

FEDERALISMO E GESTÃO SISTÊMICA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Edson Francisco de Andrade
Universidade de Pernambuco – UPE
edsonprofessor@uol.com.br

Resumo: O presente texto discorre sobre a relação entre federalismo e a perspectiva de gestão sistêmica da educação. Procedeu-se ao estudo por meio da *Análise de Discurso*, em que se buscou compreender o tema em foco a partir do contexto histórico em que este é produzido e difundido. Conclui-se o paradigma sistêmico na gestão da educação constitui mecanismo estratégico para o exercício da autonomia no âmbito dos governos subnacionais. Contudo, a inexistência do sistema nacional de educação impõe limites à articulação federativa das políticas educacionais que devem ser levadas a efeito pelos sistemas coexistentes no País.

Palavras-chave: federalismo; gestão sistêmica da educação; descentralização

INTRODUÇÃO

No presente texto, analisamos condicionantes da efetivação do federalismo no Brasil e sua interface com a perspectiva de gestão sistêmica da educação. Entende-se que a vinculação entre a acepção de federalismo¹ e sua finalidade como mecanismo propulsor da garantia do direito à educação, se concretiza por meio de acordos formais e contratos que implicam reciprocidade entre as esferas governamentais que assumem as múltiplas responsabilidades do campo educacional.

É importante ressaltar que a consecução de acordos mútuos entre as partes deve transcender as antinomias (centralização/ descentralização) quanto à divisão de incumbências governamentais. O que está em causa é como levar a efeito a conjugação entre *autonomia* de cada ente e a *colaboração* coordenada da ação estatal para que as decisões e sua efetivação, sejam as que emergem do centro (Governo Federal), sejam as que são creditadas aos governos locais, atendam as prerrogativas de uma federação.

Cabe salientar que a inexistência de uma coordenação federativa das ações a serem pactuadas entre as esferas administrativas do País impõe limite à materialização do federalismo cooperativo e que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao *status* de ente autônomo a partir da Constituição Federal de 1988. Com base nos estudos de Araújo (2005), podem-se elencar duas razões que explicitam a necessidade dessa coordenação na ação estatal.

A primeira, diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados quanto à capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre gestores seja contraposta pelo exercício programático da colaboração, com

efeito, entre sistemas de ensino.

Em termos gerais, podemos dizer que essa nota epistemológica visa indicar o que estamos interessados aprofundar neste estudo. Para tanto, na primeira parte do texto discutimos as acepções do termo *federalismo*, assim como as possibilidades de sua materialização como forma de organização do sistema político do Estado. Em seguida, problematizamos as condições com que a relação federativa tem sido efetiva no campo educacional. Na terceira e última etapa, argumentamos sobre a interface entre os condicionantes do federalismo e a perspectiva de gestão sistêmica da educação.

FEDERALISMO E FORMAS DE SUA OPERACIONALIZAÇÃO

O federalismo é referido no discurso jurídico, assim como na literatura especializada que aborda esse tema (LEVI, 1991; SANTOS FILHO, 1990; RIKER, 1975; LIJPHART, 2003) como fundamento legal que reconhece a imprescindibilidade da coexistência de centros de poder na organização do Estado nacional, em coerência com a própria etimologia do termo.

Pode-se conceber que a opção pelo federalismo traduz a adesão a um modelo de organização estatal em que a estrutura central (jurídica e parlamentar) atua tanto em defesa do que representa o interesse geral, fazendo as partes cumprirem obrigações que corroboram o bem estar da federação, quanto em relação ao que o governo federal deve garantir para que as unidades federativas tenham tratamento em conformidade com suas necessidades peculiares.

Com efeito, é a própria acepção de federalismo que já pressupõe permanente transação entre as partes como qualidade inerente a essa forma de organização territorial do poder dos estados nacionais. Contudo, a prática da *barganha*, como troca de favor, por vezes, à revelia da ética, sobrepõe-se à *colaboração*, termo que oficialmente se apresenta como parte da ordem do discurso em que se insere a identidade da federação como expressão da gestão pública democrática.

