

# Federalismo e educação

## *Novos marcos e perspectivas*

A discussão sobre federalismo e educação tem sido abordada com as questões relativas ao financiamento, à instituição do sistema nacional de educação, à gestão democrática e à regulamentação do regime de colaboração. De maneira geral, as análises remetem aos limites históricos, sociais, culturais e econômicos que demarcam o federalismo no Brasil e seus desdobramentos na área educacional.

Como horizontes propositivos, há estudos que sinalizam para o fortalecimento do pacto federativo, a partir de relações de colaboração e cooperação entre os entes federados, na superação das assimetrias regionais, definindo um controle social mais eficiente para aprimorar a relação entre os entes federados. O desdobramento desse processo deve ser a melhoria da gestão e do financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, para garantir o cumprimento das constituições federal, estaduais, distrital, das leis orgânicas municipais e da legislação pertinente.

A discussão sobre limites, avanços e perspectivas na relação entre federalismo e educação é o foco desta Entrevista, realizada pelo editor de *Retratos da Escola*, Luiz Fernandes Dourado, com três importantes gestores da educação brasileira. São eles: Arnóbio Marques de Almeida Júnior<sup>1</sup>, Edward Madureira Brasil<sup>2</sup> e José Fernandes de Lima<sup>3</sup>.

*“As normas de relacionamento e as condições para o cumprimento das responsabilidades não estão bem definidas e se refletem na falta de um sistema nacional.”*

(Arnóbio Marques)

### **Quais são as referências e principais obstáculos e desafios ao federalismo no Brasil?**

**Arnóbio Marques** - Há um tensionamento entre autonomias, direitos e responsabilidades dos entes federativos, sem que se tenham fóruns de pactuação, em meio às discrepantes condições econômicas e de gestão dos governos subnacionais. Embora a competência da oferta da educação básica obrigatória seja das três esferas administrativas (União, estados e municípios), as normas de relacionamento e as condições para o cumprimento das responsabilidades não estão bem definidas e refletem-se na ausência de um sistema nacional. Não há acordo federativo claro sobre a repartição e o compartilhamento das responsabilidades para o exercício da competência - que é comum. É o maior obstáculo para a qualidade e a quantidade da oferta de um serviço público estratégico para o projeto republicano da nação brasileira.

**Edward Brasil** - As dimensões do território brasileiro, com a grande heterogeneidade regional, em que se apresentam desigualdades de toda ordem, culturais, políticas, riquezas naturais etc. levaram a sociedade a estabelecer na Constituição Federal um modo de organização federativa muito próprio às especificidades brasileiras e que apresenta os mais diversos obstáculos e desafios. O maior dos desafios é o de conseguir que os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) funcionem de forma colaborativa e cooperativa naqueles assuntos que ultrapassam a esfera de cada ente. E a educação é um desses assuntos.

**José Lima** - A Constituição Federal de 1988 adotou o regime federativo como forma de organização político-administrativa para o nosso país. Isso implica descentralização do poder e repartição das competências entre a União, os estados, o Distrito federal e os municípios. Os desafios colocados dizem respeito ao fato de haver uma hipertrofia do papel da União e uma fragilidade dos outros entes federados, notadamente os municípios, que só recentemente passaram a fazer parte do jogo. Outro desafio a ser vencido é a nossa tradição de centralização.

**Qual a importância da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados para o fortalecimento de uma concepção ampla de federalismo, pautada no compartilhamento do poder e na autonomia relativa dos entes federados em competências próprias de suas iniciativas?**

**Edward Brasil** - Exatamente pela necessidade de um equilíbrio entre o compartilhamento do poder e a autonomia relativa dos entes federados, é impossível estabelecer normas prontas e acabadas para um regime de colaboração. Num regime de colaboração, além de dependerem do tema em discussão, elas só serão possíveis após muito debate e tensionamento das posições de cada ente federado. Além disso, serão sempre temporárias e passíveis de revisão, a cada nova configuração das forças políticas no interior de cada esfera da federação. Quando está em discussão o processo educacional, em todos os níveis, etapas e modalidades, a tensão das discussões atinge os patamares mais elevados.

