

MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Cacilda Rodrigues Cavalcanti
Universidade Federal de Minas Gerais
cacildarc@hotmail.com

RESUMO: O presente trabalho é um esforço teórico na direção de apreender a dinâmica federativa no campo das políticas de educação básica, considerando, principalmente, as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, parte-se de algumas considerações sobre o modelo federativo presente na Constituição, com ênfase para o debate sobre a repartição de competências entre os entes federados, com base nos estudos de autores como Abrucio (2005, 2010), Souza (2005), Rezende (2010), entre outros. Em seguida, discorre-se sobre as principais implicações do desenho federativo, particularmente da repartição de competências entre os entes da federação, no campo das políticas de educação básica.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Constituição de 1988. Políticas educacionais

1. Introdução

É cada vez mais presente no campo da política educacional a convicção de que a compreensão de tais políticas exige colocá-las no terreno do federalismo, tendo em vista as implicações das relações que os entes federados estabelecem entre si na repartição de competências, na coordenação e no financiamento das políticas públicas de educação. Abrucio (2010, p.37) “defende a ideia de que é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor.” Essa noção é compartilhada também por Cury (2010, p.151), ao argumentar que “[...] ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais”.

Diversos estudos tem focado essa dimensão no estudo das políticas educacionais. Entre eles podemos destacar os estudos de Barreto, Castro e Corbucci (2000), Werle (2006), Gonçalves (2006), Cury (2007, 2008), Camini (2009), Cruz (2009). Destacam-se ainda duas importantes obras publicadas recentemente pela Unesco

(Oliveira e Santana, 2010) e pelo IPEA (Gouveia, Pinto e Corbucci, 2011), que reuniram textos de diversos estudiosos do assunto. Tais estudos têm problematizado importantes questões que envolvem o debate das relações federativas no campo educacional, como sistemas de educação, políticas descentralizadas, regime de colaboração, transferências voluntárias, programas federais de assistência técnica e financeira às instâncias subnacionais, entre outros.

A partir da Constituição Federal de 1988 novos arranjos político-administrativos se fizeram necessários no campo das políticas públicas. Questões como descentralização, autonomia, coordenação, regulação passaram a permear a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Novos arranjos político-administrativos exigiram (e continuam a exigir) novos arranjos na gestão e no financiamento das políticas sociais, principalmente considerando a entrada do município como ente federado. No campo educacional, esses arranjos envolvem a definição de competências entre os entes federados na oferta da educação pública; a vinculação e subvinculação de recursos financeiros; definição de prioridades de atendimento; a redistribuição de recursos, entre outros mecanismos.

O objetivo deste artigo é proceder a uma análise, apoiada em pesquisa bibliográfica e documental, das implicações do modelo federativo estruturado pela Constituição de 1988 no campo da formulação e implementação das políticas de educação básica, com foco para as competências dos entes federados em matéria de Educação.

2. Modelo Federativo na Constituição Federal de 1988: breves considerações

Segundo Abrucio (2010, p.40), o federalismo decorre de duas condições interdependentes: a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica) e a necessidade de uma ideologia nacional que garanta uma unidade de nação. O federalismo, portanto, é o regime político que visa equilibrar unidade e diversidade; autonomia e interdependência.

No caso brasileiro essas condições são bem expressivas e foram, ao longo de sua história republicana, engendradas e administradas pelas elites nacionais e locais,

conforme interesses particulares, aumentando a desigualdade territorial e complexificando ainda mais a estrutura federativa frente às políticas públicas.

