

O JOGO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Leandro Picoli Nucci¹

RESUMO

O presente trabalho é um resultado parcial da análise desenvolvida na pesquisa de doutoramento em educação (2013 – 2017) realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS), na linha de Pesquisa História, Políticas, Educação. O objetivo deste artigo é situar as políticas educacionais dentro da dinâmica do federalismo brasileiro, bem como contribuir para a compreensão dos determinantes que a afetam. Parte-se do pressuposto de que a configuração institucional do território brasileiro confere formato às políticas educacionais. A dinâmica do federalismo brasileiro favorece a realização da agenda da União em detrimento da autonomia dos entes subnacionais. A ampla jurisdição da União e sua forte capacidade econômica/fiscal conferem ao governo central um poder de indução capaz de seduzir os governos subnacionais a aderirem a programas educacionais de cunho governamentais em nível nacional. Este cenário revela a centralização da decisão sobre os rumos das políticas educacionais no governo federal. Apesar das contradições, destaca-se a importância da coordenação federativa da União na área educacional como um dos caminhos para a superação das assimetrias educacionais entre os entes federativos, bem como o estabelecimento de fóruns de negociação federativa e decisão conjunta.

Palavras-chave: Federalismo. Centralização. Políticas Educacionais. Coordenação federativa.

THE FEDERATIVE GAME AND POLICIES FOR BASIC EDUCATION

ABSTRACT

The present work is a partial result of the analysis developed in the doctoral research in education (2013 – 2017) carried out in the Post-Graduation Program in Education of Federal University of Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS), in the line of Research History, Politics, Education. The objective of this article is to situate educational policies within the dynamics of Brazilian federalism, as well as to contribute to the understanding of the determinants that affect it. It is based on the assumption that the institutional configuration of the Brazilian territory shapes the educational policies. The dynamics of Brazilian federalism favors the realization of the Union's agenda to the detriment of the autonomy of subnational entities. The broad jurisdiction of the Union and its strong economic / fiscal capacity give the central government a power of induction capable of enticing subnational governments to adhere to government-level educational programs at the national level. This scenario reveals the centralization of the decision on the directions of educational policies in the federal

¹ O autor é professor da educação básica do Estado de Mato Grosso do Sul, filósofo, pedagogo e doutor em educação pela UFMS, pesquisa políticas educacionais com ênfase na questão federativa.

government. Despite the contradictions, the importance of the federal coordination of the Union in the educational area stands out as one of the ways to overcome the educational asymmetries between federative entities, as well as the establishment of forums for federative negotiation and joint decision.

Key-words: Federalism. Centralization. Educational Policies. Federal Coordination.

INTRODUÇÃO

O federalismo é uma das formas de organização do território nacional e tem como espinha dorsal a autonomia dos entes e a congregação destes em torno de uma constituição que assegure ao mesmo tempo a união nacional e a autonomia administrativa, econômica e política de cada unidade subnacional.

Esta maneira de organização administrativa e institucional do Estado moderno traz sua própria dinâmica que, diferentemente do Estado unitário, exige um compartilhamento de poder ou do processo decisório no país. Isso significa que na elaboração e execução de políticas públicas conjuntas podem haver o envolvimento de mais de uma jurisdição, fazendo-se necessário a negociação entre os entes federados o que por sua vez torna a decisão política mais complexa. Neste jogo federativo as regras constitucionais, a autonomia financeira e político administrativa são fatores importantes para desvendar as tramas deste processo.

A partir de 1889 o Brasil adotou a forma federativa para a organização do seu território. Desde então o país conviveu com vários arranjos federativos uns mais centralizados e outros descentralizados. A literatura brasileira sobre o federalismo destaca esse movimento de centralização e descentralização como próprio da história federalista brasileira e fruto do momento político e econômico em que o país atravessou.

Historicamente o país conviveu com seis arranjos federativos expressos nas Constituições Federais (CF) de 1891, 1934, 1937, 1946, 1947 e a atual que é de 1988. O desenho e as regras federativas expressas nessas constituições acabavam por reger a dinâmica federativa própria de cada momento histórico. Apesar de que outros fatores, tais como a economia política, a autonomia administrativa operacional, a cultura política, os interesses das elites brasileiras e internacionais afetarem diretamente a dinâmica das relações intergovernamentais e conseqüentemente a implementação de políticas públicas. Vale ressaltar aqui o alerta lembrado por Sousa (2005, p. 106) de que a compreensão do funcionamento de sistemas federais não se dá apenas pelo estudo da estrutura constitucional,

mas sim, pelas estruturas reais do poder econômico e pelas forças e práticas políticas internas e externas.

