

FEDERALISMO BRASILEIRO: ALGUMAS IMPLICAÇÕES NO CAMPO EDUCACIONAL

BRAZILIAN FEDERALISM: SOME IMPLICATIONS IN THE EDUCATIONAL FIELD

Cleiton de Oliveira¹

Resumo: O texto tem como propósito o levantamento e análise de algumas implicações do federalismo brasileiro no campo educacional. Para tanto retoma aspectos da atuação da União, estados, Distrito Federal e municípios no oferecimento do ensino em seus diferentes níveis, seleciona a legislação sobre a temática, analisa a ampliação do atendimento quanto à cobertura, duração dos cursos, carga horária e idade mínima para o ensino obrigatório e gratuito, detendo-se na apresentação e análise das matrículas do ensino básico no ano de 2012 e do superior em 2011. Aborda a questão do regime de colaboração, analisa o financiamento do ensino, as formas mais comuns de trabalho conjunto entre os entes federados e apresenta algumas implicações das mesmas. Por fim destaca a importância do estabelecimento do sistema nacional de educação, a questão do novo Plano Nacional de Educação e a necessidade de regulamentar o regime de colaboração, considerando a superação das desigualdades regionais e ampliação da cobertura com qualidade do ensino brasileiro em seus diferentes níveis.

Palavras chave: Federalismo. Regime de colaboração. Relações intergovernamentais.

Abstract: This paper has as purpose to bring up and analyze some implications of Brazilian federalism in the educational field. In order to do so it recovers some aspects of the operations of the Union, states, Federal District and municipalities in the offering of teaching at its different levels. Selects legislation issues about the theme, analyzes the

¹ Doutor em Educação, professor aposentado da UNICAMP e professor colaborador da UNIMEP. E-mail: cleitondeoli@gmail.com

expansion of the service such as the coverage, duration of courses, course load and minimum age for the compulsory and free education, retaining to the presentation and analysis of the basic education enrollments in 2012 and higher education in 2011. It addresses the issue of collaborative regime, analyzes the education funding, the most common forms of joint work between federative entities and discusses their implications. Finally it emphasizes the importance of the establishment of the national education system, the new National Education Plan issue and the need of regulating the collaborative regime, considering overcoming regional inequalities and expanding the high quality coverage of Brazilian education at different levels.

Keywords: federalism, collaborative regime, intergovernmental relations.

O presente artigo corresponde, com modificações, à conferência sobre Políticas Educacionais atuais e repercussões, proferida no XI Simpósio de Produção Científica e VIII Jornada do PPGE/Mestrado, promovida pelo Centro Universitário Moura Lacerda, em 8 de novembro de 2012. As modificações referem-se à incorporação de discussões havidas no debate, à atualização legal e aos acertos exigidos pelo novo suporte, ou seja, da linguagem oral para a escrita. O texto tem como propósito levantar e analisar implicações decorrentes do federalismo brasileiro na área educacional. Para responder ao proposto apresenta breve retrospecto histórico a respeito das atribuições e competências dos diferentes poderes, atuais entes federados, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A ampliação do ensino é analisada, considerando a cobertura e a duração dos diferentes níveis de ensino; da mesma forma procede-se em relação ao financiamento e às competências e atribuições das diferentes esferas de governo na questão. São apresentadas formas de trabalho colaborativo desenvolvido pelos entes federados no que concerne à educação. A análise desenvolvida conduz ao reconhecimento da necessidade de um trabalho conjunto na área educacional, visando à superação das desigualdades e ampliação da cobertura com qualidade,

316

para tanto enfatiza a necessidade da aprovação do novo Plano Nacional de Educação, do estabelecimento do sistema nacional de educação bem como da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

Atendimento educacional: antecedentes

O atendimento educacional brasileiro foi historicamente limitado, excludente e com problemas gravíssimos em relação à cobertura e à qualidade do ensino. Esta situação explica-se principalmente em decorrência ao Ato Adicional de 1834 o qual, segundo interpretação que prevaleceu, deixou para as províncias o ensino das primeiras letras e o profissional, ficando a cargo do poder central o ensino superior, a normatização do secundário e o atendimento ao Município da Corte (AZEVEDO, 1976). A iniciativa tomada no império vai adentrar a república pela política dos governadores e, embora não faltassem reações reclamando maior participação do governo central nas questões do ensino inicial, mais tarde primário; a situação sofreu poucas alterações, havendo intervenções federais em períodos de guerras, 1918 e 1938, nacionalizando escolas. As províncias, depois estados, por enfrentarem problemas referentes à pouca arrecadação fiscal, viram-se obrigadas a solicitar auxílio dos municípios, daí o atendimento educacional nas três esferas administrativas (OLIVEIRA, 1999).