**José Lima** - Ao estabelecer a educação como um direito fundamental, a Constituição Federal (CF) define como dever do Estado a garantia imediata desse direito. Quando trata da atribuição das competências, a CF define essas atribuições de uma forma vertical, o que implica que a descentralização deve ser feita de forma cooperativa. Isso mostra a necessidade de uma regulamentação suplementar para uniformizar os interesses e promover uma coordenação das ações, de modo a evitar lacunas e a preservar o direito à educação.

**Arnóbio Marques** - Garantir as condições necessárias para que cada ente federativo possa cumprir suas responsabilidades e definindo as normas de cooperação recíproca

*“O maior dos desafios é o de conseguir que os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) funcionem de forma colaborativa e cooperativa naqueles assuntos que ultrapassam a esfera de cada ente.”*

(Edward Brasil)

*“[As normas] serão sempre temporárias e passíveis de revisão, a cada nova configuração das forças políticas no interior de cada esfera da federação.”*

(Edward Brasil)

entre eles parecem ser iniciativas relevantes no caminho do fortalecimento do regime federativo. A clara definição de responsabilidades sobre a competência (que é comum), é uma forma concreta de fortalecimento do federalismo brasileiro, com conseqüente pacificação de limites de autonomia.

### **Como contribuir para um sistema educacional democrático e descentralizado sem perder de vista a unidade nacional?**

*“O PNE deve demarcar a unidade do sistema, definir as competências dos entes federados, as formas administrativas e a vinculação dos recursos.”*

(José Lima)

**José Lima** - Promovendo um debate amplo e democrático para o alinhamento dos interesses de todos os entes federados, tendo como pano de fundo o direito à educação. Construindo um Plano Nacional de Educação que realmente articule o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, definido as atribuições de modo a garantir uma efetiva educação de qualidade para todos. Isso significa que o PNE deve demarcar a unidade do sistema, definir as competências dos entes federados, as formas administrativas e a vinculação dos recursos.

**Arnóbio Marques** - Ao explicitar a necessidade de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, o Documento Final da Conae 2010 apontou um caminho para a concretização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Entretanto, há a necessidade premente de construção de pactos federativos. Precisamos construir consensos sobre temas vitais para a composição do sistema e seu funcionamento, como infraestrutura, gestão, avaliação, currículo, financiamento, formação e valorização dos profissionais. A colaboração entre os sistemas de ensino do Artigo 211 da Constituição pode ser estratégica para revelar valores e trajetórias históricas localmente construídas, garantindo a diversidade na unidade do sistema. O pacto federativo é nacional, mas o regime de colaboração é local, pois envolve sistemas locais. Não há como regulamentar um regime de colaboração nacional porque não haveria respeito às experiências locais de colaboração, nem às peculiaridades de cada sistema autônomo de ensino.

**Edward Brasil** – O desafio será o de construir um sistema nacional de educação descentralizado e que não perca de vista a unidade nacional. Quanto à democracia, dependerá do processo de construção do sistema, que deve ocorrer com a participação de todos os setores: estudantes, professores, funcionários, organizações da sociedade, governantes etc. Serão importantes os resultados das discussões das conferências de educação, do Fórum Nacional de Educação, das ações previstas no Plano Nacional de Educação e dos embates no Congresso Nacional, para as mudanças na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, além de estabelecer, para os conselhos, prerrogativas de deliberação sobre temas que normatizem a educação brasileira.

## **Como avançar na consolidação de novos marcos da relação federalismo e educação, visando garantir a todos/as o direito à educação no país?**

**Arnóbio Marques** - O fato de não termos um sistema nacional, como o da saúde e da assistência social, faz com que não se valorize a contribuição da organização da educação ao federalismo no Brasil. O Fundef e o Fundeb contribuíram enormemente para o avanço na equidade, abrindo caminho para a construção de um novo marco na relação entre os entes federados. Podemos listar outras iniciativas inovadoras, como a ampliação da oferta obrigatória de quatro a 17 anos, o ensino fundamental de nove anos, a vinculação de um percentual do PIB ao financiamento, a obrigatoriedade de um Plano Nacional Decenal de Educação. Tudo é recente e precisa ser, ainda, consolidado. O caminho para o avanço é a pactuação, para que se respeitem as diferenças regionais e as identidades e experiências locais.