A história federativa brasileira foi marcada por períodos de autoritarismo e por momentos democráticos. Após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), considerada por alguns pesquisadores a mais descentralizada do mundo, os estudos sobre o federalismo brasileiro, advindos desta corrente de pensamento, têm apontado para um momento de descentralização. Arretche (2012, p. 15), na contramão desta literatura, afirma que: “[...] O processo de construção do estado nacional operou no sentido da centralização da autoridade política”. A autora ainda ressalta que a Constituição Federal de 1988 facilitou a centralização de decisão nas mãos do governo federal e que o estado federativo brasileiro produziu um efeito centrípeto na produção de políticas públicas, ou seja, o poder de decisão sobre a condução de políticas públicas de cunho nacional está concentrado nas mãos da União.

[...] a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A constituição de 1988 não foi exceção a essa tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais, nessas áreas tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas das primeiras prevalecem sobre as últimas. O artigo 22 lista as áreas de competência legislativa exclusiva da União, nas quais portanto, as unidades constituintes estão interdidas de legislar. Tem 29 incisos, incluindo políticas executadas por estados e municípios. O artigo 24 lista as áreas de competências concorrentes, em que estados, municípios e a União podem legislar. Tem apenas 16 incisos. O artigo 25 estabelece que os poderes legislativos residuais são dos estados. Entretanto, dada a amplitude jurisdicional da União, esse resíduo tende a ser praticamente inexistente. Exceto para a criação de áreas metropolitanas e na segurança pública, nenhuma área de política é de exclusividade legislativa dos estados. (ARRETCHÉ, 2012, p. 16, grifo da autora).

A CF/1988 descentralizou a operacionalização das políticas públicas, mas a decisão e o desenho das mesmas continuam concentradas no governo central. O governo federal pode praticamente promover legislação em qualquer área das políticas públicas. Portanto, a União tem grande influência na produção da agenda junto às unidades subnacionais e no modo como as políticas descentralizadas são executadas. Sousa (2005 p. 111) enfatiza

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar

conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas federais que se impõem sobre às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também constrangida por decisões do poder judiciário. [...]

Em tese, embora os entes federativos tenham autonomia para aderir ou não à agenda de políticas proposta pelo governo federal, em sua maioria não retêm grandes capacidades financeiras, operacionais e políticas para impor suas próprias agendas, e acabam por ceder às induções da União. Segundo Arretche (2012, p. 20): “A normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais”.

Tendo em vista este cenário o que se pretende neste artigo é situar as políticas educacionais dentro da dinâmica federativa pós-década de 1990, bem como contribuir para o entendimento dos determinantes institucionais que a afetam. A configuração institucional da federação brasileira e sua dinâmica de funcionamento são alguns dos elementos centrais para a compreensão dos rumos em que as políticas educacionais tomaram nas últimas décadas.

A recentralização da federação

Com a promulgação da CF/1988 a federação brasileira foi remodelada. A principal característica desse processo foi a democratização que se traduziu em descentralização e conferiu aos governos subnacionais especialmente aos governadores um alto grau de autonomia administrativa e financeira. Houve uma pulverização de recursos fiscais por meio da ampliação das receitas compartilhadas pela União com estados e municípios.

Um novo federalismo nascia com a redemocratização do país que, em linhas gerais, portava as seguintes características: descentralização fiscal, aumento do poder dos governadores no Congresso Nacional, prática predatória dos estados em relação à União, e competição não colaborativa horizontal. Abrucio (1998, p. 35-36) explicita que

a) Entre 1980 e 1990, enquanto a importância relativa da União na receita total disponível nas três esferas de governo caiu 17%, no caso dos estados e municípios houve um aumento de 26% e 70% [...]. b) Com o fortalecimento do Congresso Nacional ante o Executivo Federal, os Estados aumentaram seu poder diante da União. Isto porque os governadores estaduais conseguiram se articular para formar coalizões de veto às mudanças que modificassem a estrutura de distribuição de recursos e encargos dentro da federação. [...]. c) ao conquistar mais poder, os estados puderam adotar uma

postura mais independente frente ao governo federal. Porém, em vez de fazerem valer apenas a soberania recém conquistada, as unidades estaduais vem assumindo uma prática predatória perante a União. [...]. d) Na relação dos Estados entre si, ao longo da redemocratização vigorou um jogo de competição não colaborativa. [...].

