

Federalismo e Políticas Públicas Educacionais

Federalism and public policy of education | Federalismo y políticas públicas educativas

Erinaldo Ferreira do Carmo
Universidade Federal de Pernambuco

Resumo: O presente artigo aborda as principais questões teóricas e históricas referentes ao arranjo federativo e suas implicações sobre as políticas públicas, em especial, às voltadas para a educação. O objetivo didático desse trabalho é promover o debate e o conhecimento do federalismo e do seu funcionamento na realidade brasileira. São utilizados recortes bibliográficos de relevantes autores que abordam o tema, bem como o aporte da legislação pertinente. O texto conclui que: o modelo cooperativo do federalismo brasileiro ainda não se encontra devidamente consolidado; as políticas públicas redistributivas são essenciais em um sistema assimétrico; e as questões educacionais são tratadas no âmbito nacional, sem dar atenção às demandas locais.

Palavras-chave: Educação. Federalismo. Políticas Públicas.

Abstract

The present article addresses the main theoretical and historical questions related to the federal arrangement and its implications on public policies, especially those related to education. The objective of this work is to promote the debate and the knowledge of federalism and its functioning in the Brazilian reality. Bibliographical references are used of relevant authors who approach the theme, as well as the contribution of the pertinent legislation. The text concludes that: the cooperative model of Brazilian federalism has not yet been properly consolidated; redistributive public policies are essential in an asymmetric system; and educational issues are dealt with nationally, without attention to local demands.

Keywords

Education. Federalism. Public policy.

Resumen

El presente artículo aborda las principales cuestiones teóricas e históricas referentes al arreglo federativo y sus implicaciones sobre las políticas públicas, en especial, a las orientadas a la educación. El objetivo didáctico de este trabajo es promover el debate y el conocimiento del federalismo y de su funcionamiento en la realidad brasileña. Se utilizan recortes bibliográficos de autores que abordan el tema, así como el aporte de la legislación pertinente. El texto concluye que: el modelo cooperativo del federalismo brasileño aún no se encuentra devidamente consolidado; las políticas públicas redistributivas son esenciales en un sistema asimétrico; y las cuestiones educativas son tratadas en el ámbito nacional, sin atención a las demandas locales.

Palabras clave

Educación. Federalismo. Políticas públicas.



1. Introdução:

A união dos estados e a origem do federalismo

O federalismo compreende uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial. Isso significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (formado pelo governo nacional) e outro descentralizado (composto pelos governos subnacionais). Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (Soares, 2013).

No federalismo, os entes territoriais possuem autonomia, mas só o poder central possui soberania. Essa organização política territorial se expressa em um balanceamento de forças, isto é, um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas (Fig. 1) capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial. (Soares e Machado, 2018).

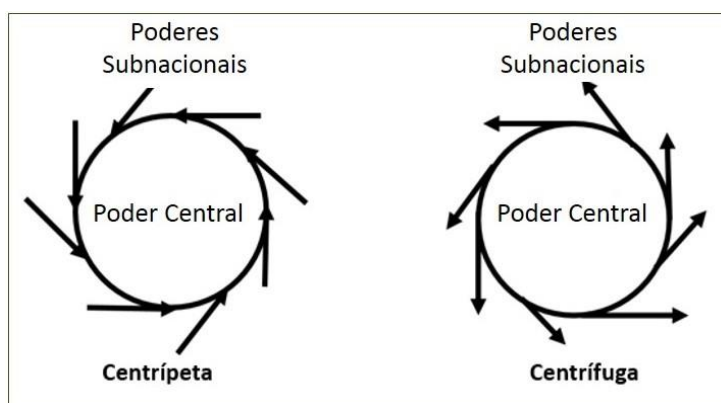


Figura 1. Equilíbrio de forças no federalismo.

O Estado federal foi instituído em 1787, nos Estados Unidos da América, e está diretamente relacionado à história política desse país. Desde o começo do processo de independência (1776), as 13 colônias estabeleceram entre si, inicialmente, uma organização **confederada** (1777). Posteriormente, após o término da Guerra de Independência (1776-1783), uma nova assembleia foi nomeada para elaborar a constituição dos Estados Unidos da América (A Convenção da Filadélfia), e nesse contexto os 13 novos estados independentes estabeleceram a organização **federada**.⁽¹⁾

Propósito original do federalismo

Um aspecto importante a ser considerado na origem do federalismo é o propósito dos seus idealizadores, que pode ser **unir** os estados (*come together*) ou **manter** a união dos estados (*hold together*). (Stepan, 1999).

Enquanto a origem do federalismo nos Estados Unidos da América correspondeu ao primeiro propósito, de **unir** os estados, no Brasil o propósito foi o de **manter** a união.

(1) O federalismo dos EUA nasceu como uma resposta institucional para conciliar dois objetivos principais:

1º. Estabelecer um poder central efetivo (a União), com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional; e

2º. Garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (os estados subnacionais).

2. Estruturação do federalismo

Por formação, o federalismo se opõe ao **Estado confederado**⁽²⁾ e ao **Estado unitário**.⁽³⁾ Desde o seu surgimento em 1787, nos Estados Unidos, suas principais bases estruturais são:

1. A promulgação de uma **Constituição Federal**, para manter o pacto federativo dos entes territoriais, garantindo as competências de cada esfera político-administrativa;
2. A preservação da **divisão do Estado nacional**, em subunidades territoriais, que constituem os entes federados, ou unidades-membro da federação;
3. A garantia da **divisão dos Poderes** (Executivo, Legislativo e Judiciário), com autonomia nos âmbitos nacional e subnacionais;
4. A promoção da **descentralização de competências** (fiscais e administrativas), dividindo as atividades financeiras e burocráticas entre os níveis de governo;
5. O estabelecimento do **Legislativo nacional bicameral**, instituindo uma segunda casa legislativa (o Senado federal) para representar as unidades subnacionais no poder central; e
6. A criação da **Corte Suprema de Justiça**, responsável pela manutenção da Constituição e da ordem federal e regulação dos conflitos federativos.