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil, uma das características mais importantes da federação brasileira. Ademais, a autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional. (ABRUCIO, 2010, p.44)

Os ventos redemocratizantes que tomaram conta do cenário político brasileiro nos anos de 1980 impulsionaram um amplo movimento em torno da nova Constituição, resultando em um modelo decisório que incluía, paritariamente, todos os parlamentares na elaboração do texto constitucional. Tal processo foi potencializado pela intensa presença de inúmeros grupos e segmentos organizados da sociedade que estabeleceram contato com os constituintes durante os trabalhos constitucionais. Assim, não é de se estranhar que a nova Constituição brasileira resguarde uma combinação das tradições políticas existentes com o direito constitucional geral; de forças conservadoras e forças reformadoras. (SOUZA, 2003)

Se por um lado, a Constituição de 1988 inovou em aspectos tais como: maior provisão de recursos para as esferas subnacionais, maior controle institucional e social sobre os três níveis de governo e ampliação dos direitos sociais fundamentais como a saúde e a educação; por outro, conservou certas características das constituições anteriores, tais como:

(a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SOUZA, 2005, p.110)

A Constituição Federal de 1988 tem como uma de suas mais importantes características a combinação de federalismo, descentralização e participação. Essa combinação resultou em um federalismo de três níveis, com a inserção do município como ente federado. O desenho da Constituição aponta para um federalismo cooperativo, no qual todos os entes são dotados de autonomia, mas com repartição de

competências entre si, tanto nos aspectos legislativos quanto nos aspectos administrativos. No entanto, a cooperação tem constituído mais um princípio constitucional do que um arranjo institucional que garanta sua efetividade, considerando as fortes desigualdades sociais e regionais que constituem marca histórica do federalismo brasileiro. Na visão de Souza (2005), o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Para a autora, dois fatores fortalecem ainda mais esse modelo simétrico:

O primeiro é que as regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são capítulos detalhados da Constituição, deixando pouca margem de manobra para iniciativas específicas. O segundo é que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo sistematicamente que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal princípio. (p.111)

Estudiosos da questão – Abrucio (2005, 2010), Souza (2005), Oliveira (2010), Rezende (2010), Cury (2008, 2010) – concordam que no Brasil, o modelo federativo tem como principal desafio compatibilizar autonomia, descentralização e a diminuição das profundas desigualdades territoriais e sociais.

A esse respeito, Rezende (2010) destaca que o equilíbrio entre as responsabilidades dos entes federados, a distribuição de recursos entre eles e eficiência da gestão pública exige soluções tão mais complexas quanto maiores forem as desigualdades regionais e sociais.

Em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, uma preocupação importante, além da correção dos desequilíbrios fiscais, trata de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem. [...] Nesse caso, cabe ao sistema de transferências desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão das políticas que se voltam para tal objetivo. (REZENDE, 2010 p. 74,75)

No entanto, a busca desse equilíbrio não foi levada em conta na Constituição Federal de 1988, o que levou, nos últimos anos, a uma série de mudanças visando equalizar a repartição de recursos e a dificuldades enfrentadas pelos governos subnacionais na provisão das políticas sociais, a exemplo do setor educacional. Ainda segundo o referido autor, em regimes federativos de países com grandes desigualdades regionais e sociais como o Brasil, o financiamento de políticas nacionais descentralizadas deveria ser aplicado após a realização de ajustes verticais e a operação

de um regime de equalização fiscal, o que não aconteceu no caso brasileiro. (REZENDE, 2010, p.85)

Para Abrucio (2010), a complexidade da questão deve-se, em parte, ao fato de que a autonomia dos entes federados está estreitamente ligada ao grau de dependência financeira, às formas das relações de poder local, ao grau de democratização da gestão pública e à capacidade político-administrativa que os entes desenvolvem. No Brasil, historicamente, esses aspectos apresentaram relações assimétricas. A condição de ente federado dos municípios, a partir da Constituição de 1988, de acordo com Abrucio (2010, p.45), pode exemplificar bem essa relação.

A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

O federalismo cooperativo sinalizado na Constituição Federal de 1988 tem encontrado muitas barreiras para ser alcançado, tanto na sua dimensão legal quanto institucional. Para Souza (2005, p.112) tal problemática ocorre por duas razões principais: as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes; e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. Além disso, há uma falta de sintonia entre a descentralização tributária, a ampliação das transferências de recursos e o novo regime de garantias financeiras para atender aos direitos sociais inseridos na Constituição Federal de 1988, conforme destaca Rezende (2010, p.72).