O fortalecimento dos governos estaduais resultou no que Abrucio (1998) chama de federalismo estadualista predatório. O comportamento individualista dos governadores direcionava-se à manutenção do poder que a estrutura federativa lhes proporcionava. O caráter predatório do federalismo brasileiro teve origem em uma competição não colaborativa existente nas relações dos estados com a União. Os estados repassavam suas dívidas ao governo federal e assinavam contratos de repactuação dos débitos que não cumpriam. Tal processo acarretou um endividamento sem precedentes dos estados para com a União, além do descontrole das contas federais.

A autonomia financeira dos governadores, relativa aos gastos públicos, proporcionou um ambiente favorável ao descontrole e ao desperdício; eles aumentaram os gastos além do que suportavam, entrando em processo de endividamento desenfreado. De acordo com Baggio (2010, p. 125): “Neste ambiente favorável ao abuso do poder político, os governadores deram início a um círculo vicioso de empréstimos, tanto internos quanto externos, endividando sobremaneira os estados. [...]”

Porém, a partir da segunda metade da década de 1990, a autonomia dos governos subnacionais sofreu restrições. Essas foram frutos da abertura do país à internacionalização e financeirização da economia e das reformas de caráter neoliberal operadas no país. A dinâmica federativa foi afetada e o jogo institucional passou a favorecer o governo central.

A reforma do Estado brasileiro materializou-se basicamente nos meados dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e teve como eixo principal a busca de estabilidade monetária. Para tanto a implementação de algumas medidas de ajustes fiscal foram tomadas juntamente com a privatização de empresas estatais. (REZENDE e AFONSO, 2002).

Diante do endividamento interno das unidades federativas e do ajuste fiscal estas se viram obrigadas a renegociar suas dívidas com a União e assim a aderirem ao programa de reforma do Estado proposto pelo governo de FHC. A transformação do Fundo Social de Emergência (FSE) em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) retirou 20% dos fundos de participação dos estados e municípios, bem como a aprovação da Lei Complementar nº 87/1996, – denominada Lei Kandir, em razão de que foi uma iniciativa do ex-deputado

Antônio Kandir, que isentou as exportações da tributação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destinados aos estados e unificou todas as normas de arrecadação destes. Essas medidas enfraqueceram as unidades federativas subnacionais e fortaleceram o governo central.

A aprovação do FSE, até a DRU (Desvinculação de Receitas da União), passando pelo FEF, afetou negativamente as receitas de estados e municípios. Para fazer seu próprio ajuste fiscal, o governo federal reverteu decisões da CF 88 por meio de duas medidas combinadas: (a) flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gastos; e (b) retenção de parte das transferências constitucionais a Estados e municípios. Essa última revertia uma das mais reconhecidas medidas descentralizadoras da CF 88, pois reduziu o montante de receitas tributárias que a União é obrigada a transferir para Estados e municípios. As medidas afetaram, portanto, as receitas de todas as unidades federativas, mas seu maior impacto foi sobre as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, bem como sobre os municípios pequenos, sabidamente mais dependentes das transferências constitucionais. (ARRETICHE, 2009, p. 388)

As medidas apontadas por Arretche (2009) fazem parte de um conjunto de ações que impôs as unidades subnacionais expressivas perdas nas suas receitas, regulou a competência tributária destas e normatizou a execução de políticas públicas realizadas por estados e municípios. De acordo com Arretche (2009 p. 384) no período de 1989 a 2006, ou seja, do governo de Sarney ao primeiro governo de Lula, foram submetidas à votação na câmara dos deputados federais 59 iniciativas legislativas de interesse federativo que afetaram os governos subnacionais. Estas apresentavam os seguintes conteúdos:

- a) matérias que afetaram as receitas de estados e municípios;
- b) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais na arrecadação de seus próprios impostos;
- c) matéria em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais no exercício de suas próprias competências;
- d) matérias em que a legislação federal afeta a autonomia decisória dos governos subnacionais para decidir sobre a alocação de suas próprias receitas.

As relações federativas verticais foram fortemente impactadas por essas medidas o que forjou uma dinâmica federativa que favoreceu a imposição da agenda de políticas da União. Isso foi possível em grande parte porque a CF/1988 conferiu ampla capacidade ao governo central para elaborar legislação/regulamentação em quase todas as matérias de interesse federativo.