Essas seis características mantêm-se presentes na grande maioria dos estados federais, entretanto, não representam, rigidamente, uma condição ao estabelecimento e à manutenção do federalismo, havendo países que não mantêm, nos dias atuais, todas essas condições em seu modelo federalista.⁽⁴⁾

Modelos de federalismo⁽⁵⁾

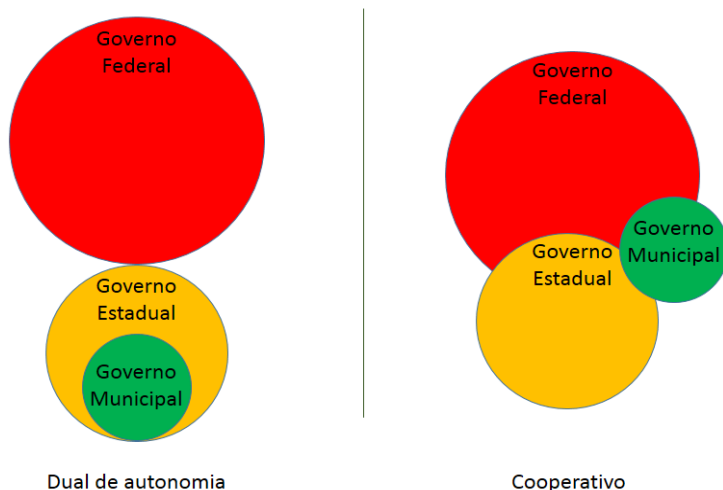


Figura 2. Principais modelos de federalismo

(2) **Estado confederado** – caracterizado pela união de entes territoriais soberanos, isto é, pela manutenção da soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e pelo direito de secessão.

Ex. A União Europeia constitui uma confederação, estabelecida pelo Tratado de Maastricht, em 1992, e que recentemente registrou a saída do Reino Unido, em um processo conhecido como *Brexit* (*Britain e exit*).

(3) **Estado unitário** – caracterizado pela centralização política, ou seja, pela concentração exclusiva dos poderes político, administrativo, legislativo e fiscal no governo central, de forma a hierarquizar e subordinar as relações com as unidades territoriais, em relação ao governo nacional.

(4) Neiva e Soares (2013) registram que nem todos os países federativos são bicamerais; e Soares e Machado (2018) apontam que a Suprema Corte também não é uma condição ao federalismo.

(5)

Modelos de federalismo

No federalismo **dual** de autonomia, a exemplo do modelo adotado nos Estados Unidos da América, a separação de atribuições entre os entes federados é **rigida**, sem haver a cooperação ou a interpenetração entre os mesmos.

No federalismo **cooperativo**, como no exemplo brasileiro, as atribuições são exercidas concomitantemente pelos entes federados, de modo comum ou concorrente. (Ver tópico 8. Aspectos do federalismo brasileiro, p. 126).

3. O federalismo no mundo

O federalismo está presente em grande parte do mundo, em todos os continentes, como visualizado na figura 3, e foi adotado por cada país em períodos distintos,⁽⁶⁾ em um momento específico de sua história política, adquirindo formatos diferenciados, mas mantendo algumas características comuns.

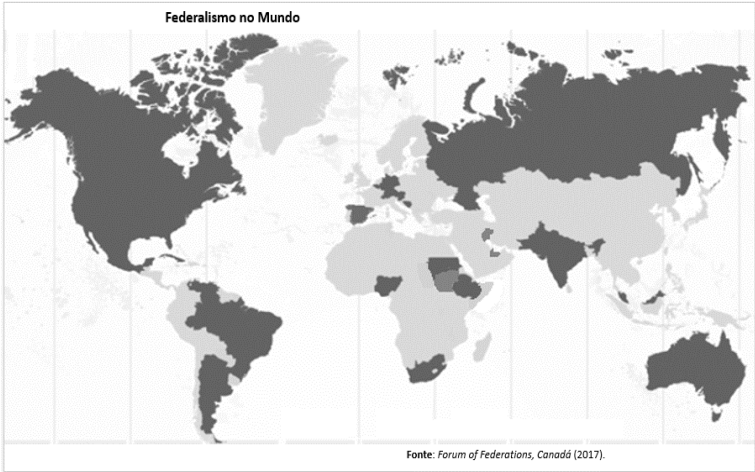


Figura 3. Federalismo no mundo.

Dentre as principais características comuns ao federalismo, três ganharam amplo destaque, pela sua presença marcante na maioria dos países que seguem essa forma de organização política:

Princípios democráticos: uma condição ao federalismo é a democracia, porque no regime democrático é possível assegurar a autonomia das unidades territoriais em relação ao governo central. As unidades federadas precisam da garantia de sua autonomia, o que representa a necessidade de um governo central democrático, que favoreça a descentralização político-administrativa.

Grandes áreas territoriais: entre os dez maiores países do mundo, em área territorial, sete adotaram o arranjo federativo: Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Austrália, Índia e Argentina. As exceções são a China, o Cazaquistão e a Argélia. Entretanto, há pelo menos cinco países que podem ser considerados pequenos nesse grupo de países federalistas.

Heterogeneidades culturais: esse arranjo político acomoda diferenças linguísticas, étnicas e religiosas em um território nacional. O arranjo federal minimiza os conflitos quando essas diferenças têm uma base territorial. Dentre os países que adotaram o federalismo, vários são marcados por fortes clivagens culturais. As exceções são a Alemanha, a Austrália e, de certa forma, o Brasil, onde, apesar da grande diversidade cultural registrada, não existe uma separação territorial marcada por alguma dessas diferenças aqui pontuadas.

(6)

Quadro 1. Federalismo no mundo	
País	Ano de adoção
Estados Unidos	1787
México	1824
Venezuela	1830
Suíça	1848
Argentina	1853
Canadá	1867
Brasil	1889
Austrália	1901
Áustria	1920
Alemanha	1949
Índia	1950
Paquistão	1956
Nigéria	1960
Malásia	1963
Emirados Árabes Unidos	1971
Espanha	1978
Rússia	1991
Bélgica	1993
Bósnia-Herzegovina	1995
Etiópia	1995
África do Sul	1996
Iraque	2005
Sudão	2005
Nepal	2007

Fonte: Forum of Federation (2017).
Apud, Soares e Machado (2018).

4. O federalismo no Brasil

No Brasil, o federalismo foi instituído com a Proclamação da República, através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e também inserido na Constituição de 1891.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

A adoção do federalismo no Brasil, em 1889, teve como objetivo principal manter a união das províncias, sendo precedida por um Estado unitário que vigorava desde a independência do país (1822). Isso significa dizer que o federalismo brasileiro foi resultado de um processo de descentralização do poder rumo aos estados. O seu propósito foi o de manter a união já existente das províncias-estados.