Almeida (2005) apresenta uma caracterização descritivo-operacional para o federalismo, focando dois tipos principais quanto a sua manifestação: o *federalismo centralizado* e *federalismo cooperativo*. No primeiro, a perspectiva de relação entre os entes federados compõe um quadro em que estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional, com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, além de haver predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. Em relação ao federalismo cooperativo, a ênfase que permeia as relações é caracterizada pela ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.

Cury (2010) defende semelhante tipologia do federalismo, acrescentando, pertinentemente, uma distinção ao conceito de federalismo centralizado apresentado por Almeida (2005), concebendo-se, assim, três tipos de federalismo, quais sejam: o centrípeto, o centrífugo e o cooperativo. No centrípeto, predominam relações de subordinação dentro

do Estado Federal, sendo a União o âmbito com maior fortalecimento no que diz respeito à difusão do poder. No federalismo centrífugo, a concentração de poder é mais forte no Estado-membro do que na União. Por fim, o federalismo de cooperação é referido como sinônimo de equalização de poderes entre a União e os Estados-membros, afirmando-se sua efetivação por meio da colaboração na distribuição das múltiplas competências planejadas e articuladas entre os componentes da federação, objetivando fins comuns.

Esse quadro explicativo que supõe tanto a possibilidade do *federalismo centralizado*, quanto do *federalismo cooperativo* é pertinente à análise dessa forma de organização do Estado no caso brasileiro. Merece atenção o fato de que, com a República no Brasil, os entes federados passam legalmente a gozar de maior autonomia do que no Império, todavia, a federação nasce imbricada a um contexto de desigualdades regionais que impactam a efetivação do princípio de descentralização político-administrativa. Tem-se, por conseguinte, uma relação entre entes federados em que o movimento de transferência de responsabilidades não tem a correlata distribuição dos encargos, tema que abordaremos na seqüência com atenção especial às condições de atendimento às demandas do campo educacional.

DINÂMICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: INTERFACES COM O CAMPO EDUCACIONAL

É concebível reconhecer que a história federativa brasileira é permeada por uma forte instabilidade no que concerne à garantia de equidade entre as esferas de governo. Conforme nos apresenta Souza e Faria (2003, p.56),

a estruturação do federalismo no Brasil mescla-se à própria formação histórica do Estado Nacional, perpassando questões como o quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; a fragmentação do sistema político; as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal e a divisão de atribuições entre os três níveis de governo.

Não obstante, o termo ‘federação’ é posto na legislação (Art. 1º da CF de 1988) no sentido correlato ao que é apresentado por Houaiss e Vilar (2001), significando a união instituída entre Estados independentes para formar uma única entidade soberana. Pode-se conceber que o processo de redemocratização do País, pós-regime ditatorial, assinala não apenas um novo momento no federalismo, mas uma nova composição federativa com especial realce ao Poder Local. Sobre esse fato, cabe destaque a relevante função desempenhada pelas elites regionais, incluindo-se os governadores e lideranças locais, que, por meio do discurso municipalista, “associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988” (ABRUCIO, 2005, p.46).

Essa correlação entre descentralização e democratização passa a subsidiar o discurso do federalismo no Brasil, especialmente porque a defesa pelo pacto federativo constitui mote principal desse tema no marco legal, assim como é internalizado nas práticas discursivas dos analistas do campo social. Como se sabe, o discurso não é produzido nem apropriado de forma

monolítica. Desta feita, as acepções, assim como as vinculações ideológicas com que se infere o enunciado da descentralização, e as outras enunciações que ele exclui, impõe ao atual debate sobre os rumos do federalismo uma atenção maior ao modo como se concebe as atribuições dos governos subnacionais, e sua ação conjunta com os demais entes.

Abrucio (2005) desenvolve pertinente consideração sobre a relação entre a estrutura federativa e o movimento de consolidação do federalismo no Brasil. Para o autor, tem-se um quadro em que cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico sem que haja incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Pode-se afirmar que o jogo de empurra entre as esferas de governo, que decorre desse caráter como a relação federativa é levada a efeito, projeta efeitos mais perversos no terreno das políticas públicas, uma vez que o compartilhamento entre as esferas administrativas é referido como regra básica em uma federação.