No que diz respeito a competência legislativa das políticas públicas a União praticamente pode promulgar normas legais em todas as áreas. O art. 21 da CF/1988 elenca 25 áreas de competência da União e o art. 22 lista 29 áreas de competência privativa desta, bem como, o art. 24 faz referência às áreas de competência concorrentes da União, Estados e municípios. Assim, ao mesmo tempo em que a execução das políticas são descentralizadas a regulação destas é concentrada no governo central, ou seja, os governos subnacionais executam o que é decidido e desenhado pela União. O desenho federativo prescrito na CF/1988 combina ampla autoridade jurisdicional a União no campo das políticas públicas em âmbito nacional e descentralização na execução destas.

Pós-1990 a federação foi retornando a sua situação de centralização do poder na esfera federal. Houve um movimento de fragilização das relações verticais na federação brasileira, ou seja, de diminuição de governabilidade das esferas subnacionais que foi resultado das reformas implementadas no governo de FHC.

No campo educacional a descentralização provocou um redesenho da oferta da educação básica pública e mudou o perfil das relações intergovernamentais verticais. Uma vez que as unidades subnacionais ficaram amarradas à legislação de cunho nacional e a transferência de recursos da União.

Para responder as demandas educacionais produzidas nas unidades subnacionais, fruto da descentralização, essas buscaram os mais variados caminhos que foram de parcerias com os grupos privados à implantação de programas educacionais dos mais diversos.

O redesenho da oferta da educação pública, iniciado nos anos de 1990, ainda está em curso, situação que resulta da própria lógica pulverizadora deflagrada no período. Essa “pulverização” da oferta da educação básica - termo que a nosso ver melhor designa o processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais – tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos locais. Estes, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para a estrutura pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios. (ADRIÃO, 2008, p. 786).

A centralização normativa e fiscal juntamente com a baixa capacidade das unidades subnacionais em corresponder com as demandas educacionais incorporadas a partir da descentralização permitiu ao governo federal instrumentalizar políticas e programas de cunho governamental em detrimento das políticas de Estado com vista à melhoria da oferta da educação básica.

A negligência em cumprir o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011) no governo de FHC e sua substituição pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) implantado pelo governo Lula em 2007, ilustrou a capacidade do governo central em implantar sua agenda governamental no campo das políticas educacionais. Dourado (2011, p. 51) constatou que a aprovação do PDE secundarizou o PNE (2001-2010) e, afirmou que: [...] “Tal constatação revela que, a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais em detrimento das políticas do Estado”.

A dinâmica federativa e a educação

No campo educacional as políticas públicas são compartilhadas entre os entes federativos e de acordo com a CF/1988 devem ser pautadas no regime de colaboração. Embora, na educação básica, a Carta Constitucional estabeleça o campo de prioridade dos estados, municípios e distrito federal, essa também prevê a cooperação e a participação da União na regulamentação nacional, no financiamento, planejamento e avaliação externa. O art. 211 da CF/1988 prescreve:

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.

A cooperação intergovernamental da União se expressa por meio da assistência técnica e financeira, bem como na função supletiva e redistributiva. No entanto, o governo central instrumentaliza múltiplos programas nas redes de educação das unidades subnacionais sob o regime de cooperação. Esses programas trazem a marca do protagonismo da União que estabelece as diretrizes gerais das políticas, ficando a cargo dos estados e municípios a sua operacionalização e execução.

A dinâmica das relações intergovernamentais diz respeito às conexões entre diferentes níveis de governo e é regida pelas regras constitucionais, arranjos administrativos, negociações políticas, desenho dos programas e pela conjuntura econômica federativa. Cavalcanti (2017, p. 12) assevera

As relações intergovernamentais envolvem mecanismos formais (institucionais) e informais que estabelecem processos de negociação, cooperação e coordenação entre os governos. Mecanismos formais incluem tanto o legislativo quanto as instituições e arenas do executivo (ministérios, departamentos, agências, programas governamentais). [...]. Mecanismos informais envolvem, sobretudo, os processos de comunicação e interação entre os funcionários dessas instituições – elaboradores e executores de políticas públicas – os quais, embora ocupem pouco espaço nos estudos e pesquisas, têm forte impacto nas relações que se estabelecem entre os governos, especialmente, naquelas federações onde as relações intergovernamentais são marcadas por clientelismo e poucos mecanismos de *accountability*.