O federalismo marca o encerramento do período do Brasil Império, e com ele algumas mudanças foram necessárias à implantação da nova organização política. Por isso foram instituídas, com a Constituição de 1891, alterações substanciais no território brasileiro:

- 1- As províncias se converteram em estados (20 ao total), todos dotados dos poderes executivo, legislativo e judiciário;
- 2- Os governadores e membros das assembleias legislativas estaduais passaram a ser eleitos pelo voto direto;
- 3- Os estados passaram a ter uma constituição própria, respondendo pelas competências que não estavam asseguradas à União (competência legislativa residual);
- 4- O Senado tornou-se a casa de representação dos estados no Congresso Nacional;⁽⁷⁾
- 5- Foi criado o Supremo Tribunal Federal;⁽⁸⁾ e
- 6- O imposto de exportação ficou na competência dos estados, para favorecer a descentralização fiscal e promover a autonomia financeira e administrativa das subunidades nacionais.

Durante a Primeira República (1889-1930) esteve em vigor no país o chamado “**federalismo oligárquico**”, assim identificado porque o poder nas províncias estava concentrado nas mãos das oligarquias, que controlavam a política local por meio do **coronelismo**, enquanto a política nacional era dominada pela elite agrária, centrada em Minas Gerais e São Paulo.

(7) Na Constituição anterior, a de 1824, o Senado já configurava como a segunda casa legislativa, mas os senadores não constituíam o papel específico de representação dos interesses de suas respectivas províncias, e sim o interesse geral do Império.

(8) Desde então, o poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos é papel do Supremo Tribunal Federal (STF). O atual texto constitucional lhe atribui o poder de processar e julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros...” (CF/88, Art. 102, inciso I, alínea f).

A Corte Suprema do país hierarquiza as decisões judiciais ou administrativas, de forma a vincular os seus efeitos aos “demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. (CF/88, Art. 102, § 2º. EC nº 45/2004).

O STF é composto por 11 ministros nomeados pelo presidente da República, com a aprovação da maioria absoluta do Senado. (CF/88, Art. 101, Parágrafo único).

Em seguida, na Era Vargas, o governo central precisou acomodar os diversos interesses conflitantes (industriais, trabalhistas, ruralistas, políticos, etc.) e adotou a concentração do poder por meio do autoritarismo. Esse domínio foi acentuado ainda mais no Estado Novo (terceiro período do governo Vargas), quando ocorreu uma ampla centralização política e, apesar da nova constituição (de 1937) caracterizar o Brasil como um país federal, os estados foram destituídos de sua condição de autogoverno, passando o presidente da República a nomear interventores estaduais. Os governantes municipais também passaram a ser nomeados pelo presidente. As assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais foram dissolvidas e os partidos políticos suprimidos. Nesse período, até mesmo as bandeiras estaduais foram abolidas, simbolizando a instituição de um poder único, centralizado na União.

Posteriormente, com o **golpe de estado de 1964**, apoiado pela elite política e econômica do país e por interesses de governos e empresas estrangeiras, foi adotado, novamente, o expediente do autoritarismo, o que levou à configuração centralizadora nas relações territoriais de poder. Nesse período sombrio, o país conviveu com duas cartas legais: a Constituição Federal e os Atos Institucionais.⁽⁹⁾ Os partidos político foram abolidos (AI 2) e foi extinta a eleição direta para governadores (AI 3).

Quadro 2. Histórico do federalismo no Brasil (1889-1985)

Período	Constituição e tipo de federalismo	Principais características
Primeira República (1889-1930)	CF/1891 Federalismo oligárquico	- Descentralização política e fiscal - Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934 Federalismo centralizado	- Maior centralização política - Expandiu relações intergovernamentais do governo central
	CF/1937 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual - Descentralização fiscal
República Nova (1946-1964)	CF/1946 Federalismo democrático (efetivo)	- Restabelecimento do autogoverno estadual - Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais - Fortalecimento dos municípios
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual - Centralização fiscal e administrativa

Fonte: Soares e Machado, 2018.

(9)

Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro (1968)
Preâmbulo

O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

5. O federalismo na Constituição cidadã

A Constituição de 1988, além de marcar o retorno do país ao regime democrático e descentralizado, e garantir expressamente os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais),⁽¹⁰⁾ inovou ao estabelecer os municípios como entes federados. A atual Constituição imprime o seu caráter federal, de forma clara, já no Art. 1º e garante a autonomia dos entes no Art. 18.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

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 e tem como fundamentos:
[...]

TÍTULO III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO I

Da Organização Político-Administrativa

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 nova Constituição também manteve o poder de representação dos estados no Congresso Nacional, através do Senado federal, conferindo a cada estado federado o mesmo peso de participação nas decisões legislativas da câmara alta, sendo os senadores expressamente os representantes dos interesses dos estados, enquanto os deputados federais representam os interesses do povo.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.
[...]

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

(10) A cidadania, de acordo com Marshall (1967), foi desenvolvida com a conquista dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente nos séculos XVIII, XIX e XX.

6. O aparato burocrático-legal e financeiro no federalismo

Alguns critérios se tornaram importantes para a compreensão do federalismo. Por exemplo, para entender as ações do governo federal, no atendimento às demandas sociais, é preciso compreender que essas ações seguem o ciclo das políticas públicas (definição de agenda, identificação de alternativas, seleção das opções, implementação e avaliação). Cada ação mobiliza diversas estruturas do estado, como o seu corpo burocrático, o aparato legal e os recursos financeiros.

Por isso, não se pode tratar das políticas públicas sem considerar o poder singular da burocracia estatal. (OFFE, 1984). É ela quem opera os mecanismos de filtragem das políticas e atua diretamente na ponta de atendimento ao público alcançado pela ação, através dos burocratas de nível de rua. Como as políticas públicas no Brasil são geralmente formadas no nível federal, para implementação descentralizada nos governos locais, nessa perspectiva “de cima para baixo” deve ser enfatizada a importância da burocracia local para a efetiva transição entre a decisão e a entrega dos serviços ao público-alvo da política. (Batista, 2015).⁽¹¹⁾

E ainda, o estudo das políticas públicas precisa considerar a análise dos referenciais normativos que as regulam. (Muller, 1985). Esses referenciais são construídos com base nas representações sociais próprias da sociedade e dos atores que participam dessa construção. (Azevedo, 2001).