O desenho federativo da nova constituição brasileira, visando equilibrar autonomia, descentralização e a grande diversidade da nação, introduziu um complexo sistema de repartição de competências entre os entes federados, tendo como principais características: a) a inclusão das políticas sociais como sendo competência comum e concorrente dos três entes federados¹; b) a exclusividade da União em definir as Diretrizes que devem nortear políticas públicas; c) concentração do maior número de competências exclusivas na mão da União; d) indicação de regime de cooperação entre

¹ As políticas sociais aparecem na CF/1988 como competência comum (art. 23) no que se refere à sua provisão e concorrente no que se refere ao ato de legislar sobre elas (art. 24)

os entes da federação sem dispositivos constitucionais ou canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos; e) concentração da maior parte dos impostos na União.

O resultado desse desenho no campo das políticas públicas tem sido, segundo Souza (2005, p.111), um federalismo marcado por políticas públicas federais impostas às instâncias subnacionais; pouca capacidade dos Municípios de legislar sobre políticas próprias e; considerável autonomia administrativa dos estados e municípios, acompanhada de maior responsabilização na implementação das políticas federais, principalmente no que se refere a este último, uma vez que a partir dos anos de 1990, os governos municipais passaram a ser os principais responsáveis por políticas públicas fundamentais, como a saúde e o ensino fundamental. No entanto, isso se fez por processo de indução e regulação a partir de regras emanadas da esfera federal.

3 A dinâmica federativa nas políticas de educação básica pós-Constituição de 1988

O campo da educação é um dos setores das políticas sociais que configuram na Constituição de 1988 como competência privativa (artigos 22 e 30), comum (artigo 23) e concorrente (artigo 24) dos entes federados. No entanto, conforme demonstra Cury (2010, p.155), desde o Império, já se fazia uma espécie de “federalismo educacional” – uma forma de “repartição” de competências entre governo central e governos locais, bem como entre o poder público e o setor privado (famílias, igreja), ainda que sem uma repartição definida dos recursos financeiros e sem autonomia das esferas subnacionais.

Em conformidade com a natureza federativa cooperativa do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 determina, em seu artigo 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Assim, definiu competências colaborativas e prioritárias dos entes federados quanto à oferta, organização e manutenção da educação pública. De acordo com a última redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996², compete, prioritariamente, aos Municípios ofertar e manter a educação infantil e o ensino fundamental; e aos Estados e Distrito Federal, o ensino fundamental e o ensino médio –

² Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias, por conta da implantação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

prioridades estas reforçadas pela Lei nº 11.494/2007, que aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. No que se refere à União, a Carta Magna não é explícita em prioridades. Define que

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; (BRASIL. Constituição de 1988, Art.211, § 1º)

A LDB nº 9.394/96 reiterou essa forma de repartição da responsabilidade com a oferta da educação pública entre os entes federados e estabeleceu claramente no artigo 11, a competência dos Municípios para constituir seus sistemas de ensino – aspecto que vinha sendo objeto de controvérsias, diante do fato de a Constituição Federal de 1988 não ter incluído (no artigo 24, inciso IX) os Municípios na relação de entes federados que podem, concorrentemente, legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto.

Se, por um lado, a LDB estabelece autonomia aos Estados e aos Municípios para a organização de seus sistemas de ensino, por outro, ao definir as competências da União em matéria de educação, atribui como uma de suas competências privativas, a função de “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.” (§ 1º, art. 8º). Tais funções são definidas, no âmbito da Lei (no artigo 8º) em termos de: a) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; b) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; c) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; d) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, entre outras.