As relações intergovernamentais se apresentam como um elemento fundamental da análise das políticas públicas em um sistema federativo, especialmente no caso brasileiro, que optou, na Carta Constitucional de 1988, pelo federalismo cooperativo. Especificamente, na área educacional, as competências são compartilhadas e o regime de colaboração é a espinha dorsal legal das relações entre os entes federativos. Cabe aqui acrescentar a consideração de Farenzena, Pergher, Schuch e Mosna (2015, p. 77) sobre a análise de políticas educacionais na federação brasileira

Dada a organização federativa na educação nacional, e a conjunção de princípios de autonomia e interdependência dos sistemas de ensino, julgamos que o exame das atribuições de cada esfera de governo, bem como a concepção de relações intergovernamentais desenhadas nas políticas, são elementos substanciais a ter em conta nos constructos de pesquisa que buscam analisar políticas públicas educacionais no Brasil. Não são os únicos, conjugam-se outros, mas compõem a base inicial para que se formulem questões e/ou problemáticas sobre a gênese, as práticas e/ou os resultados de políticas.

A garantia do cumprimento do direito dos cidadãos à educação básica no Brasil é compartilhada pelos entes governamentais (União, estados, Distrito Federal e municípios) e está prevista no art. 211 da CF/1988. Esta por sua vez prescreve a colaboração e cooperação como forma de atuação federativa no campo educacional. Os entes subnacionais assumem a oferta e a operacionalização da educação básica e compartilham com a União as dimensões regulamentação, financiamento, planejamento e avaliação.

O governo central goza de ampla jurisdição na área educacional uma vez que pode legislar privativamente sobre as diretrizes nacionais e interferir diretamente nas unidades

subnacionais por meio do auxílio técnico e financeiro. Além do que, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) no art. 8 prescreve como incumbência da União:

- I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III – 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;
- IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- IV – A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;
- V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI – 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 do ensino;
- VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; (BRASIL, 1996).

A atuação da União junto aos entes subnacionais na área de educacional circunscreve-se a assistência técnica e financeira, na função redistributiva e supletiva, na elaboração de diretrizes curriculares para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, na construção de normas e na avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação. Além do que, elaborar o PNE, realizar a coleta e disseminação de informações e instituir e coordenar o processo de avaliação nacional. Embora as unidades subnacionais tenham um grau relativo de autonomia na gerencia de seus sistemas de ensino, essas estão limitadas pelas normas baixadas pela União, conforme reza os artigos 10 e 11 da LDB/1996. Cavalcanti (2017, p. 17) pondera que

Ao realizar a sua função de assistência técnica e financeira, a União não apenas transfere recursos financeiros para os demais entes, mas também regulamenta seus fins, sua forma e seus procedimentos, configurando modelos de políticas a serem implementados pelos estados e municípios. Por outro lado, a função redistributiva e

supletiva da União envolve também a ação normativa, o que lhe garante a autoridade decisória sobre a regulamentação de recursos e políticas. Portanto, a regulamentação da educação básica por parte da União ocorre tanto por meio da elaboração de marcos regulatórios da política nacional de educação (planejamento, currículo, avaliação) quanto por meio dos atos normativos que disciplinam sua assistência técnica e financeira para os entes federados no campo da educação básica.

No que diz respeito à cooperação intergovernamental as ações federais têm se direcionado para a implementação de programas propostos pelo MEC por meio de arranjos intergovernamentais. Ainda que as unidades subnacionais tenham, em tese, autonomia para aderirem ou não a tais programas, essas acabam por cederem aos aliciamentos da União. Uma vez que não possuem recursos financeiros, administrativos e técnicos para cumprirem com seu dever constitucional.

Na prática o regime de colaboração no campo educacional, pós CF/1988, tem se configurado na execução de programas governamentais desenhados por técnicos do MEC em detrimento da decisão política conjunta com ampla participação dos representantes dos entes federados. Vale ressaltar que muitos dos programas propostos pela União possuem órgãos colegiados com representatividade federativa para geri-los, mas estes restringem-se apenas as decisões operacionais e técnicas. É preciso ter clareza quanto quem tem a autoridade decisória para legislar e quem executa para desvendar os arranjos que compõem o regime de colaboração no campo educacional.