Também se faz necessário compreender a dimensão econômica inerente às políticas públicas. (Azevedo, 2001). Toda ação envolve recursos públicos, de forma direta ou indireta. Assim, a questão financeira, no federalismo, está relacionada à distribuição das competências tributárias e de execução das políticas públicas entre os níveis de governo.

Nesse sentido, quando se ampliou o interesse e a cobrança da sociedade pela educação pública, por exemplo, o governo teve que mobilizar burocratas, recursos financeiros, além de promover a legislação adequada para atender aos novos anseios sociais. Dessa forma, a partir da segunda metade da década de 1980, o processo de redemocratização do país foi acompanhado de programas redistributivos lançados para garantir o acesso ao ensino público, bem como equalizar as relações assimétricas (sociais e regionais) historicamente estabelecidas no país.

Para a educação, a Constituição estabelece que a União exerce a “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” (CF/88, Art. 211, § 1º. Redação dada pela EC nº 14/1996).

(11) No contexto da ação governamental envolvendo a burocracia, a economia e a legislação, ganhou espaço, ainda no final do século passado, o chamado “novo gerencialismo público”, que, associado à política fiscal restritiva de gastos, introduziu nas políticas públicas a busca pela eficiência, que passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública. (Souza, 2006).

Na educação, a meta da eficiência das políticas passou a ser mensurada através das avaliações de desempenho por meio dos testes padronizados aplicados em larga escala (Provinha Brasil, Prova Brasil, Enem, Enade).

7. Políticas redistributivas no federalismo assimétrico

Em um estado com profundas cicatrizes frisadas nas desigualdades sociais, as políticas públicas adquirem papel central no sentido de equalizar as relações socioeconômicas. No Brasil, o federalismo, estruturado sobre fortes clivagens sociais (federalismo assimétrico), assume como objetivo, dentre outros, a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88, Art. 3º, inciso III) e intenta alcançá-lo por meio de políticas públicas distributivas e redistributivas.⁽¹²⁾

Dos programas criados pelo governo federal para equalizar a assimetria social, e envolvendo a educação básica, um dos mais significativos é o Bolsa Família, que garante o repasse de recursos diretamente às famílias mais carentes. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no governo Lula, pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida em lei (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004).

Trata-se de um programa de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, de forma que consigam superar a condição de vulnerabilidade. O PBF busca garantir o direito à alimentação, à saúde e à educação. Uma das condições para o recebimento do benefício é ter os filhos menores de idade matriculados e frequentando a escola. O valor mensal do benefício varia de R\$ 41,00 por pessoa, até o limite de R\$ 205,00 por família.

Em antecedência ao PBF, merecem destaque o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Escola (PBE).⁽¹³⁾

Criado em 1996, o PETI envolvia o afastamento da criança do trabalho mediante seu ingresso na escola. O benefício repassado pelo governo federal, por criança atendida, era de R\$ 25,00 (para a zona rural) e R\$ 40,00 (para a zona urbana).

O PBE, ou Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima, foi criado em 1997, regulamentado em 1998 e implantado em 1999. Inicialmente, foi direcionado apenas aos municípios mais pobres. Depois, com o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), passou a atingir todos os municípios. O benefício era de R\$ 15,00 por criança, até o limite de três crianças por família.

O que se percebe é que o governo federal criou diversos programas que se destacam, principalmente, pelo seu caráter emergencial e gerencial. (Silva, 2010). Com isso, as ações promovidas pela União não conseguem sequer atender adequadamente as demandas locais, porque são planejadas e implementadas no âmbito geral.

(12) Como política redistributiva, registra-se aqui a importância das transferências diretas de recursos da União para os próprios indivíduos, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, que produzem efeitos relevantes sobre a redistribuição de renda aos cidadãos. (Soares e Machado, 2018).

(13) Outros programas também se destacaram na política do governo federal voltada para a educação básica, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Proinfância, dentre outros.

No ensino superior, destacam-se os programas de ampliação do acesso à universidade, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), além da ampliação da abrangência do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). (Carmo *et al.*, 2014). Na política de formação de professores, ressalta-se o êxito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid). (Vasconcelos e Carmo, 2019).

8. Aspectos do federalismo brasileiro

No Brasil, um país de grande território e com três níveis de governo instituídos, além da distribuição do poder político entre a União, os estados e os municípios, o arranjo federativo também impõe o problema da distribuição do poder tributário e prerrogativas de implementação de políticas públicas entre os entes federados. (Batista, 2015). E como visto no tópico 6 (p. 124), as políticas públicas consideram critérios burocráticos, legais e financeiros do estado. Com isso, torna-se essencial compreender que esse arranjo institucional federal engloba aspectos **Políticos-Jurídicos** e **Fiscais-Financeiros**.⁽¹⁴⁾

O aspecto **Político-Jurídico** designa se as relações dos entes federados ocorrem segundo o modelo de federalismo dual ou atendendo ao modelo de cooperação. O sentido político e jurídico do arranjo federativo corresponde ao aparato legal e ao grau de descentralização fixado pela Constituição nas relações intergovernamentais, na atribuição das competências dos entes federados e no entrelaçamento entre os níveis de governo para a consecução de suas atribuições. No caso brasileiro, a Constituição estabelece o formato cooperativo, e nele a educação é firmada como um direito social, tanto de atuação concorrente,⁽¹⁵⁾ quanto de atuação comum aos entes territoriais.

Nas ações cooperadas, a União coordena as políticas instituídas. Isso quer dizer que no federalismo cooperativo brasileiro é papel do governo central coordenar as ações em questão. Nas políticas educacionais, por exemplo, a coordenação é da União, que se sobrepõe às competências dos estados e municípios. A coordenação federal é um requisito para as políticas públicas, tendo em vista o elevado grau de interdependência entre os diferentes níveis de governo. (Abrucio, 2005).