A conjugação entre o que os Municípios, os Estados e a União devem assumir, e o que precisa ser respeitado em face dos interesses do conjunto da nação, e não apenas de suas partes isoladamente, exige, por parte do governo federal, o exercício da sistematização das diretrizes gerais que deverão ser respeitadas em todos os níveis administrativos do País, e, por parte de cada ente federado, a consolidação de mecanismos de intervenção em etapas específicas da execução de políticas públicas nos diversos setores de atuação estatal.

Em estudo sobre esse tema, Souza (2005) aponta três questões que sintetizam os desafios atuais do federalismo e do constitucionalismo no Brasil. A primeira, apontada pelo autor como a mais importante, é que a federação está assentada em alto grau de desigualdade entre as regiões, a despeito das medidas constitucionais que buscam diminuí-la. Entendemos que a reprodução histórica de tal desigualdade reclama negociações programáticas, somando-se à sistematização do que foi negociado e incorporado em um planejamento com metas, ações e estratégias estabelecidas para médio/longo de execução conjunta entre os níveis de governo.

A segunda questão levantada por Souza relaciona-se à tendência ao tratamento uniforme das esferas subnacionais, em particular os estados, associada à maior redução relativa de suas receitas, inclusive pelo pagamento de suas dívidas com a União, federalizadas no final dos anos 1990. Paralelamente, existem hoje relações diretas entre o governo federal e os municípios decorrentes da descentralização das políticas sociais. Esses fatores limitam a capacidade de iniciativa dos governos estaduais, inclusive no que se refere a novos investimentos tanto em infra-estrutura como em serviços nas áreas sociais.

O último desafio diz respeito à escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados. As três dimensões apresentadas se coadunam, indubitavelmente, à discussão sobre as prioridades que os Municípios, os Estados e a União devem assumir no campo educacional, em seus âmbitos de atuação, consubstanciando-se, por conseguinte, às considerações sobre a necessidade de definição do que cabe a cada instância de poder com vistas à garantia do direito à educação básica no País, à luz do paradigma federalista.

Os desafios ao federalismo lembrados por Souza têm sido incorporados ao discurso da gestão sistêmica da educação, especialmente, pelo enunciado da institucionalização do regime de colaboração entre as três esferas administrativas, na perspectiva de que o conjunto das demandas educacionais possa ser atendido por meio da co-responsabilidade entre os entes federados, partindo-se do entendimento de que as ações serão desenvolvidas no mesmo território e para a mesma população².

Araújo (2005) pondera o movimento histórico de responsabilização dos níveis de poder e a ausência de uma efetiva relação federativa. Para o autor, esse fato reclama o tratamento do tema a partir do que se tem por perspectiva com a federação, conforme se apresenta no fragmento de seu texto a seguir.

Muito se debate sobre a centralização ou descentralização, municipalização ou estadualização, mas não sobre a federação rejeitada como se não existisse, rejeição que foi ainda mais acentuada a partir de 1930, com a primazia do Poder Executivo nas reformas educacionais. Na área de educação, alguns autores, como Osmar Fávero (1999), consideram a federação uma ficção, visto que a expansão das oportunidades de escolarização e a modernização dos sistemas de ensino têm sido uma decorrência da atividade do Estado nacional e não dos entes federados (ARAÚJO, 2005, p. 74).

Buscando correlacionar a opção pelo federalismo e a perspectiva que dele se infere para a organização da educação nacional, Araújo (2005, p. 77) considera que...

a questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des) centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade (ARAÚJO, 2005, p. 77).

Faz-se pertinente mencionar que *os fundamentos do Estado brasileiro*, preconizados pelo advento do federalismo no País, exigem o trato desse tema a partir do texto (marco legal) que o inscreve como modo específico de organização do sistema político, mas que também deve ser analisado mediante o discurso como texto, como prática discursiva e prática social que constitui e é constituído pelo modo em que a gestão da educação é concebida nesse contexto, assim como pela configuração fiscal que é assumida, aspectos que têm grande interface com a questão da obrigação mútua que se identifica como propriedade da relação federativa. Assim, para fins didáticos, topicalizamos, na seqüência, aspectos que qualificam o federalismo no campo educacional.