Dessa estrutura de repartição de competências, resultou a organização de três sistemas de ensino (federal, estadual/distrital e municipal), tendo cada ente federado autonomia e interdependência para a organização de seus sistemas. Esse formato de organização da educação nacional foi, segundo Oliveira e Sousa (2010, p.21), uma alternativa à proposta de Sistema Nacional de Educação, uma vez que esta “enfrenta dificuldades políticas para ser viabilizado, pois sua adoção implicaria a imediata adesão

dos entes federados a diretrizes comuns, mas a federação é uma cláusula pétrea da Constituição. Como impor, então, aos entes federados a colaboração e o alinhamento a diretrizes comuns?” Assim, para o autor, o “regime de colaboração” parece como uma estratégia de atenuar a ausência de um Sistema Nacional de Educação, mas que na prática também encontra limites de sua operacionalização, uma vez que “expressa apenas o ‘desejo’ de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos”. (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 21,22)

Na contramão desse argumento, Saviani (2010 p.382) considera que

a construção de um Sistema Nacional de Educação nada tem de incompatível com o regime federativo. Ao contrário, eu diria que a forma própria de responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, o que é a federação senão a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns? E não é exatamente por isso que o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União?

Na mesma direção, Cury (2010, p.150) argumenta que a ação coordenadora da União deve ser analisada sob a ótica da educação como um direito fundamental, do qual a mesma é asseguradora, tendo em vista as finalidades maiores da nação.

Desse modo, sendo a educação escolar um direito, ela é também um bem público e, quando ofertado pelo Estado, um serviço público para todos. Faz sentido, então, em busca das finalidades maiores da nação, a União avocar para si, em matéria de educação, como competência privativa sua, “o legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988, par. 24 do art. 22) e suas consequentes normas gerais e regras comuns. Tais normas são comuns a todos os entes federativos, por terem um caráter, ao mesmo tempo, nacional e cidadão.

No entanto, Cruz (2009) destaca que a ação coordenadora da União foi acompanhada de uma concentração da maior parte dos recursos financeiros e a definição das políticas na União, comprometendo o efetivo compartilhamento de poder e de autonomia dos demais entes federados. A autora ressalta ainda a relação assimétrica entre os recursos concentrados pela União e a irrisória participação da União no financiamento da Educação Básica.

Diante de das dificuldades e controvérsias em torno do sistema nacional de educação e do regime de colaboração, diversos arranjos, tanto normativos quanto administrativos, vêm sendo engendrados a fim de equilibrar a dinâmica federativa e a

diminuição das desigualdades regionais em termos de oferta dos serviços educacionais, os quais acabaram por se constituir em mecanismos de indução a determinadas formas de “colaboração” dos Estados e Municípios em relação à União. Nesse processo, o regime de colaboração parece ter se confundido, no decorrer das duas últimas décadas, com a função supletiva e redistributiva da União.

As duas últimas décadas foram marcadas por alterações legais – constitucionais ou infraconstitucionais –, pela criação de novos programas direcionados ao nível municipal (como ajuda às prefeituras e o de repasse de poder e recursos à comunidade local) e pela ativação de arenas intergovernamentais, tendo como objetivo definir melhor o funcionamento da educação em sua dinâmica federativa. Em poucas palavras, buscava-se garantir o sucesso da combinação da descentralização com diretrizes nacionais e cooperação intergovernamental maior. (ABRUCIO, 2010, p.38)

Nesse sentido, observa-se que a partir de meados dos anos de 1990, diversas iniciativas foram tomadas visando à descentralização e à cooperação intergovernamental, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (Lei nº 9424/1996); a mudança nos procedimentos de transferência do salário-educação com repasse direto das quotas municipais (Lei 10.832, de 30 dezembro de 2003); a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (Lei 11.494/2007) e; a criação e reestruturação de um conjunto de programas de assistência técnica e financeira da União aos Estados e Municípios

No entanto, tais ações de descentralização são acompanhadas de mecanismos que interferem e condicionam a autonomia dos Estados e, principalmente, dos municípios, pela via das ações de assistência técnica e financeira da União que, comumente associam os repasses das verbas à determinada formas e sistemáticas de elaboração, implementação e avaliação dos programas.

A reforma jurídico-política, empreendida após 1996, transfere claramente responsabilidades para o nível local de governo, mas é omissa quanto à autonomia e autoridade política das esferas subnacionais. Esta lacuna tem sido preenchida pela União por meio de intensa proposição de programas associados ao repasse de recursos mediante convênios. Esta sistemática tem possibilitado homogeneizar a gestão educativa e administrativa dos mais diferentes sistemas de ensino. (DUARTE, 2001, p.12).