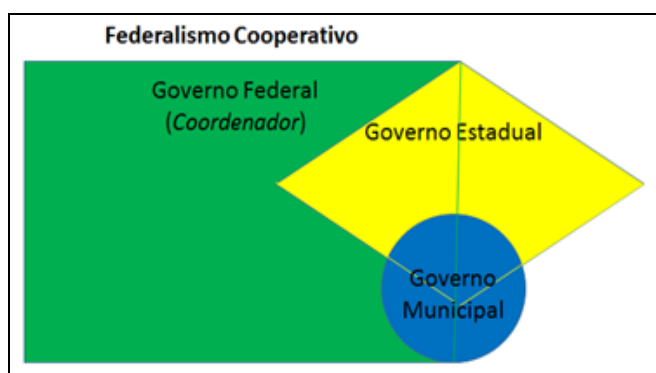


Figura 4. Modelo do federalismo brasileiro⁽¹⁶⁾

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, determina a competência das três esferas territoriais, em atuação comum, para proporcionar o acesso à educação. Por outro lado, o artigo 24 atribui aos dois maiores níveis da administração territorial (União e estados) a competência para legislar sobre a educação, de forma concorrente.

(14) Os aspectos **Políticos-Jurídicos** abarcam as competências atribuídas aos entes federados e as relações entre os níveis de governo. Já os aspectos **Fiscais-Financeiros** compreendem a estrutura que envolve a arrecadação e distribuição de recursos (receitas e ordenação de despesas).

(15) Atuar concorrentemente significa que a União e os estados têm competências simultâneas para exercer a autoridade sobre uma matéria, no caso, a educação. Entretanto, mesmo na atuação concorrente, vale o princípio da hierarquia das normas, tendo a legislação federal primazia sobre a estadual.

(16) O federalismo cooperativo do Brasil gera áreas de interseção, com a atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios. Nesses casos de atuação comum entre diferentes entes federados, a coordenação dos programas e das políticas fica a cargo do governo central.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

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

[...]

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à **educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela EC n. 85/2015).

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela EC n. 53/2006).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX – **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela EC n. 85/2015).

[...]

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Ainda no que se refere à educação e ao papel dos entes territoriais, a Constituição Federal de 1988 estabelece que, em se tratando de legislação, as diretrizes e bases da educação nacional são de exclusividade da União (Art. 22, inciso XXIV), e para as demais legislações educacionais, a competência da União prevalece sobre as demais (Art. 24, § 4º), ficando os estados com as competências que não sejam vedadas pela Constituição Federal (Art. 25, § 1º) e os municípios com o poder administrativo e operacional (Art. 30, inciso VI).⁽¹⁷⁾

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela EC n. 53/2006).

E agora, no que diz respeito ao aspecto **Fiscal-Financeiro**, esse corresponde ao arcabouço de obtenção e distribuição de receitas e à ordenação de despesas entre as unidades federadas. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, originalmente, descentralizou os recursos, porém, sem promover uma definição objetiva de competências sobre políticas públicas para cada ente subnacional.

(17) Os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local e também suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber. (CF/88, Art. 30, incisos I e II).

Assim, para as políticas sociais de competências concorrentes, como é o caso da educação, os entes federados atuaram, inicialmente, sem sintonia, gerando casos de duplicidade e de omissão. As tentativas de correção vieram posteriormente com a Emenda Constitucional nº 14/1996.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
(Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996)

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. (EC nº 14/1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (EC nº 14/1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (EC nº 14/1996).

§ 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. (EC nº 59/2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (EC nº 14/1996).

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.⁽¹⁸⁾

As medidas iniciais, adotadas em 1988, focaram na descentralização fiscal, mas não foram acompanhadas de regras de responsabilização fiscal para os entes subnacionais, e com isso, o endividamento dos estados tornou-se uma constante na primeira metade dos anos 1990, inclusive causando sérias ameaças à estabilidade econômica do país, que naquele momento encontrava-se em um contexto de hiperinflação. A década de 1990 foi então marcada por esses quatro graves problemas que ameaçaram o estabelecimento de direitos básicos assegurados pela nova Constituição:

- 1º. Contexto nacional de hiperinflação
- 2º. Competências concorrentes (na educação)
- 3º. Crescente endividamento dos estados
- 4º. Crise de responsabilização fiscal

Em resposta às questões presentes,⁽¹⁹⁾ que influíram diretamente sobre as contas dos entes federados e suas responsabilidades constitucionais, sucessivas medidas foram então aplicadas, incluindo a criação do Fundef.

(18) Atualmente, as aplicações da União em educação não são mais referenciadas nesse percentual, visto que a EC nº 95, de 2016, que limita os gastos públicos federais pelo período de 20 anos, determina, em seu artigo 110, inciso II, que as aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão aos valores calculados para as aplicações mínimas do ano anterior, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

(19) Ações em resposta aos problemas:

- 1º. Criado do Plano Real, em 1994.
- 2º. Aprovada a EC nº 14, no ano de 1996, que institui o Fundef.
- 3º. A União assumiu a dívida dos estados, em 1997, e assim os governos passaram a dever ao Tesouro Nacional, sendo estabelecido o prazo de 30 anos para o pagamento das dívidas. Os estados ficaram proibidos de emitir novos títulos da dívida e os seus bancos foram privatizados.
- 4º. Entra em vigor a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Antes disso, a primeira medida para corrigir os gastos e endividamento dos estados foi a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, que fixou em 60% o teto da receita corrente líquida para gastos com pessoal na União e nos estados, e 60% da receita corrente bruta para os gastos no Distrito Federal e nos municípios. Depois, a Lei nº 9.496/1997 criou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, permitindo à União refinar as dívidas estaduais.

9. O Fundef

(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)

Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, o Fundef foi implantado em 1º de janeiro de 1998.

O Fundo estabeleceu uma mudança na estrutura de financiamento do ensino fundamental, ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela reservada dos recursos destinados à educação.

A Constituição já vinculava 25% das receitas dos estados e municípios à educação, mas com o Fundo, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficaram reservados exclusivamente para o ensino fundamental.