FEDERALISMO E GESTÃO SISTÊMICA DA EDUCAÇÃO

A perspectiva de gestão sistêmica na educação traz consigo a concepção de organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se faz necessário respeitar a autonomia

das partes (a educação no âmbito do poder regional/local), constituindo, desta feita, uma lógica de ação que se coaduna aos fundamentos do federalismo, visto que as responsabilidades educacionais de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) obedecem a um ordenamento legal e a uma estrutura administrativa oficial, sem, contudo, prescindir da capacidade de prover os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais por cada ente federado.

Outro aspecto importante dessa correlação é que as competências a serem desenvolvidas pelos sistemas de ensino tem como pressuposto a intercomplementaridade entre as unidades federadas, pelo regime de colaboração. Assim, o sentido da gestão sistêmica remete, inexoravelmente, ao exercício das funções do Estado que se respaldam nos princípios federativos. Com efeito, a relação entre os sistemas passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia³.

Conforme observa Duarte (2005, p.822),

na década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo ensino de 1º e 2º graus e mais creches e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024/1961 e na Lei n. 5.692/1971, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais.

Nesse contexto em que é instituída formalmente a possibilidade de criação de sistemas próprios de ensino no âmbito do Poder Local, reconhece-se, concomitantemente que o município passa a se subordinar tão somente às leis e diretrizes nacionais, devendo, por conseguinte, atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o estado. Entretanto, a autonomia política dos sistemas locais de ensino “acha-se circunscrita pelas dimensões do fundo público, que efetiva a organização e o funcionamento do sistema educacional como um todo” (DUARTE, 2005, p. 826), à medida que as desigualdades financeiras entre os entes, sobretudo com a precária condição de auto-sustentação dos municípios, o locus decisório que se apregoa com a emergência dos sistemas é deslocado para os gabinetes dos executivos, provavelmente sob forte tendência de submissão do nível de poder local às definições políticas emitidas pelos estados e pela União⁴.

O consentimento dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelos sistemas de ensino pode ser lido como forma em que a União exerce a metarregulação, da gestão da educação na federação, efetivando-se por meio da articulação de ações, aparentemente estanques, que interpelam os espaços de autonomia política dos entes federados, promovendo transformações no sentido de objetivos governamentais desejáveis.

É pertinente conceber que esse caráter de relacionamento produz inflexão aos preceitos federalistas, enquanto que a pluralização dos sistemas de ensino constitui mecanismo estratégico de articulação entre todos os entes federados com objetivo de se evitar a dispersão, corroborando, desta feita, a efetivação de um regime federativo na educação. Entretanto, tal função articuladora

se encontra limitada em face da ausência de um sistema nacional de educação, que reunindo representação da Sociedade civil organizada e do governo, assuma a coordenação federativa da Política Educacional.

Cury (2010) faz menção à condição favorável no País quanto à superação dessa limitação, por entender que o atual pacto federativo dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino com unidade, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, diversidade de níveis de educação escolar, e assinalação de recursos vinculados.

A composição da instância sistêmica nacional que tem sido referida aqui exige ajustes no quadro e na perspectiva de atuação dos órgãos federais que tem respondido pela educação no País. Em relação a esse aspecto, consideramos plausíveis as ponderamos de Cury (2010, p.166), conforme fragmento a seguir:

a harmonização das competências dos sistemas exigirá, além de uma melhor definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, um repensar da composição do Conselho Nacional de Educação. Nessa composição, não poderiam faltar membros que representem a colaboração que estados e municípios podem e devem postular na busca da harmonização. Obviamente, as funções normativas do CNE devem ser melhor especificadas no tocante, máxime, às definições curriculares e aos processos de autorização.

Os três tópicos principais dessa citação do autor (a harmonização de competência entre os sistemas, a regulamentação do Regime de Colaboração e a recomposição do Conselho Nacional de Educação - CNE) recuperam elementos essenciais ao debate sobre a gestão sistema que tem sido preterida nas três esferas administrativa. Definir o que cabe a cada sistema em seu âmbito específico na federação, assim como as competências comuns e de ações supletivas da União constitui prerrogativa do que expusemos como *federalismo cooperativo*, aqui devendo ser destacada a atuação conjunta entre os níveis de governo e seus sistemas de ensino para evitar choques ou ações descoordenadas na Política Educacional.

