa da Escola de Formação (Esforce) da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Criada em 24 de abril de 2007, Retratos da Escola pretende, acima de tudo, produzir um ambiente mais propício ao debate da realidade social e educativa.

Com novo formato e linha editorial de renovado conteúdo, a partir de 2008, a revista deu início a um novo patamar de reflexões sobre a educação brasileira. Com periodicidade semestral, a revista possui Editoria, Comitê Editorial e Conselho Editorial nacional e internacional, integrados por pesquisadores e profissionais da educação de várias instituições educacionais e científicas.

O periódico encontra-se indexado em várias bases. Conta, ainda, com ampla rede de disseminação, envolvendo sua disponibilização no site **www.esforce.org.br**.

A CNTE promove, ainda, sua doação a inúmeras entidades, sindicatos, gestores e órgãos ligados à área de educação.



RETRATOS DA
ESCOLA

RETRATOS DA ESCOLA



Ilustração de capa
Federalismo e Educação 01
Carlos Alexandre Lapa de Aguiar
Recife, 2012

Neste 10º número de Retratos da Escola, aborda-se conceitualmente a temática Federalismo e Educação, seus desdobramentos políticos pedagógicos, envolvendo subtemáticas, como: pacto federativo e direito a educação, laicidade, SNE, valorização dos profissionais, avaliação, financiamento, relações federativas, desigualdades territoriais e a busca da melhoria da educação da educação nacional. As análises contribuem para aprofundar o debate sobre os atuais marcos de organização e gestão da educação brasileira, a partir de uma concepção de política de Estado, no planejamento, financiamento e gestão, em sintonia com os dispositivos constitucionais, envolvendo a gestão democrática dos sistemas e instituições, a sua autonomia, enfim, a garantia de condições objetivas para uma ação articulada entre os entes federados, em prol da educação como direito social.

Ressalta-se, assim, a importância de fortalecer o pacto federativo como passo para a superação das assimetrias regionais, definir meios de controle social mais eficientes que contribuam para a melhoria da relação entre os entes federados e a melhoria da gestão e do financiamento da educação. A instituição do SNE e novos marcos no regime de colaboração contribuirá, nesse processo, para o fortalecimento do pacto federativo e explicitará, ainda mais, as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado.

► **Luiz Fernandes Dourado**, Editor