Dessa forma, o Fundef introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos dos estados e municípios, promovendo a sua partilha entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.⁽²⁰⁾ Desses recursos, 60% deveriam ser utilizados para a remuneração de professores do ensino fundamental.⁽²¹⁾

Junto com o Fundef, o governo federal também instituiu, em 1997, a campanha de universalização do ensino fundamental, intitulada Toda Criança na Escola.⁽²²⁾

A campanha também atendia às exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que apresenta a educação como uma das prioridades absolutas a serem asseguradas aos menores de idade:

Estatuto da Criança e do Adolescente

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público, assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, **à educação**, aos esportes, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Sendo o número de alunos o critério primeiro para o recebimento de recursos do Fundo, assim surgiram nos municípios diversas escolas em espaços improvisados, como mostram as figuras 5 a 9, com estruturas físicas impróprias para a convivência e a prática pedagógica, destinadas ao simples recolhimento de crianças que computam como números para garantir a receita da educação municipal.⁽²³⁾

(20) O Fundef não acrescentou novos recursos ao sistema educacional. Apenas promoveu a redistribuição, no âmbito de cada unidade federativa, entre o governo estadual e os governos municipais, de uma parte (15%) dos impostos constitucionalmente já vinculados, antes mesmo da criação do Fundo, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O fundo adota como base para redistribuição dos recursos o critério de número de matrículas no ensino fundamental regular de cada rede. (Davies, 2004).

(21) A grande maioria dos municípios não cumpriu, e ainda não cumpre, essa determinação, por esbarrar na Lei de Responsabilidade Fiscal. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e para cada ente da federação, não pode exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 60% para os estados e municípios. Muitos municípios brasileiros não têm a arrecadação compatível com os seus gastos e com isso deixam de cumprir a lei do piso salarial nacional do magistério, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. (Araújo, Rodrigues, Cassini, 2018).

(22) A campanha Toda Criança na Escola, engendrada a partir de 1997, foi posteriormente configurada como um programa de governo, através da Lei nº 9.989/2000. (Algebaile, 2009).

(23) Também surgiram as estratégias das redes públicas de ensino para burlar os resultados, inflando as avaliações de desempenho e omitindo as retenções e as evasões, principalmente. (Figueiredo Filho *et al*, 2018).



Figura 5. Escola Jesus de Nazaré, Jaboatão dos Guararapes, PE.
Fonte: GoogleMaps, 2019.



Figuras 6 e 7. Escola Municipal Ester Campelo (e anexo), Jaboatão dos Guararapes, PE.
Fonte: tvreplat.com.br



Figuras 8 e 9. Sala de aula e pátio da Escola Municipal Abílio Gomes, Recife, PE.
Fonte: Hayashi, R., 2018.

A expansão escolar no Brasil foi então caracterizada pela produção de uma escola precária para o atendimento dos segmentos sociais mais carentes. Foi uma expansão desordenada, sem o planejamento necessário às políticas públicas, pois expandiram-se, igualmente, os problemas, e não foram resolvidas as imensas disparidades entre regiões, entre capital e interior e entre área urbana e zona rural. Nesse momento, e com essa política de distribuição dos recursos do Fundo, o problema do ensino público deixou de ser a quantidade de oferta, passando a ser a gestão e a qualidade do ensino. O acesso à escola foi praticamente universalizado, mas sem solucionar problemas endêmicos, como a evasão e a repetência. (Algebaile, 2009).

10. O Fundeb

(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)

Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundeb, instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, em substituição ao Fundef.

O novo Fundo definiu que 20% de praticamente todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios devem ser destinados à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, contemplando assim toda a educação básica, e não só o ensino fundamental, como antes.

Ao passo em que o Fundeb passou a abranger toda a educação básica, aumentou consideravelmente a quantidade do público atendido, sem com isso aumentar, proporcionalmente, os recursos disponibilizados.

O quantitativo de alunos atendidos passou de 30 milhões, no Fundef, para 47 milhões, no Fundeb. Enquanto isso, o valor do Fundo passou de 35 bilhões para 48 bilhões. Isso significa um aumento de 56% no número de alunos e de 36% no montante de recursos.⁽²⁴⁾

Por outro lado, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, determinou que o ensino fundamental passasse a ter duração de nove anos, ampliando o tempo de permanência e a quantidade de alunos nas escolas, e elevando os gastos dos municípios.

A expansão do tempo de duração dessa fase escolar atendeu ao Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado com a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que já apresentava o ensino fundamental de nove anos como meta progressiva da educação no país. E a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, já havia modificado o Art. 6º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, diminuindo a idade de ingresso da criança no ensino fundamental, que passou de sete para seis anos de idade.

As grandes mudanças na educação ampliaram a atuação dos municípios, principalmente. Até a segunda metade da década de 1990, os estados eram os principais responsáveis pela oferta da educação básica. Situação que foi se revertendo quando os municípios passaram a assumir as matrículas do ensino fundamental, conforme estabelecido no Fundef.

Esse processo gerou desequilíbrio nas contas municipais, considerando a sua reduzida participação na fatia de receita de impostos e a sua elevada responsabilidade nas matrículas, tendo os estados, em média, o dobro de arrecadação, se comparado à situação dos municípios. (Araujo, Rodrigues, Cassini, 2018).

(24) O Brasil investe cerca de 4,8% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação. Esse percentual não está tão abaixo dos gastos das nações mais ricas. A média entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 5% do PIB. No entanto, esse critério de comparação referenciado no PIB não é apropriado, visto que a realidade de cada país é bastante diferenciada. Por exemplo, o PIB do Brasil, em 2018, foi de 2 trilhões (USD), enquanto o dos Estados Unidos foi de 19 trilhões (USD). Embora ambos invistam valores relativos aproximados, os valores absolutos são discrepantes. E mesmo comparando o Brasil com uma economia mais próxima, como a da Inglaterra, que teve um PIB semelhante ao brasileiro, percebe-se que são realidades díspares, pois esse país tem uma população referente a um quarto da quantidade da população do Brasil, aproximadamente, representando um valor semelhante a ser investido em quantitativos muito distintos de usuários dos serviços educacionais.

11. Federalismo à brasileira⁽²⁵⁾

Nas últimas três décadas houve a ampliação dos estudos relativos às políticas públicas no Brasil, sendo isso um reflexo do processo de reconstrução do Estado de bem-estar social, após a Constituição de 1988. Nesse período, na agenda de pesquisa de políticas públicas, ganhou proeminência a análise do federalismo e seus efeitos sobre a conformação e o desenvolvimento das políticas públicas. (Mennicucci, 2018).

Desde a década de 1980, e até hoje, o debate sobre essa temática recai, recorrentemente, sobre a questão do federalismo e da participação dos entes federados nos processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, para correção das assimetrias existentes. E o que se percebe através desses estudos é que o federalismo cooperativo aplicado no Brasil não conseguiu resolver, suficientemente, o desequilíbrio produzido pelas forças centrípetas.