**Edward Brasil** – O tema da educação no contexto do federalismo brasileiro provoca uma tensão em patamares elevados. A garantia de todos(as) à educação é um grande desafio, considerando a enorme desigualdade social brasileira, que inviabiliza a presença de muitos no ambiente escolar, principalmente os jovens em idade para frequentar o ensino médio que se dirigem precocemente ao mercado de trabalho, preocupados em contribuir para a subsistência familiar. Associado ao desafio da inclusão de mais crianças e jovens no processo educacional está o da elevação da qualidade, o que exigirá dos poderes Executivo e Legislativo o aporte de mais recursos financeiros, elegendo a educação como verdadeira prioridade nacional.

**José Lima** - Do ponto de vista administrativo, o avanço se dará quando forem bem definidas as atribuições, garantindo condição para o desenvolvimento das atividades necessárias para a oferta de educação de qualidade em todos os níveis e modalidades. Essa ação administrativa só se completará se houver uma verdadeira conscientização da sociedade a respeito da necessidade de avançarmos na direção da conquista desses direitos.

### **A Constituição Federal, por meio da EC 59/09, prevê educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Qual a importância desse marco legal para a garantia do direito à educação?**

**Edward Brasil** – Estender obrigatoriedade e gratuidade é importante para a universalização da educação básica no Brasil, com enormes benefícios à população brasileira. Mas é preciso estabelecer parâmetros para que a educação seja de boa qualidade, com salários dignos a professores e funcionários, além de insumos ao funcionamento

*“O caminho para o avanço é a pactuação, para que se respeitem as diferenças regionais e as identidades e experiências locais.”*

(Arnóbio Marques)

*“Há que se preocupar com a permanência do jovem e um Programa Nacional de Assistência no Ensino Médio, com atividades intelectuais e pedagógicas.”*

(Edward Brasil)

da escola, como biblioteca, laboratórios, rede de informática, formação continuada, alimentação dos alunos, quadra de esportes etc. Dos 15 aos 17 anos, há que se preocupar com a permanência do jovem e um Programa Nacional de Assistência no Ensino Médio, com atividades intelectuais e pedagógicas e uma bolsa aos necessitados. Sem incentivos ao desenvolvimento intelectual, nem condições econômicas para se manter na escola, o jovem procura um caminho mais direto ao mercado de trabalho, abandonando o ensino ou não se preparando para prosseguir os estudos.

*“É importante salientar que a aprovação da Emenda Constitucional 59/09 se deu em decorrência de uma forte pressão da sociedade.”*

(José Lima)

**José Lima** - A Emenda Constitucional nº 59/09 ampliou a responsabilização do Estado no sentido do atendimento de alunos de novas faixas etárias. Com isso, tornou o direito à educação acessível a novos sujeitos. Essa ampliação, além de atender a novos indivíduos, reforçou a garantia do atendimento que vinha sendo praticado. Mas é importante salientar que a aprovação dessa emenda se deu em decorrência de uma forte pressão da sociedade.

**Arnóbio Marques** - A Emenda Constitucional 59/2009 foi importante por representar um marco legal fundamental ao federalismo cooperativo, porque definiu que a oferta do serviço é competência comum da União, dos estados e dos municípios. Se todos têm responsabilidades, resta pactuar e fixar normas para o exercício da competência comum: a oferta se dará com qual modelo de gestão? que nível de infraestrutura? E o referencial curricular? Qual concepção de qualidade? E o modelo permanente de financiamento? Por meio da EC 59/09, a CF prevê que, na organização dos sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, para assegurar a universalização do ensino obrigatório.