Do ponto de vista político se explicava a não preocupação com a escolarização da população, considerando a situação do Brasil como colônia do reino português; no período imperial e nas primeiras décadas da república a situação permaneceu, com tímidas alterações, em virtude da escassa noção de cidadania que imperava. Do ponto de vista econômico a situação se explicava pelo entendimento da não necessidade de trabalhadores alfabetizados no modelo agroexportador, modelo este que vai prevalecer até a República Velha. Embora fosse esta a situação prevalecente, ao longo do período manifestações ocorreram em defesa da maior difusão da alfabetização; no império elas ocorreram procurando, sem obter resultados, firmar posição da participação do governo central como concorrente ao provincial na manutenção do ensino inicial (SUCUPIRA, 1996), na

primeira república, dentre outras manifestações, destacaram-se as da ABE – Associação Brasileira de Educação – ao realizar Conferências Nacionais de Educação (NAGLE, 1974). A publicação do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova em 1932 constitui um chamamento à Nação para a questão da disseminação da escolaridade.

A ampliação da escolarização ao longo do século vinte se deu em função, dentre outras mudanças, as que se seguem: o desenvolvimento da industrialização requerendo mão de obra alfabetizada de início e mais técnica em continuidade, tendo em vista as mudanças processadas no mundo da produção; o fenômeno da urbanização, o êxodo rural, a formação das regiões metropolitanas e a existência de megalópoles, sofrendo exigências da vida em sociedade mais complexa; as organizações gremiais, a vivência de maior democratização, embora com recaídas, a noção de cidadania requerida pela população; o desenvolvimento dos meios de comunicação e as exigências do mundo contemporâneo. A ampliação da escolarização se verificou em relação à zona urbana e rural e às diferentes regiões do país, nem sempre na velocidade e com a qualidade desejáveis. Esta ampliação se deu em relação aos anos de escolarização, ao período letivo e à cobertura.

Até à primeira república não havia normativa nacional quanto ao número de anos da escolaridade primária, variando a mesma conforme o estado e, em geral, tendo a zona urbana maior duração que a rural. A primeira ordenação em nível nacional quanto à organização, currículo e número de anos se deu com a Lei Orgânica do Ensino Primário, integrante da Reforma Capanema, Decreto-Lei n. 8 529, de 2 de janeiro de 1946, que estabeleceu a duração de quatro anos para esta escolarização inicial; no conjunto, as demais Leis Orgânicas do período, estabeleceram quatro anos para o ginásial e três anos para o colegial. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4024, de 20 de dezembro de 1961, manteve a duração do ensino primário em quatro anos, abrindo a possibilidade de mais dois anos. A Lei n. 5 692, de 11 de agosto de 1971, uniu o antigo ensino primário ao antigo

ginasial, constituindo o ensino de primeiro grau, com a duração de oito anos letivos. A duração foi ampliada para 9 anos pela Lei n. 11 274, de 6 de fevereiro de 2006.

A duração anual da escolaridade estabelecida pela Reforma Capanema do Ensino Primário era de “Art. 14. O ano escolar será, de dez meses, dividido em dois períodos letivos, entre os quais se intercalarão vinte dias de férias. De um para outro ano escolar haverá, dois meses de férias”; a análise do citado evidencia que na realidade eram nove meses e meio e não dez meses letivos; ademais, não havia referências quanto à carga horária. A primeira determinação quanto ao mínimo de dias letivos por ano foi dada pela Lei 4 024/61, estabelecendo 180 dias letivos. A lei 5 692/71 manteve os 180 dias letivos por ano, acrescentando que a duração mínima semestral seria de 90 dias e a anual de 180 e estabeleceu, pela primeira vez, a duração de 720 horas anuais. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9 394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu o mínimo de 200 dias letivos e 800 horas anuais.