É que nesse arranjo federativo as políticas descentralizadoras podem aumentar ou diminuir o poder dos governantes subnacionais em relação ao poder central. (Falleti, 2006). E no caso brasileiro a descentralização administrativa (transferência de atribuições aos entes subnacionais), significa uma maior dependência dos estados e municípios frente à União, por não ser acompanhada de uma descentralização fiscal. (Soares e Machado, 2018).

Considerando esse contexto de desequilíbrio de forças, os cinco tópicos seguintes apontam para o poder centralizador da União diante dos entes da federação, reforçando a ideia de prevalência das forças centrípetas no modelo federalista brasileiro.

1. O poder central legisla sobre as políticas públicas

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu aos poderes Executivo e Legislativo nacionais as competências sobre políticas públicas, podendo definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e de gestão, bem como as fontes de financiamento.

Aos estados a Constituição reservou a competência residual para legislar. E aos municípios coube o papel de legislar sobre “os assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual” (Art. 30). Essas medidas reduzem e hierarquizam a autonomia dos entes territoriais.

Como a legislação nacional prevalece sobre as subnacionais, há o domínio da União para legislar sobre as políticas sociais, inclusive com ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios. (Arretche, 2012).

(25)



Figura 10. Federalismo centrípeto

No formato federalista brasileiro, a autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas está concentrada na União e associada ao seu poder de legislar sobre elas. Só a autoridade para implementar as políticas públicas é que foi descentralizada (descentralização administrativa). (Arretche, 2012).

2. A dependência financeira dos entes federados

A descentralização fiscal⁽²⁶⁾ realizada no final da década de 1980 elevou a capacidade de arrecadação subnacional, beneficiando as unidades mais ricas. Já as transferências, de caráter redistributivo, beneficiaram algumas unidades mais pobres.

Nesse modelo brasileiro, de uma lado, a União centraliza a arrecadação tributária e receitas disponíveis, e de outro sobrecarrega o cidadão. Em média, a União detém 65,4% da arrecadação direta de tributos, os estados ficam com 27,4% e os municípios com cerca de 7,2%, ficando extremamente dependentes dos repasses federais e estaduais.⁽²⁷⁾

No contexto das reformas dos anos 1990, houve um crescimento expressivo da carga tributária, beneficiando a arrecadação dos estados e da União, principalmente, porém, com uma maior oneração sobre o trabalhador, pois a base de incidência da tributação recai muito mais sobre bens e serviços consumidos (17,9%) do que sobre renda, lucros e ganhos de capital (6,1%).⁽²⁸⁾

Esse modelo fiscal-financeiro instituído no federalismo brasileiro produz uma tributação regressiva que penaliza principalmente a população trabalhadora. Isso ocorre porque o sistema tributário concentra a sua arrecadação, em torno de 50%, no consumo de bens e serviços e assim compromete a renda das famílias mais pobres. (Pochmann, 2008).

3. A formação do poder pelo presidencialismo de coalizão

Com a alta fragmentação partidária (diversos partidos no legislativo nacional), os representantes políticos orientam suas escolhas no parlamento de acordo com suas bancadas, seguindo as preferências das direções partidárias nacionais, e não pelas preferências dos governadores estaduais.

Para somar forças, o governo federal trabalha na cooptação de apoio dos parlamentares para suas políticas nacionais. Nesse formato de cooptação política, as coalizões majoritárias, no “presidencialismo de coalizão”, dão ao presidente elevadas taxas de controle sobre a produção legislativa, o que lhe permite encaminhar emendas à Constituição e produzir legislação que prioriza as políticas do governo central e afeta o federalismo fiscal e as políticas públicas. (Arretche, 2012).

4. A baixa cooperação horizontal

No campo das relações intergovernamentais, as condições são desfavoráveis à cooperação entre os entes federados. Em certas circunstâncias, o efeito pode ser exatamente oposto, a exemplo da guerra fiscal entre os estados pelo ICMS (CF, Art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g); e a guerra fiscal entre os municípios pelo ISS (antiga Lei Complementar nº 116/2003, alterada pela LC 157/2016).

(26) Inicialmente, esse processo de descentralização fiscal apresentou resultados negativos: reduziu o esforço das prefeituras na arrecadação própria, incentivou a criação de 1.016 novos municípios e levou ao endividamento crescente dos estados.

(27) O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) têm transferências obrigatórias e não condicionadas da União de 46% dos dois principais tributos nacionais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Além do FPM e do FPE, que apresentam critérios de partilha que pouco corrigem as desigualdades regionais e sociais, outras transferências apresentam efeitos mais redistributivos, sendo elas direcionadas às políticas sociais, como as transferências condicionadas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundeb. (Rezende, 2010).

(28) A média nos países da OCDE é de 11,5% e 11,7%, respectivamente.

Essa baixa cooperação horizontal também pode ser verificada nas regiões metropolitanas. A Constituição faculta aos estados a criação de regiões metropolitanas (Art. 25, § 3º) e aos municípios envolvidos o direito ao seu planejamento (Art. 29, inciso XII). Entretanto, a distribuição de poder decisório e do ônus das ações conjuntas torna-se objeto de disputa, dificultando o desenvolvimento de mecanismos institucionais que favoreçam a ação coletiva. (Soares e Machado, 2018).

Um mecanismo de cooperação horizontal que tem se mostrado viável é o consórcio público (que ganhou um novo caráter com a Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto presidencial nº 6017/2007), que trouxe maior segurança jurídica para os entes pactuantes. Os consórcios públicos entre municípios têm acontecido com maior frequência para tratar de questões que envolvem o tratamento do lixo, os serviços de transporte público e o sistema de saúde.⁽²⁹⁾

Na gestão da saúde, as políticas públicas descentralizadas têm sido bastante desenvolvidas, porém, desde 2002, diferentes estratégias têm sido definidas, sem que nenhuma delas tenha se consolidado até então. Ao dividir os municípios entre “exportadores” e “importadores” de serviços de saúde, transferiu-se para os mesmos o poder de barganha envolvendo obrigações de atendimento e gestão de recursos. Isso tem ocorrido porque os recursos financeiros, repassados pelo Ministério da Saúde, são insuficientes para cumprir as metas, segundo os parâmetros de cobertura. (Soares e Machado, 2018).