### **Nesse contexto, como criar as condições objetivas para instituir o Sistema Nacional de Educação?**

*“Tendo o aluno como foco do processo educacional, fica mais fácil a definição das atribuições e responsabilidades de cada ente federado.”*

(José Lima)

**José Lima** - O primeiro passo é centrar o debate no direito à educação e, em seguida, estabelecido esse princípio, trabalhar no sentido da definição de novas normas, que facilitem a colaboração entre os sistemas federados. Tendo o aluno como foco do processo educacional, fica mais fácil a definição das atribuições e responsabilidades de cada ente federado.

**Arnóbio Marques** - É preciso garantir uma agenda instituinte do SNE sem prescindir de iniciativas para a criação de espaços de pactuação entre gestores e entre órgãos normativos, de negociação de condições de trabalho, de construção de pactos nacionais em torno da concepção de qualidade, gestão, infraestrutura, avaliação e financiamento - referenciais nacionais para a implantação de arranjos de desenvolvimento da educação entre as diferentes esferas administrativas; um ajuste de planos locais de educação ao PNE, para atingir as metas nacionais. Há que definir

claramente responsabilidades na execução da oferta e suas condições. Mas é preciso aperfeiçoar os mecanismos de financiamento da educação e alcançar verdadeiramente uma qualidade nacional.

**Edward Brasil** – A educação pública em seu nível básico é muito heterogênea e as diversas regiões apresentam assimetrias muito grandes, o que amplifica o nível de dificuldade para a construção de um sistema nacional de educação. Quando as desigualdades são muito grandes, a colaboração e a cooperação correm o risco de se dar sob a subordinação de um ente federativo a outro, provocando o choque de estrutura de poder e de autonomia. Um passo indispensável para a instalação de um sistema nacional de educação é promover ações para que as assimetrias regionais sejam diminuídas. É muito importante o papel desempenhado pela União, ao liderar ações que consigam a construção do sistema, além de efetivar a homogeneização da educação básica pública.

**Qual a importância da aprovação do Plano Nacional de Educação de duração decenal, considerando que a legislação define, como objetivo do PNE, “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”?**

**Arnóbio Marques** - O sistema nacional deve ter organicamente presente um plano com metas comuns capaz de articular ações entre os sistemas de ensino. Como não temos ainda um sistema nacional de educação, a importância de um plano nacional torna-se ainda mais relevante. Quanto mais articulada e cuidadosa for a elaboração e a pactuação das metas decenais, mais fortalecida estará a colaboração e mais concreto o caminho da construção do sistema. Ou seja: a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), construído nessas condições, pode ser o elemento capaz de reduzir a dispersão causada pela ausência de um sistema nacional.

**Edward Brasil** – A aprovação do novo PNE, decenal, exigirá de toda a sociedade brasileira um enorme esforço para cumprir as metas, que são, em geral, muito ousadas. Há que se aprovar a elevação dos recursos financeiros à educação brasileira (meta 20), para cumprir as outras metas previstas no novo PNE. Recursos equivalentes a 10% do PIB são necessários, como comprovam diversos estudos. Se o volume atual não ultrapassa os 5%, fontes adicionais precisam ser estabelecidas. A maior parte dos recursos adicionais deverá fluir por meio da União, que deve atuar como líder no processo de construção do sistema, estabelecendo as condições de sua aplicação.

*“Quanto mais articulada e cuidadosa for a elaboração e a pactuação das metas decenais, mais fortalecida estará a colaboração e mais concreto o caminho da construção do sistema.”*

(Arnóbio Marques)

**José Lima** - O fato de o PNE estabelecer diretrizes e metas para o período de dez anos facilita a orientação das políticas que devem ser implementadas pelos sistemas de ensino. Tendo as metas estabelecidas por lei, fica mais fácil buscar os recursos. Nesse sentido, é muito importante que o Plano contenha orientações no sentido de favorecer a colaboração tanto no sentido vertical (União, estados, Distrito Federal e municípios) como no horizontal (constituição de arranjos educativos formados por municípios de uma mesma região e que possuam interesses comuns no campo educacional).