A escola pública de tempo integral foi prevista pela Lei n. 9 394/96, a qual assim se expressou em seu Art. 34, § 2º: “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino”. O período integral foi experimentado anteriormente pela Escola-parque na Bahia, iniciativa de Anísio Teixeira, pelas experiências em diferentes estados nos anos de 1960 - ginásios vocacionais, ginásios pluricurriculares, escolas experimentais, escolas de aplicação – pelos CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública - inicialmente no estado do Rio de Janeiro na década de 1980 e posteriormente em outras localidades, dentre outras experiências. O Plano Nacional de Educação anterior, Lei 10 172, de 9 de janeiro de 2001, dentre os “Objetivos e Metas” para a educação infantil estabeleceu: “18. Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos”; na mesma direção, em relação ao ensino fundamental expressou: “21. Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em

número suficiente”. O Plano Nacional de Educação, em tramitação estabelece em sua “Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica” no período de 10 anos.

As experiências de escolas em período integral tem se multiplicado pelo país, nem todas conseguindo manter a qualidade e o interesse dos alunos no “segundo período”. As iniciativas se desenvolveram não só porque se reconhece a importância e a necessidade de um período maior de desenvolvimento educacional como também em função do financiamento. Assim, a Lei n. 11 494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - estabelece que a “distribuição proporcional dos Fundos” considerará, dentre outras diferenças o oferecimento de creche, pré-escola e de ensino fundamental em tempo integral.

Ainda em relação à ampliação do atendimento há três observações a serem feitas. A primeira refere-se ao fim de exames intermediários para a continuidade dos estudos, com a extinção dos que separavam o antigo primário do antigo ginásio bem como dos que separavam este nível de ensino da escola normal, procedimento que não era geral no país. A segunda diz respeito à idade mínima para acesso ao ensino fundamental, estabelecido em sete anos pela Lei Orgânica do Ensino Primário, idade mantida tradicionalmente, sendo reformulada pela entrada aos seis anos, conforme a Lei n. 11 114, de 16 de maio de 2005. Esta lei obteve grande aceitação, considerando o interesse dos pais em possibilitar a escolarização dos filhos bem como pelos diferentes sistemas de ensino que passaram a receber pelas matrículas, uma vez que o FUNDEF cobria apenas o ensino fundamental, diminuindo em um ano os gastos com a educação infantil A terceira observação refere-se à Lei n. 12 796, de 4 de abril de 2013, que estabelece como “obrigatória e gratuita” a educação básica “dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”.

O ensino brasileiro atual

A ampliação da cobertura se deu de maneira lenta e diferenciada, variando de região a região do país, intensificando-se a partir das décadas de 1980/1990. O atendimento escolar brasileiro, para a educação básica no ano de 2012 e para o ensino superior em 2011, se deu de acordo com a Tabela 1.

Níveis Escolares	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado
Educação Infantil*	6.980.052	2.552	64.652	4.954.341	1.958.507
Creche	2.298.707	1.359	8.114	1.461.034	828.200
Pré- Escola	4.681.345	1.193	56.538	3.493.307	1.130.307
Ensino Fundamental*	30.358.640	25.096	9.705.014	16.526.096	4.102.461
Anos Iniciais	16.360.770	7.084	2.872.378	11.138.287	2.343.021
Anos Finais	13.997.870	18.012	6.832.636	5.387.782	1.759.440
Ensino Médio*	8.400.698	114.939	7.182.888	80.833	1.022.029
Educação Superior ** (presencial e a distância)	6.739.689	1.032.936	619.354	121.025	4.966.374

Tabela 1 – Alunado brasileiro por nível de ensino e por dependência administrativa, ensino básico referente ao ano de 2012 e ensino superior ao ano de 2011
Fonte: *Sinopse Estatística de Educação Básica (atualizado em 3/10/2012), MEC/INEP.

**Sinopse Estatística de Educação Superior – 2011 - MEC/INET.

De acordo com o § 2º, do Art. 211 da Constituição Federal, a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil é de competência do município. Os números evidenciam a atuação desta esfera administrativa sendo percentualmente responsável por 99,35% do atendimento público na creche e 98,37% na educação infantil; o setor

privado responde, em relação ao total de matrículas, por 36,02% na creche e por 24,14% na educação infantil. O atendimento da esfera estadual na educação infantil corresponde a 0,93% e o nível federal a 0,04%. Em geral este nível de ensino não consegue atender a todos os interessados, daí, não raro, a procura ao Ministério Público para a garantia deste direito. Estes números não revelam toda a população atendida uma vez que há outros programas públicos e particulares que atuam nesta faixa, nem sempre formalmente estabelecidos, como por exemplo, programas de mães crecheiras e outros desenvolvidos com fins filantrópicos.