Sobre a recomposição do CNE, cabe a consideração de que este conselho é concebido como órgão de Estado, contudo, nas condições atuais, sua formação não atende ainda a lógica sistêmica de gestão, uma vez que não incorpora em seu quadro a representação que emana dos demais conselhos com assento nos sistemas de ensino estaduais e municipais. Assim, considera-se imprescindível a incorporação dessa diversidade representativa para que sua parte na articulação das ações expresse a pluralidade de opiniões que justifica a projeção nacional de suas deliberações.

FEDERALISMO FISCAL E CAPACIDADE DE ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS EDUCACIONAIS NOS ENTES FEDERADOS

As desigualdades regionais no Brasil têm sido apontadas como principal fator de limitação para a efetivação equânime das políticas públicas nas unidades federativas do País (REZENDE, 2010; CURY, 2010; ALMEIDA, 2005; RODDEN, 2005). As conseqüências desse

fato reverberam, inequivocamente, no desequilíbrio quanto à capacidade de atendimento às demandas por políticas públicas em cada ente federado, como implicações, portanto, na geração da ineficiência da gestão pública quando se trata no conjunto da federação.

Tem-se, no Brasil, um Estado federativo, mas que reedita historicamente grande concentração do poder de tributação no âmbito federal, além de uma desigual repartição das receitas tributárias entre os três entes federados. A inexistência de um sistema de transferências financeiras, correspondente às necessidades dos governos subnacionais, agrava consideravelmente esse quadro, uma vez que não se consegue conceber real perspectiva de enfretamento dos desequilíbrios quanto à capacidade tributária entre as regiões em face das disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica.

Mesmo com tamanha adversidade, as responsabilidades que recaem sobre os entes da federação independem de sua condição favorável ou não para prover políticas em seu espectro político-territorial. Pode-se afirmar que a busca pelo equilíbrio não pode ficar circunscrita a divisão jurídico-administrativa de responsabilidades entre níveis governamentais. Em face da notória concentração de atividades econômicas em partes do território nacional, gerando grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, a correção desse desajuste fiscal reclama um eficiente regime de transferências intergovernamentais, com soluções específicas que permitam a equalização de oportunidades de ascensão social, o que significa empreender a discriminação positiva a fim de evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas sejam justamente as que menos usufruem dos serviços públicos de melhor qualidade social.

Tomando como referência a maneira usualmente adotada em regimes federativos para lidar com os desequilíbrios horizontais, Rezende (2010) afirma que a iniciativa que tem se mostrado mais consistente é a instituição de um regime de equalização fiscal. Para o autor, a essência desse regime está em garantir, mediante a transferência de recursos do governo federal, que toda e qualquer unidade que integra a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas. Essa interpretação em complementação no fragmento a seguir:

regra geral, a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário *per capita*, fixado com base em critérios técnicos que subsidiam a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar. Esse piso é revisado periodicamente para dar conta dos efeitos da dinâmica socioeconômica sobre a repartição de recursos e de responsabilidades no território nacional (REZENDE, 2010, p. 74).

Ocorre que, no âmbito do federalismo brasileiro, tal equalização referida pelo autor é não apenas ausente, mas também de difícil possibilidade de ser construída. O que tem prevalecido nesse campo é um debate orçamentário mediado pelo exercício da barganha, assim como já nos referimos, evitando-se, através de repetidas manobras políticas, a *fixação de critérios técnicos que subsidiem a negociação*. Nem mesmo as importantes mudanças promovidas em 1988 contemplaram e tema a contento, momento em que o redesenho do federalismo é concebido como benéfico aos estados e, sobretudo, aos municípios.