Esta configuração constitucional permitiu que a União exercesse uma ampla função normativa em detrimento da decisão federativa conjunta. As unidades subnacionais ficaram encarregadas pela operacionalização das decisões tomadas em organismos federais. Além do que permitiu que o governo central produzisse uma vasta série de normas nacionais que limitaram a autonomia das unidades subnacionais. Essas respectivas normas abrangem desde o gasto dos recursos financeiros, formação docente, piso salarial, alimentação escolar, avaliação e até a composição dos currículos.

No caso da federação brasileira a ampla capacidade da União em legislar e coordenar as políticas educacionais está orientada em produzir regras homogêneas. Esse comportamento é fortalecido, pois a Constituição Federal obriga os governos subnacionais a se submeterem a legislação de cunho nacional e a União controla recursos fiscais e os usa como mecanismo de indução sobre os mesmos. A centralização da capacidade regulatória nas mãos da União

limita a autonomia dos governos subnacionais, no que tange a decisão, execução de políticas educacionais e dos gastos dos recursos financeiros.

As transferências federais, além de operarem para reduzir as desigualdades nas receitas para a execução de políticas públicas, como no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), estão direcionadas a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às prioridades da agenda política federal. Arretche (2012, p. 22) avalia que

[...] A variedade de federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns.

Na área educacional, o contorno federativo conduziu a diversos arranjos no campo do financiamento da educação, que envolveram transferências constitucionais², legais³ e de Fundo⁴ de caráter obrigatório e transferências de recursos voluntárias⁵ por parte da União para as unidades subnacionais, que ganharam características de assistência financeira prevista na CF/1988 e na LDB/1996. Oliveira e Cavalcanti (2014, p. 39-40) inferem que

Diferentemente das transferências constitucionais, que já são regulamentadas constitucionalmente, as transferências legais e voluntárias são objeto de intensa normatização, conforme os rumos da política do governo federal e, por isso, constituem-se em base de dados normativa privilegiada para compreensão das características e dos movimentos que assumem a política governamental. [...].

²Transferências constitucionais: são os recursos que a União transfere aos estados e municípios por determinação da CF/1988, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). (BRASIL, 2005).

³Transferências legais: São aquelas previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de conta. As transferências legais para a educação estão todas organizadas em programas sob a responsabilidade do FNDE, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros. (BRASIL, 2005).

⁴No repasse de fundo, os valores são depositados diretamente do FUNDEB para contas específicas dos fundos. (BRASIL, 2005).

⁵As transferências voluntárias são os repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional e legal. Com a política do PAR, tais transferências, em grande parte, também passaram a ser feitas de forma automática, vinculadas às demandas apresentadas no PAR de cada ente (BRASIL, 2005).

Desde a aprovação da CF/1988, que vinculou 18% das receitas dos impostos da União e 25% dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento da educação, aconteceu uma série de mudanças nos dispositivos legais que operacionalizam a distribuição dos recursos. Entre as mais importantes estão a Emenda Constitucional (EC) n. 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que estabeleceu o FUNDEB. Esses foram instrumentos importantes que contribuíram para uma melhor equalização do financiamento educacional, uma vez que subvincularam parte dos recursos à manutenção do Fundo e normatizaram a sua aplicação. Mas, conseqüentemente, restringiram a autonomia dos estados e municípios em relação aos gastos com educação, pois estão condicionados a normas nacionais que regem o Fundo.

A federação brasileira é marcada por uma imensa desigualdade econômica entre as esferas governamentais, o que, por sua vez, demonstra um enorme descompasso entre a arrecadação de impostos e a oferta de serviços públicos, como por exemplo, a educação. A transferência intergovernamental é um dos mecanismos que ajudam a combater essa lacuna. Portanto, o FUNDEF e posteriormente o FUNDEB têm contribuído, ainda que timidamente, para a superação da assimetria no campo educacional e para o aprofundamento da colaboração prevista no art. 211 da CF/1988. (SENA, 2011).

As transferências legais e voluntárias no campo da educação materializaram-se em diferentes programas federais que assumiram as características da gestão governamental. Os programas diversificaram-se dependendo do foco: educação infantil, fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA), Educação indígena, Educação do Campo, formação de professores, alimentação escolar, transporte, saúde escolar, tecnologia educacional, livros didáticos, educação ambiental, olimpíadas escolares, Projovem e outros.