Nas duas últimas décadas, o Ministério da Educação vem diversificando e aperfeiçoando os mecanismos de interferência nos sistemas estadual e municipal de ensino. Amparado legalmente por sua função de coordenação da política nacional de educação e de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios, o MEC, desde

1996, tem desempenhado importante papel como indutor de um modelo de gestão da educação e, portanto, de uma determinada política educacional, em todo o território nacional. Ressalta-se que esse processo vem sendo feito por meio de decretos, resoluções, pareceres e, principalmente, por um conjunto de programas destinados à assistência técnica e financeira do MEC aos Estados e Municípios, iniciados ainda no governo FHC. A partir de 2007, esses programas foram reestruturados e novos foram implantados, passando a compor o PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação, tendo como mecanismos básicos: o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o plano de metas Compromisso Todos pela Educação e o PAR – Plano de Ações Articuladas. Com a nova estrutura, o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos entes federados ficou condicionado à adesão dos mesmos ao plano de metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) – um modelo de planejamento da política de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para um período de quatro anos, previamente estruturado com base em um roteiro de ações e indicadores definidos pelo MEC. Assim, observa-se que a assistência técnica e financeira da União é acompanhada, de forma mais sistemática, de um processo de indução das ações da política educacional, instituindo uma espécie de descentralização administrada por uma instância central.

As ações de assistência técnica e financeira da União aos Estados e Municípios foram objeto de investigação de Cruz (2009), que, em suas análises, também ressalta o caráter indutor dessas políticas de transferências, “uma vez que o financiamento é condicionado pelas prioridades definidas pelo MEC, induzindo, portanto, estados e municípios à implementação de políticas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal do período.” (p. 361). A autora cita como um exemplo dessa indução, o condicionamento de financiamento das ações de formação de professores à vinculação das propostas à implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Por outro lado, o estudo da referida autora mostra ainda que a ação supletiva e redistributiva da União nem sempre se efetiva na direção de alcançar maior equidade, tendo em vista as profundas e históricas desigualdades na oferta da educação entre as diversas regiões do país. Com base em procedimento analítico que envolveu estudo dos critérios utilizados pelos diversos programas de assistência técnica e financeira administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e

cálculo do valor/aluno dos recursos operados pelo FNDE (desconsiderando a cota estadual do salário-educação), a autora demonstra que

[...] de 2001 a 2006, entre as sete unidades da Federação mais beneficiadas com o valor/aluno FNDE apenas três estavam entre os piores indicadores: Maranhão, Piauí e Alagoas, havendo diferenças consideráveis no total apropriado por cada um. Da mesma forma, verificou-se que o Distrito Federal teve o maior valor/aluno FNDE, o que sugere uma inadmissível centralização de recursos. Neste caso, uma ponderação se faz necessária: corroborando com estudos de Zackseski e Rodriguez (2007), a forma de organização dos gastos do governo federal, que não desmembra os recursos executados diretamente pela União, impede que, mesmo com um grande esforço para a descentralização, expressem-se de forma precisa os gastos do Distrito Federal, dificultando a certeza em relação a quais despesas seriam específicas desta unidade da Federação ou o que seria afeto às despesas federais. (CRUZ, 2009, p. 365)

Assim, os resultados da investigação de Cruz (2009) indicam que, no processo de análise e deliberação das transferências, outros critérios se sobrepõem aos critérios técnicos, distorcendo os fins da ação supletiva e redistributiva da União – a diminuição das desigualdades entre as esferas subnacionais na oferta dos serviços educacionais.

Portanto, a dinâmica federativa no campo educacional é determinada, por um lado, por uma estrutura político-administrativa que envolve: a) um arcabouço jurídico-normativo (CF/1988, LDB, Lei nº 11.494/2007 - FUNDEB e Resoluções e Pareceres do CNE); b) uma estrutura de planejamento da educação nacional pela (PDE / PAR); c) um sistema de avaliação de resultados (SAEB, ENEM, IDEB); e por outro, por um sistema de interação social entre governos e sociedades, que envolve uma diversidade de atores e instituições com capacidade política de influir nos processos decisórios e, portanto também de alterar os desenhos das políticas formuladas nas instâncias centrais.