Cabe breve menção a esse período para destacar que, em consequência das novas normas constitucionais, o poder de taxação dos estados foi ampliado na virada dos anos 1980⁵, contudo na segunda metade da década de 1990, a capacidade real de os governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal, assegurada pela Constituição, sofreu restrições. Começou a ganhar força, entre analistas e os gestores federais, a idéia de que a autonomia dos governos subnacionais - especialmente a autonomia para definir despesas e alocar recursos - deveria ser restringida ou controlada (ALMEIDA, 2005), a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Executivo federal e votada pelo Congresso em 2000, que pode ser interpretada como uma resposta específica - e centralizadora - ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo.

No campo educacional, surgem, então, dificuldades e limites. Ao passo em que se tem tal referência ao redesenho constitucional, com a ampliação da capacidade fiscal dos governos estaduais e municipais, tem-se o início de um processo de transferência de responsabilidades, especialmente para o este último, de forma que as dificuldades para prover políticas nesse âmbito de governo, na realidade, aumentaram. Davies (2003), discute essa questão, referindo-se a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos Municípios e dos Estados) e suas responsabilidades. Sobre esse fato, pode-se acrescentar que, em estados como MA, CE, AL e PA (exatamente aqueles onde o investimento por aluno é mínimo), “constata-se que os governos estaduais, embora tenham 1,5 vez mais recursos de impostos que os governos municipais, são responsáveis por menos da metade dos alunos” (PINTO, 2007, p.881).

Como se sabe, a implementação de fundos contábeis (FUNDEF e FUNDEB) foi a grande responsável pela indução de transferências de matrículas dos estados para os municípios, sobretudo no ensino fundamental, ainda que com inúmeras limitações quanto à efetiva autonomia administrativa e ao planejamento adequado no âmbito do Poder Local. O que tem sido notável é que o impacto tributário dos fundos para o financiamento da educação não tem atingido o que se pressupõe como expectativa do federalismo fiscal, em que se credita poder de equalização da distribuição das receitas entre as regiões, coisa que o FUNDEB não atende, ainda que possamos destacar elementos positivos no que se refere a sua finalidade circunscrita a cada estado da federação⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutimos, neste texto, a estrutura do federalismo no Brasil e sua relação com a lógica de gestão sistêmica em processo de consolidação no campo educacional. Pode-se afirmar que a produção de desigualdades entre as unidades federativas quanto à capacidade de atender, principalmente, as demandas das séries iniciais da educação básica, é, sobremaneira, atribuída ao modelo de desconcentração das responsabilidades administrativas com essa etapa da educação, uma vez que, na ausência de legislação que explicitasse as diretrizes e bases da educação nacional até 1961 e, sobretudo, de distribuição orçamentária correspondente às necessidades

de provimento do ensino público em todos os seus níveis, gerou-se uma situação em que as condições para a oferta e a qualidade dos serviços educacionais foram sendo atreladas às peculiaridades regionais e, especialmente, ao vigor econômico de cada unidade federativa, ao passo em que governo central eximira-se de estabelecer e prover meios e recursos necessários para a operacionalização de um plano educacional válido para toda a federação.

Por conseguinte, faz-se urgente a efetivação do federalismo cooperativo entre as esferas governamentais com perspectiva de impactos tanto no plano vertical, concernente a descentralização do poder de tributar (o que significa repartição do bolo tributário), quanto no plano horizontal, no que tange à parcela de cada estado, ou município, no montante global das receitas por eles arrecadadas. É apropriado considerar que tal proposição não pode prescindir da partilha automática da receita arrecadada pelo governo federal (ou pelos estados). Nesse sentido, podemos conceber que tais dimensões com que situamos o federalismo fiscal requer definição de regras no texto constitucional, tratando da composição tributária a ser partilhada entre os entes federados que, conforme ponderação de Rezende (2010, p. 74), “apesar de sua importância para o equilíbrio federativo, as disparidades horizontais nunca foram objeto de maior atenção no federalismo fiscal brasileiro.