O ensino fundamental é de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com os §§ 2º e 3º do Art. 211 da Constituição Federal, por isso são os responsáveis, em conjunto, por 86,40% das matrículas. Considerando apenas estas duas esferas de administração, verifica-se uma inversão no oferecimento de ensino, assim o nível municipal é responsável por 79,50% do atendimento nas séries iniciais e o estadual por 55,91% nas finais. O avanço do nível municipal ocorreu a partir de 1997 com o FUNDEF, forte indutor à municipalização, tema ao qual voltaremos. O ensino privado é responsável por 13,51% das matrículas neste nível de ensino e a instância federal se responsabiliza por 0,08%. Neste nível de ensino a cobertura atinge sua maior amplitude.

O nível médio é de responsabilidade dos estados e Distrito Federal, conforme o §3º, do Art. 222 da Constituição Federal, os quais se encarregam de 85,50% do total de matrículas neste nível de ensino; considerando apenas as matrículas públicas verifica-se que 97,34% são estaduais, 1,73% são federais e 0,96% municipais. O ensino privado é responsável por 12,17% do total das matrículas.

As matrículas do setor privado no ensino superior correspondem a 73,69%, ficando o público com 26,31%. Este é constituído por

15,32% no âmbito federal, 9,19% no estadual e 1,80% no municipal. A predominância do setor privado ocorre desde o início da década de 1970, período em que houve facilidades para a instalação de cursos superiores. A ampliação das matrículas do ensino superior atendeu à política do “Brasil grande”, em vigor durante o período autoritário militar, ademais encontrou aceitação tendo em vista seu funcionamento predominantemente no período noturno e distribuído pelo interior do país.

Em que pese o crescimento contínuo do ensino superior, há ainda muito a crescer considerando a população em idade própria, o índice de atendimento é menor que muitos países, inclusive da região. O governo federal tem ampliado seu atendimento neste nível de ensino bem como desenvolvido programas de financiamento para o ensino privado por intermédio do FIES – Fundo de Financiamento Estudantil e do ProUni – Programa Universidade para Todos. É de se registrar também o movimento de ações afirmativas que procura ampliar o acesso ao ensino superior de segmentos da população que não estão proporcionalmente representados no mesmo.

O ensino superior público brasileiro é oferecido pela União (C.F. Art 211, §1º), pelo nível estadual (LDBEN, Art. 10, IV) e pelo municipal, neste caso só se permite “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (LDBEN, Art.11, V).

O oferecimento da pós-graduação *stricto sensu* tem se dado principalmente em instituições públicas embora atividades significativas venham sendo desenvolvidas por entidades particulares. O nível federal tem contribuído para o desenvolvimento deste nível de ensino pelo apoio à titulação do pessoal e pelo incremento das pesquisas, direcionando suas atividades tanto para o setor público quanto para o privado. Assim

têm atuado o CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – e a CAPES – Coordenação de Apoio de Pessoal de Nível Superior. O modelo de pós-graduação implantado no Brasil mostrou-se bem sucedido, tanto do ponto de vista numérico pela formação de pessoal especializado, quanto pelo qualitativo, considerando as pesquisas desenvolvidas. Em relação ao seu desenvolvimento é de se destacar o Parecer CFE 977, de 31 de dezembro de 1965, tendo como relator o Conselheiro Newton Sucupira, sobre o qual “pode-se afirmar que, do ponto de vista doutrinário, em matéria oficial, esse parecer continua sendo a grande senão única referência sistemática da pós-graduação em nosso país” (CURY, 2005, p.10).