4 Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um federalismo de três níveis, incluindo o Município como ente federado e uma estrutura de repartição de competências entre os entes, combinando competências comuns, concorrentes e privativas. Os principais desafios da matriz federativa para as políticas públicas têm menos a ver com o desenho federativo do que com a estrutura socioeconômica e política da sociedade brasileira, marcada por fortes desigualdades regionais e sociais, diferentes capacidades administrativas dos entes subnacionais para o exercício da autonomia que

lhes foi concedida pela CF e ausência de espaços e tradição de coordenação federativa entre os entes.

A análise empreendida mostrou que no campo educacional, o modelo federativo tem sua principal marca na repartição de competência entre os entes federados, sob a articulação de um regime de colaboração que enfrenta dificuldade para ser efetivado. Essa repartição de competências não foi acompanhada de uma repartição de recursos compatível com tal estrutura, bem como não levou em conta as desigualdades regionais e sociais tanto no que se refere aos déficits históricos de oferta e qualidade da educação, quanto às capacidades administrativas dos entes subnacionais para formular, implementar e avaliar as políticas educativas. Somente em meados dos anos de 1990 algumas medidas foram tomadas nessa direção, a exemplo do FUNDEF.

Utilizando-nos do conceito de coordenação federativa desenvolvido por Abrucio (2005)³, foi possível identificar quatro importantes mecanismos de coordenação da dinâmica federativa no campo das políticas educacionais: a regulamentação por meio de um conjunto de dispositivos legais; a indução de ações por meio de políticas nacionais de assistência técnica e financeira da União; a redistribuição de recursos entre as esferas governamentais; e o controle por meio de sistemas de avaliação de resultados. A problemática da coordenação federativa, com base nesses quatro mecanismos, parece residir justamente nas grandes diferenças regionais e na pouca capacidade político-administrativa de alguns entes federados em propor e coordenar políticas, como é o caso da maioria dos municípios brasileiros.

Os debates em torno da construção do novo Plano Nacional de Educação (PNE) evidenciaram a necessidade de construção de um modelo de gestão da educação nacional mais coerente à matriz federativa brasileira. Resultou daí a defesa do Sistema Nacional de Educação, articulada à defesa da regulamentação do Regime de Colaboração, à instituição do Fórum Nacional de Educação e de um Conselho Nacional de Educação, concebido como órgão do Estado e não de governo, revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade (SAVIANI, 2010, p.778). O enfrentamento de tais questões é condição *sine qua non* para o alcance das metas do novo PNE e a consolidação do pacto federativo, baseado em decisões tomadas

³ O conceito de *coordenação federativa* é utilizada por Abrucio como vetor analítico das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta entre os entes federados, possibilitando a superação da dicotomia entre centralização e descentralização. (ABRUCIO, 2010)

compartilhadamente entre as esferas governamentais e a sociedade, diferente de políticas desenhadas na União sem debate, sem espaço/tempo de concertação social com os demais entes federados e com a sociedade, tendo sempre o horizonte do atendimento do direito à educação em toda a nação.

5 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, n. 24, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República: 1988.

_____. BRASIL. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

_____. **Plano de desenvolvimento em Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF, MEC: 2007.

_____. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 30/2000**. Dispõe sobre a institucionalização do sistema municipal de ensino. 2000

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

_____. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In GOUVEIA, Andréa B. PINTO, José Marcelino R. CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011.

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

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

_____. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica**. XXIV reunião anual da ANPED, GT Estado e Política. Caxambu: anped, 2001. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/24/T0593764807949.doc. Acesso em 06/09/2011.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo. Sousa Sandra Z. O federalismo e sua relação com o Brasil. IN OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

SAVIANI, Demerval. Documento Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. Vol. 15, maio/ago. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas institucionais. **Revista Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo, nº 58, p. 37 – 60, 2003.