Esse modelo de centralização de gestão política e administrativa materializado de forma significativa nos anos 1990, continuou de forma sistemática durante os mandatos dos governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Com efeito, no final do segundo mandato do governo Lula os programas educacionais de transferências voluntárias chegaram a mais de quarenta, a maioria deles de caráter focal, com públicos específicos para atendimento. Além do que a partir de 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) unificou e reestruturou estes programas e deu prioridade para escolas com baixo IDEB por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PAR atuou como mecanismo de orientação para o planejamento educacional nos municípios e para as transferências realizadas para os entes subnacionais por meio de programas específicos. Após realizar um diagnóstico da situação local o município recorria a um menu de programas e ações de assistência técnica e financeira que melhor correspondia à sua situação. Oliveira e Cavalcanti (2014, p. 49) salientam que:

Portanto, a ação correspondente a cada situação ou problema identificado no diagnóstico do PAR já está previamente definida e formatada pelo MEC, a qual será solicitada pelo ente como a ação necessária à sua condição. Porém, a experiência da gestão dos serviços públicos mostra que nem sempre a ação disponibilizada pelo MEC, em formato de um programa específico, responde à problemática vivenciada pelo município, uma vez que é impossível a qualquer programa formatado nacionalmente atender a todas as especificidades da diversa realidade de um país na dimensão do Brasil. Por outro lado, sabe-se que, para grande parte dos municípios brasileiros que apresentam baixa capacidade técnica para planejar e implementar políticas públicas, ter um modelo de planejamento pré-estruturado, ações formatadas e guias de procedimentos, aumenta a chance de a política pública ser efetivada.

O processo de indução é favorecido pela condicionalidade da transferência de recursos e pela baixa capacidade técnica operacional da maioria dos municípios. Ao aderir aos programas específicos os governos locais se responsabilizam em seguir as normas e formatos estabelecidos em cada programa. Assim, a decisão da política fica a cargo dos técnicos do MEC e a operacionalização e responsabilização a cargo dos municípios.

A colaboração entre as esferas administrativas pauta-se no exercício subordinado de poder, não há uma participação compartilhada na tomada de decisões políticas e administrativas das mesmas. As relações intergovernamentais são regidas pela dinâmica do governo central que possui maior capacidade na imposição de sua agenda. De acordo com Andrade (2013, p. 390) não há

[...] iniciativas para a elaboração de uma agenda programática de intervenções, acordada entre tais esferas, de modo a se explicitar o que e como serão levadas a efeito as ações necessárias à melhoria não somente do atendimento às demandas específicas de níveis e modalidades do ensino, mas, sobretudo, do provimento de meios que corroborem a conquista de resultados exitosos no que toca aos parâmetros almejados de qualidade social na educação.

A autonomia dos municípios em planejar e executar sua política educacional é limitada pela adesão aos programas do governo federal e a colaboração conjunta na decisão é subtraída. A capacidade de produção de agenda de políticas nas unidades subnacionais por

parte da União é uma das características marcantes das relações federativas na área educacional.

A grande quantidade de programas instrumentalizados nos municípios pelo MEC não significou necessariamente descentralização; ao contrário, pode indicar centralização. Partindo do viés analítico defendido por Arretche (2012), entre quem executa (*policy-making*) e quem tem autoridade decisória para legislar (*policy decision-making*), observa-se um processo de centralização no âmbito normativo da política, uma vez que os programas de auxílio oferecidos no PAR são planejados no âmbito do governo federal/MEC.

Portanto, a coordenação indutiva da União pode fortalecer o governo local (municípios), no que se relaciona ao atendimento das suas demandas sociais, ou provocar a dependência e a centralização federativa. Existe, aqui, o que Abrucio (2010, p. 47) classifica de paradoxo federativo, “[...] 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.”

Na tentativa de responder à questão central do federalismo, quanto à autonomia e à interdependência, a temática da coordenação federativa pretende ir além da dicotomia centralização/descentralização. Ela procura mover-se nas duas direções, o que exige a criação de fóruns federativos que promovam a negociação a respeito da elaboração e da implementação de políticas conjuntas, mesmo que coordenadas pela União. Abrucio (2005, p. 46) admite que, no âmbito da coordenação federativa

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

A função coordenadora da União não pode ferir alguns princípios básicos do federalismo, tais como a autonomia dos entes federados, os direitos constitucionais das unidades subnacionais e a barganha federativa. Para que não haja hierarquias centralizadoras, é preciso que o processo decisório, embora coordenado pela União, envolva outras esferas administrativas para estabelecer redes federativas amparadas em fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo.