No ano de 2011 havia 113 programas de pós-graduação na área de Educação, sendo 51 de mestrado acadêmico, 55 de mestrado e doutorado e 7 de mestrado profissional. A área tem como focos de estudos: Política e Gestão da Educação; Formação e Trabalho Docente; Fundamentos da Educação - história da educação, filosofia da educação, educação e cultura, psicologia da educação, escola e sociedade, linguagem e educação; Didática e Processos de Ensino - ensino de matemática, ciências, artes, língua portuguesa e segunda língua; Teorias da Aprendizagem e Processos de Desenvolvimento da criança, do adolescente e do adulto; Currículo e Avaliação Educacional; Fundamentos da Alfabetização; Níveis e Tipos de Educação: educação especial, educação infantil e infância, educação superior, educação ambiental, educação agrícola, educação do campo, educação não formal, educação e movimentos sociais; e Tecnologias Educacionais – EAD (www.capes.gov.br, acesso em 31/08/2012). Segundo a mesma fonte, no que se refere à proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020), a titulação anual de doutores deverá ser incrementada para atender à demanda e fazer frente aos desafios, indo de 1,4 por mil habitantes, em 2009, para 2,8 em 2020 na faixa etária de 25 a 64 anos.

Federalismo e Educação

A distribuição das matrículas por diferentes esferas administrativas é uma das características do federalismo brasileiro. Razões históricas, apresentadas anteriormente, explicam a inserção do Brasil no rol de países federalistas. Estes se caracterizam por ser um estado nacional constituído por membros federados. No caso brasileiro a Constituição Federal de 1988 considera como entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em vários dispositivos, como nos dois artigos relacionados a seguir, há referências aos entes federados na atual Carta:

. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”

. “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A Constituição Federal estabelece as competências comuns entre os entes federados, afirmando a cooperação como requisito necessário para as atividades conjuntas. A redação original da Constituição Federal remetia para lei complementar as normas para o estabelecimento do regime de cooperação. A Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, deu nova redação ao Parágrafo Único do Art. 23, substituindo a expressão “lei complementar” por “leis complementares”, dado o caráter extremamente amplo que o regime em tela abrange.

O regime de colaboração é invocado para a organização dos sistemas de ensino. Sobre o assunto assim se expressa a Constituição Federal:

“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;

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 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.

§ 5º. A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular”.

Ao analisar a Tabela 1, considerando a distribuição de matrículas por dependência administrativa, nos diferentes níveis de ensino, evidencia-se que o preconizado como competências de entes federados nem sempre ocorre, tendo em vista a tradição, situações emergências provocada pela dinâmica populacional, clientelismo político ou inoperância da esfera que seria a responsável pelo oferecimento.

Na questão do financiamento da educação há referências específicas às três esferas administrativas desde a Constituição Federal de 1934, observando este preceito nas demais dos períodos democráticos; as 1937 e 1967 silenciaram quanto ao assunto; a Emenda Constitucional de 1969 estabeleceu a exigência apenas para o nível municipal, voltando a exigência para os demais pela Emenda Constitucional n.24/83, conhecida como Lei Calmon. A atual Carta trata o assunto no Artigo que se segue:

“Art.212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo,

da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em relação ao financiamento de ensino, a política recente de Fundos tem como ponto de partida a Emenda Constitucional 14, de 12 de outubro de 1996, que criou o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, a qual se tornou um marco nas relações entre as esferas de governo. A proposta criou um fundo contábil em nível estadual, constituído por percentuais de determinados impostos, oriundos dos orçamentos dos Estados e dos Municípios, promovendo a redistribuição de acordo com o número de alunos em escolas públicas no ensino fundamental. A União complementaria com recursos sempre que o *per capita* de determinado Estado não atingisse o mínimo estabelecido para o país. Foi determinada a aplicação mínima de 60% do Fundo para o pagamento do magistério. O controle social ficou a cargo do Conselho de Controle Social e de Acompanhamento, criado em nível municipal, estadual e federal. Há consenso de que o FUNDEF se tornou altamente indutor à municipalização do ensino, considerando que incidia nos orçamentos municipais, só conseguindo devolução na proporção de matrículas em escolas municipais de ensino fundamental. O prazo de vigência do FUNDEF foi estabelecido em 10 anos, vencido no ano de 2006.