Conforme se observou ao longo deste estudo, faz-se imprescindível a coordenação da dinâmica de colaboração entre os entes de poder federado, função que creditamos ao sistema nacional de educação, o que não quer com isso conferir exclusividade (centralização) de poder à União. Ao contrário, a construção do sistema em âmbito nacional já deve se inspirar na máxima da formação federativa – que reconhece a federação como união indissolúvel das unidades autônomas que a compõe. O paradigma sistêmico na gestão da educação supõe, portanto, uma articulação federativa da elaboração e efetivação das políticas educacionais, com importante papel coordenador do sistema nacional composto pelos sistemas coexistentes no âmbito dos governos subnacionais.

É importante finalizar destacando o importante papel a ser desempenhado pelos sistemas de ensino em processo de consolidação no âmbito do Poder Local, ainda que se registrem empecilhos à efetivação da cooperação em face da convivência com a estrutura compartimentada com que o federalismo enraizou-se no País. Conta a favor da reversão desse quadro, a ascendência Municipal ao nível de ente federado, fato que confere a esta instância governamental autonomia para a elaboração e execução das suas políticas sociais pressupondo-se, além da distribuição de responsabilidades, a indicação de mecanismos e estratégias de colaboração entre os entes da federação. Sendo assim, faz-se pertinente o desenvolvimento de novos estudos com atenção especial às nuances que envolvem as relações político-administrativas na esfera local, bem como a atuação dos sujeitos coletivos nos espaços de poder deliberativo, instituídos legitimamente nesse contexto.

NOTAS

- ¹ A palavra ‘federalismo’ se origina da palavra latina *foedus*, que significa associação, tratado, pacto, aliança ou contrato, “remetendo a um acordo mútuo entre as partes, pautado na confiança” (RIKER, 1975, p. 99).
- ² Faz-se pertinente recorrer a WERLE (2006, p. 23) para explicar o sentido dos termos: Regime vem do latim *regimen* que significa a ação de guiar, de governo, direção. Regime significa modo de administrar; regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros.
- ³ Cury (2010), discorrendo sobre a relação entre federalismo e educação preconizada pela Constituição Federal de 1988, destaca que “a insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a acepção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito (CURY, 2010, p.159).
- ⁴ Em estudo sobre o tema, Oliveira (2007, p.86) constata que “a maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% de sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provêm das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação aos governos estadual e federal”.
- ⁵ Almeida (2005) desenvolve consistente descrição do que pode ser citado como ampliação do poder de taxaço dos estados, incluindo-se petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações. Os recursos fiscais foram redistribuídos em prejuízo do governo federal, dado o crescimento das receitas compartilhadas com estados e municípios. Segundo a autora, “as receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram. Em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes de impostos. Em 1993, eles atingiram 21,5% e 22,5%. Ademais, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi destinado a um fundo de compensação para os estados que deixaram de taxar suas exportações de manufaturados e 3% do Imposto de Renda e do IPI foram alocados em um fundo de desenvolvimento regional, que deveria apoiar projetos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país” (ALMEIDA, 2005, p. 32).
- ⁶ Oliveira e Souza (2010) constata a manutenção da diferenciação do atendimento educacional no País nessa conjuntura de implantação dos fundos contábeis. Verifica-se que enquanto em São Paulo o Fundeb cobriu, no ano de 2010, um valor de referência para o gasto/aluno ano de R\$ 2.318,75, para os estados mais pobres, após a complementação da União, o valor ficou em R\$ 1.415,97. Uma diferença de R\$ 902,78 ou 63% a mais em favor do estado do Sudeste.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 jul. 2010.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 jul. 2010.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério** – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** – FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

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

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. **Ensaio: avaliação, políticas públicas e educacionais**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, out./ dez. 2003.

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

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 3ª ed. Vol. 1. Brasília: UnB, 1991, p. 475-486.

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

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição federal e da LDB**. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P; SOUSA, Sandra Z. Introdução: o Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

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

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W. **Handbook of Political Science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 20 set. 2010.

SANTOS FILHO, José Camilo. Federalismo, Poder Local e Descentralização. **Revista Educação Municipal**. São Paulo, nº 6, p. 20-36, jun. 1990.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 jul. 2010.

SOUZA, Donaldo B; FARIA, Lia Ciomar M. O processo de construção da Educação Municipal. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003. p. 107-122.

WERLE, Flávia Obino. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração. In: **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.