5. Políticas públicas de favorecimento aos interesses privados

Nos últimos anos, o governo central tem incentivado os governos subnacionais às parcerias com a iniciativa privada e adotado medidas que promovem o desmonte das políticas sociais, e consequentemente ameaçam o pacto federativo, agindo em favor dos interesses de mercado.

Recentemente, o governo federal, por meio da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, criou um Grupo de Trabalho para estudar a implementação do regime de colaboração, mediante “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ADE). Em 2016, o Banco Interamericano de Desenvolvimento fortaleceu essa proposta. Essa atuação conjunta do setor público e da iniciativa privada beneficia o movimento Todos Pela Educação, as fundações Lemann e Itaú Social, e os institutos Natura, Unibanco, Positivo e Ayrton Senna. (Nascimento, Alves e Ferrari, 2018).

Esses arranjos são baseados na lógica do setor produtivo, dos reformadores empresariais, seguindo os novos princípios da gestão pública combinada com os interesses do mercado,⁽³⁰⁾ alterando a configuração das políticas públicas e a natureza do federalismo cooperativo. (Araujo, 2012).

(29) Na educação, surgem os consórcios intermunicipais, agregando municípios de médio e pequeno porte, com o envolvimento de empresas privadas. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, permite aos entes federados a formação de associações públicas ou instituições jurídicas de direito privado para a realização de objetivos de interesse comum (Art. 1º, § 1º).

(30) Associam-se a esses arranjos produtivos as recentes ações do governo federal voltadas à limitação na oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade, como as medidas de congelamento dos gastos públicos (EC nº 95, em 2016), a imposição da reforma do ensino médio (Lei nº 13.415, em 2017) e o estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular (Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação, em 2017), sem o diálogo aberto com a sociedade e a comunidade escolar.

12. Conclusão:

Um federalismo cooperativo-centrípeto-assimétrico

Conclui-se aqui que no Brasil, um país continental com desigualdades profundas e elevado grau de desequilíbrio no campo tributário e na arena política entre as unidades federadas, as políticas públicas assumem o potencial de equalizar as relações de força, minimizar os conflitos e reduzir as disparidades sociais. Porém, a falta de ações localizadas impede ou dificulta a resolução de problemas específicos e locais. Dessa forma, as políticas públicas voltadas para a educação nacional, de iniciativa do governo central, por vezes mascaram essas desigualdades, em vez de superá-las, e anulam as possibilidades de iniciativas localizadas.

Sem recursos próprios, os gestores municipais, responsáveis pela etapa inicial na educação das crianças, fase elementar da formação básica, e pelo atendimento à maior parcela da população escolar, dependem quase que unicamente dos recursos repassados pelo Fundeb. Essa fase elementar do ensino também é penalizada com o baixo nível de cooperação entre os municípios, mesmo os conurbados, onde faltam políticas colaborativas e de associação de esforços e experiências para a oferta de serviços educacionais públicos de qualidade.

Os municípios constituem a instância mais frágil do federalismo brasileiro. Nessa realidade, cada unidade administrativa-territorial atua, geralmente, de forma isolada, replicando políticas gerais e de planejamentos exógenos. Isso ocorre devido ao modelo de federalismo que mantém uma aproximação hierárquica das unidades, causada pelas dependências política-jurídica e fiscal-financeira, e consequentemente não aproxima os entes, de mesmo nível territorial, entre si.

Finalizando, diante do contexto histórico e conceitual abordado nesse estudo e das reflexões provocadas, compreende-se que:

- O federalismo no Brasil se mostra instável, apresentando variações temporais ao longo de sua história política;
- Historicamente, o desenho do federalismo brasileiro se mantém centralizador (centrípeto);
- O modelo cooperativo ainda não está consolidado nas políticas da União e das unidades subnacionais;
- As políticas públicas redistributivas são essenciais na tentativa de estabelecer um federalismo simétrico;
- Os fundos de transferência subordinam os entes federados às decisões políticas e econômicas do governo federal; e
- As políticas educacionais, desenhadas de cima para baixo, não se ajustam e não contemplam adequadamente as necessidades locais.

Referências

- ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência no período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 31-67, jun. 2005.
- ALGEBAIL, E. *Escola Pública e Pobreza do Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.
- ARAUJO, G. *Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação*. Anped, Pernambuco, 2012.
- ARAUJO, G.; RODRIGUES, R.; CASSINI, S. *Federalismo e Políticas Educacionais: notas sobre aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais*. In: ARAUJO, G.; RODRIGUES, R. *Federalismo e Políticas Educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios*. Campo dos Goytacazes, Brasil Multicultural, 2018.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- AZEVEDO, J. *A educação como política pública*, Campinas: Autores Associados, 2001.
- BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros, *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, p. 345-370, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil, 1988.
- CARMO, E. *et al.* Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Inep, Brasília, v. 95, n. 240, p. 304-327, mai./ago. 2014.
- DAVIES, N. Conselhos do Fundef: participação impotente? In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. *Conselhos participativos e escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 46-85, dez. 2006.
- FIGUEIREDO FILHO, D. *et al.* Os cavalos também caem: tratado das inconsistências do Ideb. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 552-572, jul./set. 2018.
- MARSHALL, T. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MENICUCCI, T. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil, *Revista Política Hoje*, Recife, v. 27, n. 1, p. 42-55, 2018.
- MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles, *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 35, n. 2, 1985.
- NASCIMENTO, R.; ALVES, S.; FERRARI, L. *Federalismo: interfaces na (des)integração do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação*. In: ARAUJO, G.; RODRIGUES, R. *Federalismo e Políticas Educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios*. Campo dos Goytacazes, Brasil Multicultural, 2018.
- NEIVA, P.; SOARES, M. *Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?* RBCS, São Paulo, v. 28, n. 81, 2013.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- POCHMANN, M. *Desigualdade e justiça tributária*. Brasília: Ipea, 2008.
- REZENDE, F. *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*. In: OLIVEIRA, R.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, p. 71-88, 2010.
- SILVA, J. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SOARES, M. *Formas de Estado: federalismo*. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.
- SOARES, M.; MACHADO, J. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura, *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.
- STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.
- VASCONCELOS, C.; CARMO, E. Política pública de valorização e incentivo à docência: o exemplo do Pibid. *Revista Espaço Público*, Recife, v. 3, p. 12-31, mar. 2019.