Considerando vigência do FUNDEF, dando continuidade à política de Fundos, foi aprovada a Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006, a qual criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação. O novo Fundo, atendendo a uma das críticas do modelo anterior, abrange todo o ensino básico, ampliando na determinação do *per capita* a diferenciação de etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos

de ensino. Considerando a ampliação de sua abrangência, foram alteradas as alíquotas dos impostos que compõem o Fundo. A participação da União foi estabelecida, cabendo-lhe o equivalente a 10% do Fundo desde 2010. Os Conselhos de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização de Recursos foram mantidos nos três níveis, tendo as composições ampliadas, salvaguardas estabelecidas para seus membros bem como o impedimento de participação nos mesmos de pessoas que tenham ligações de parentesco ou de interesse com o executivo. Foi criada a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação, composta por 5 representantes da UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 5 do CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação (nível Estadual) e 1 representante do MEC. Esta Comissão tem como função estabelecer anualmente as ponderações para distribuição dos recursos entre as diferentes situações em que é oferecido o ensino. Foi mantido o percentual destinado aos proventos dos trabalhadores da educação. O Fundo tem a duração de 14 anos, vigendo de 2007 a 2020.

Regime de Colaboração

A literatura registra a existência de variadas experiências de federalismo, as quais podem ser agrupadas, *grossomodo*, em três “tipos gerais”: centrípeto, centrífugo e de cooperação. O primeiro caso “se inclina ao fortalecimento do poder da União em que... predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal”; o segundo “remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União... prevalecem relações de autonomia dos Estados-membros”; no terceiro caso há “busca [de] equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências, por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2010, p.153).

No caso brasileiro propõe-se um federalismo cooperativo envolvendo três entes federados - a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios, estes elevados a esta condição pela Constituição Federal de 1988.

O regime de colaboração pode se materializar entre entes federados, podendo ser: da mesma natureza, por exemplos entre municípios no atendimento escolar, principalmente em regiões conurbadas (OLIVEIRA et al, 2006); entre o nível estadual e o municipal, como no caso de cessão de pessoal ou de infraestrutura para as escolas; ou envolvendo a União, o estado e o município, experiência do SUS- Sistema Único de Saúde. Este regime se efetiva de diferentes formas: parcerias em geral, convênios, consórcios, arranjos institucionais e outros acordos. As parcerias e convênios são iniciativas estabelecidas entre esferas públicas ou entre o público e o privado, tendo em vista a consecução de objetivo(s) comum(ns), sendo formalizadas por meio de contratos, os quais se revelam ágeis no estabelecimento, porém frágeis por constituírem política de governo, em geral com tempo determinado de vigência, podendo ser rescindido por uma das partes. Os consórcios públicos constituem pessoa jurídica compreendendo entes federativos, podendo ser de diferentes esferas; algumas experiências interessantes principalmente na questão ambiental têm sido registradas como, por exemplo, o Consórcio da Bacia do rio Piracicaba no estado de São Paulo ou ainda as iniciativas de cursos superiores comunitários envolvendo mais de um município.

Os Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADES), previstos pelo Parecer 9/2011 e Resolução CEB/CNE 1/2012 é definido, conforme este documento, como “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, constituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (Art. 2º); acrescenta em

seu §1º “Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações”. A questão da inclusão de instituições privadas no direcionamento do ensino, a concepção restrita de territorialidade e a não necessária concorrência dos entes federados, verticalmente considerados, são pontos, dentre outros possibilitados pela iniciativa citada e criticados por Araújo (2012).

Independente da legislação, dirigentes municipais de educação de uma mesma área geográfica, de modo geral, mantêm encontros informais para discussão de problemas comuns. Municípios conurbados têm trabalhado em conjunto, principalmente no atendimento à demanda, havendo casos em que atendem alunos pela proximidade da escola e não pelo território do município. Em regiões metropolitanas há possibilidades de um trabalho mais próximo; na Região Metropolitana de Campinas, por exemplo, há a Câmara Temática de Educação, a qual, embora não tenha um caráter determinante, exerce influência no direcionamento das questões educacionais dos municípios (OLIVEIRA et al, 2006). Outro tipo de associação, congregando dirigentes educacionais públicos, se dá, seja via UNDIME – Associação Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – seja pelo CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação – congregando os secretários estaduais.