Considerações finais

A federação brasileira pós meados da década de 1990 alterou radicalmente sua dinâmica que passou a favorecer o processo de centralização normativa e fiscal. No campo educacional um conjunto de normas nacionais foram produzidas visando alterar o comportamento dos entes subnacionais e direcionar suas ações e seus gastos. Dentre algumas podemos citar: a LDB/1996, o FUNDEF, o PNE (2001- 2011); o FUNDEB, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o PDE, o PAR, a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação, o PNE (2014-2024) e outros.

No segundo mandato de Lula até o primeiro governo de Dilma Rousseff as ações do governo federal foram direcionadas, em grande parte, à educação básica com ênfase na implementação do regime de colaboração, do Sistema Nacional de Educação (SNE) e na discussão sobre o papel das esferas governamentais na garantia do direito à educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) evidenciaram a tentativa do governo federal em assumir o protagonismo no direcionamento da educação básica no Brasil.

No campo das políticas educacionais houve uma revisão na atuação da União que passou a agir como indutora de programas educacionais. A aproximação do governo federal via MEC com os demais governos subnacionais por meio do oferecimento da assistência técnica e financeira, disponibilizadas através de vários programas, constituiu uma das características marcantes de suas ações.

A União passou a assumir mais compromissos financeiros, de regulação, controle e assistência técnica no campo das políticas educacionais. Embora esse processo favoreça a centralização das decisões nas mãos da União é inegável que, apesar dos limites e contradições, este apoio do MEC representa nas redes municipais uma qualificação no atendimento à demanda educacional.

Mas, é preciso ter clareza que essas ações de coordenação da União, com indução de políticas não se configuram como regime de colaboração, muito embora os documentos oficiais dos respectivos programas dizem tratar desta matéria. A colaboração federativa na área educacional, prevista na CF/1988, diz respeito a gestão associada de políticas. O que comumente se chama de regime de colaboração traz a marca da centralização decisória, ou seja, a União por meio de diversos programas é quem tem definido as normas de colaboração.

Muito embora é preciso ter em mente que a partir do impeachment de Dilma Rouseff (2016) deu-se início a uma série de retrocessos na área educacional. No âmbito da colaboração e da coordenação federativa na educação, essas caminham em direção a uma centralização de cunho autoritário que visa a imposição de um projeto neoliberal na educação. A Emenda Constitucional n. 95/2016 que institui um novo regime fiscal é expressão máxima dessa agenda e representa o estrangulamento do PNE (2014-2024). Além do que promove o processo retirada do Governo Federal do protagonismo na coordenação das políticas educacionais para educação básica abrindo espaço para o avanço do setor empresarial mercadológico.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- _____. A coordenação Federativa no Brasil: A experiência do FHC e os desafios do governo Lula. In. **Revista de Sociologia Política**, n. 24: p. 41-67. Curitiba, 2005.
- ADRIÃO, Thereza. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. In. **Cadernos de Pesquisa**. v. 38, n. 135, set./dez. 2008.
- ANDRADE, Edson Francisco. Regime de Colaboração no Financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco. In. **Educação**, v. 38, n. 2, p. 389-402: UFSM, 2013. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reeducacao/article/view/6227/5486>. Acesso em: 3 mar. 2016.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à Educação básica: a cooperação entre os entes federados. In. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 29 jul. 2015.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. In. **Revista de Ciência Sociais**. V. 52, n. 2, p. 337 a 423; Rio de Janeiro, 2009.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2010.
- BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 31 mar. 2016.
- BRASIL, Presidência da República. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 6 mai. 2016.
- BRASIL, Controladoria Geral da União. **Gestão de Recursos Federais: manual para os agentes municipais**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2016.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira da União para a educação básica: tensões entre regulação federal e a autonomia dos governos subnacionais. **Revista Textura**. v. 19, n. 40. Canoas/RS: ULBRA, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3013/2234>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. O Plano Nacional de educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectiva. In. Dourado, Luiz Fernandes (org). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e Perspectivas**. 2 ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

FARENZENA, N; PERGHER, C. J.; SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. Relações Intergovernamentais: aportes para pesquisas em políticas públicas educacionais. In. **Oha@res**, v.3, n. 2, p. 65-69: Guarulhos, 2015.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações Federativas no Financiamento da Educação Básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. In. **Educação Online**. n. 15, jan./abr. pp. 36-56. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/article/view/67/pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. 2002. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

SENA, Paulo Martins de. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

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