Sistema Nacional de Educação

A inexistência de um sistema nacional de educação é apontada como uma das razões que impedem cobertura maior do ensino de qualidade (CURY, 2010; DOURADO, 2011; SAVIANI, 2007). Assim, a descentralização havida ao longo da história redundou na existência

de diferentes redes de ensino, muitas das quais sem a necessária infraestrutura, nem sempre contando com formação adequada e remuneração condigna de seus docentes e pessoal de apoio. Em nome da autonomia, de uma democracia mal interpretada, o poder central deixou que a situação atingisse níveis alarmantes de qualidade. Diante deste quadro, considerando as razões já apontadas anteriormente e a proposta de Reforma do Estado, o MEC passou a ter um protagonismo maior nas questões educacionais a partir de meados da década de 1990, adotando o FUNDEF, os Parâmetros Curriculares e a avaliação externa, dentre outras medidas.

Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, a União e os Estados podiam constituir sistemas de ensino, embora municípios já atuassem na manutenção e desenvolvimento de redes de ensino, conforme já citado anteriormente. Municípios que não possuíam redes de ensino, caso da maioria no Estado de São Paulo, atuavam como partícipes de programas municipalizados, tais como: transporte de alunos, alimentação escolar, construções escolares, disponibilizando funcionários municipais para próprios estaduais e outros. A Constituição Federal de 1988 considerou o município como ente federado, por extensão, abriu a possibilidade da existência de sistemas municipais de educação. Assim, a LDBEN, em seu Art. 11, arrola dentre as incumbências dos Municípios a de “I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”. De acordo com o Parágrafo Único do Art. citado “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Observamos que o termo empregado é “poderão” e não “deverão”. No caso brasileiro as experiências mais encontradas referem-se à constituição de sistemas próprios ou de convênios/parcerias com os sistemas estaduais, variando

conforme o Estado a preferência por um ou outro modelo, assim, a guisa de exemplo temos uma maioria de municípios fluminenses com sistemas próprios e uma reduzida minoria no Estado de Minas Gerais. A vertente representada pelo sistema único foi experimentada em alguns municípios de Mato Grosso, não encontrando eco em outros lugares.

A criação do sistema nacional de educação, bandeira há muita defendida pelos que se preocupam com a causa educacional, encontra excelente momento para ser desfraldada e obter frutos, no momento em que se discute o novo Plano Nacional de Educação. Não é sem motivo que desde as primeiras discussões sobre este documento se propôs a criação de um sistema articulado de educação. Considerando que o plano anterior findou-se em 2011 e que desde então a nova proposta não foi aprovada, a União tem se guiado pelo PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação - de 2007. Plano este que envolveu 28 ações do MEC, tendo como “carro chefe” (SAVIANI, 2007, p. 1233) o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, criado pelo Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007. Este documento registra em seu Art. 1º que o Plano “é a conjugação de esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”. Dois pontos merecem destaque neste documento: a) criação do “IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, a ser aferido pelo INEP, com base no censo escolar e no rendimento aferido pelo SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica; b) o estabelecimento do “PAR – Plano de Ações Articuladas” o qual é “apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (Art. 9º), o mesmo “será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (Art.10). A participação de Estados, Distrito Federal e de Municípios será voluntária (Art.4º). O MEC emvidou esforços para que todos os municípios fizessem este Compromisso. A “adesão ao PAR é

voluntária, mas ...o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos demais entes federados ficou condicionado à assinatura do plano de metas Compromisso Todos pela Educação”, assim, por intermédio “deste modo de cooperação, de certa maneira, imposto, é que o conjunto dos 5.563 municípios do país, seus 26 estados federados e o Distrito Federal firmaram o referido compromisso” (AZEVEDO; SANTOS, 2012, p. 565).

O PDE compreende outros programas, dentre os quais estão: Transporte Escolar, Luz para Todos, Saúde nas Escolas, Proinfância, Programa Dinheiro Direto nas Escolas, Guias de Tecnologias, Coleção Educadores, Piso do Magistério, Formação, FUNDEB e FIES/ProUni. Desta forma os convênios estabelecidos pelo MEC com os municípios, com os estados e com o Distrito Federal, regem-se pelas premissas dadas. O relacionamento com os municípios se dá diretamente sem a intermediação do nível estadual. Ademais, o PDE, guia destas ações, foi gestado como política de governo e não de estado uma vez que sua edição se deu durante a vigência do Plano Nacional Anterior, sendo este ignorado.

Considerações Finais

Entende-se que as propostas de mudança, no caso atual representadas pelo novo Plano Nacional de Educação, devem considerar a situação real e seus determinantes, procurando assim obter sucesso em seus objetivos e metas. Do exposto, salta aos olhos a questão da cobertura do sistema, salvo para o caso do ensino fundamental que apresenta situação mais equilibrada; a questão da qualidade do ensino é um problema sobre o qual as opiniões são unânimes. Por outro lado, considerando nossa história, os entes federados devem ser considerados, com suas competências e atribuições, tendo em vista um trabalho coeso. A existência de sistemas nos diferentes níveis administrativos não é impedimento para se pleitear o sistema de educação que garanta a articulação em nível nacional. Qualquer medida tomada que não leve em conta esta realidade estará fadada ao fracasso. Neste sentido o

novo Plano Nacional de Educação que tramita no Legislativo Federal só terá sucesso se contemplar esta especificidade.

O novo PNE tem pontos polêmicos que procuram enfeixar no nível da União ações que podem ser desempenhadas por outros entes federados. É o caso, por exemplo, da seleção de docentes e de diretores de escola; embora seja reafirmada a adesão espontânea de entes federados nesta parceria, é de se preocupar com a autonomia destes uma vez que não detêm o mesmo poder nas mesas de negociação com a União. Por último, merecem destaques duas alterações sofridas no teor da proposta durante sua tramitação: a) elevação para 7% do PIB até o 5º ano e 10% no final do decênio os investimentos com a educação e, no que interessa mais de perto a este texto a inclusão da meta referente à necessidade de regulamentar o 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”; b) aprovação da “Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino”.

A questão da colaboração entre os entes federados não está suficientemente estabelecida; já se caminhou ao definir competências, atribuições e financiamento de cada membro federado. Porém há muito por se fazer, tendo em vista a almejada qualidade do ensino e a superação das desigualdades regionais e inter-regionais. Há uma caminhada nesta direção que, embora ainda insuficiente, não deve ser ignorada. Para finalizar: a regulamentação do regime de colaboração deve dar um tratamento mais equânime para os entes federados. Anteriormente tivemos uma presença extremamente forte do nível estadual, a partir de meados de 1990, o MEC passou a assumir esse papel por meio de incursões na questão do currículo e da avaliação, depois de 2007, esta presença tornou-se ainda mais marcante, considerando o PDE. Hoje, os Municípios desenvolvem número maior

de parcerias e convênios com o governo federal que com o estadual. As tentativas do MEC de controlar todos os aspectos do ensino asfixia a atuação dos demais entes federados e da escola.

Referências

ARAUJO, G. C. de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. Recife, PE: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 28, n.2, mai/ago, 2012, p. 515 - 531.

AZEVEDO, F. **A Transmissão da Cultura**. São Paulo: Melhoramentos, 1976.

AZEVEDO, J. M. L. de; SANTOS, A. L. F. dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. Campinas: **Educação & Sociedade**, vol. 33, n. 119, abr./jun. 2012, pp. 551 – 573.

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

_____ Lei nº 12 796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>

_____ Lei 11 494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>

_____ Lei 11 274, de 6 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre o ensino fundamental de 9 anos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>

_____ Lei nº 11 114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>

_____ Lei 10 172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>

_____ Lei n. 0394/96, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>

_____ Lei n. 5 692 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>

_____ Lei n. 4 024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>

_____ Decreto-Lei n. 8 529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino primário. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacao-original-1-pe.html>>

_____ Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>

_____ Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n. 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866>

_____. INEP. Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 3 out. 2012

_____. CAPES. <www.capes.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2012.

CURY, Carlos R. J. A questão federativa e a educação escolar. In, OLIVEIRA, R. do P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Educação**. n.30, set/dez. 2055, p. 7 - 20.

DOURADO, L. F. (Org.) **Plano Nacional de Educação (2011 – 2020)** (Org.). Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FÁVERO, O. (Org.). **A Educação nas Constituições Brasileiras 1823–1988**. Campinas, S.P.: Autores Associados, 1996.

NAGLE, J. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: E.P.U.; EDUSP, 1974.

OLIVEIRA, C. de. “A municipalização do ensino brasileiro”. In, OLIVEIRA Cleiton de et al (Orgs.) **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. et al.(Orgs.). **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na Região Metropolitana de Campinas**. Campinas, S.P.: Alínea, 2006

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Campinas: **Educação & Sociedade**, vol. 28, nº 100, out. 2007, pp. 1231-1255.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In,