**A educação básica apresenta vários desafios para a sua universalização, incluindo o financiamento. Qual o papel do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nesse contexto e como ele pode ser aprimorado?**

*“Colaboraria muito para a diminuição da assimetria regional se fossem considerados os parâmetros discutidos na obtenção do custo-aluno-qualidade (CAQ).”*

(Edward Brasil)

**Edward Brasil** – O Fundeb estabelece regras precisas sobre a distribuição de parte dos recursos financeiros da educação brasileira e estrutura conselhos sociais que colaboram na fiscalização de sua aplicação. Colaboraria muito para a diminuição da assimetria regional se fossem considerados os parâmetros discutidos na obtenção do custo-aluno-qualidade (CAQ) cujos valores seriam referência para a complementação da União: a cada aluno da educação básica estaria associado, no mínimo, o valor obtido pela metodologia, na obtenção do CAQ. A alteração se relacionaria à ampliação dos recursos pela aprovação dos 10% do PIB. O êxito do sistema é diminuir as assimetrias regionais.

**José Lima** - O Fundeb desempenha um papel relevante em prol da universalização, porque relaciona o financiamento com a presença do indivíduo na escola, ou seja, com a garantia da oferta. Um aprimoramento pode ser feito, relacionando o financiamento com as necessidades de ampliação do atendimento nos diversos níveis e modalidades, de modo a priorizar os menos atendidos.

**Arnóbio Marques** - O papel central do Fundeb é possibilitar equidade entre os entes federativos na oferta educacional. Considerando que alguns estados e municípios são doadores e outros são receptores, é um importante instrumento. Apesar do avanço, pode ser aperfeiçoado, considerando sua centralidade na consolidação do SNE. A primeira iniciativa deve ser a superação de seu caráter provisório, transformando-o em um instrumento permanente. Há fontes de receita que não compõem o Fundeb, levando a grandes disparidades nacionais na quantidade e qualidade. É preciso, também, aperfeiçoar os mecanismos de complementação da União.

**Que ações e proposições devem ser encaminhadas pelas políticas educacionais, a partir da relação federalismo e educação, visando à expansão da educação de zero a três anos e a universalização da educação, de quatro a 17 anos, com qualidade, considerando as modalidades educacionais?**

**José Lima** - Além do financiamento, é fundamental que seja feito um grande investimento na formação inicial e continuada de professores, para todos os níveis e modalidades. Esse investimento deve considerar a necessidade dos sistemas educacionais e, também, as mudanças requeridas pelas novas tecnologias. Os sistemas educacionais devem configurar planos de carreira capazes de estimular o investimento na continuação dos estudos e no desenvolvimento de novos métodos.

**Arnóbio Marques** - Precisamos aperfeiçoar as formas de colaboração entre os sistemas de ensino, visando à garantia do direito à educação. A complexidade do federalismo brasileiro deriva em grande parte das heterogeneidades econômicas entre as regiões. Na educação, a complexidade é ainda maior porque, além das desigualdades, há uma lacuna entre os objetivos reais e a qualidade que se deseja. São necessárias estratégias de cooperação entre os entes federativos e a colaboração entre os sistemas de ensino, o que ainda não foi claramente definido. Este é o grande desafio da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino, criada no MEC, como resultado de demanda real da Conae 2010.

**Edward Brasil** - Há que se ter um cuidado especial na implementação da obrigatoriedade e universalização da educação de quatro a 17 anos. O risco é o de se deixar em segundo plano a educação infantil de zero a três anos de idade, que possui um CAQ elevado, pelos profissionais que precisam ser contratados e pelo tamanho das turmas. Os municípios deveriam receber complementações do Estado ou da União para que pudessem oferecer essa etapa educacional com qualidade e, novamente, somos obrigados a lembrar da importância de elevar os recursos financeiros para a educação.

**A gestão democrática das instituições educacionais públicas é uma antiga reivindicação da sociedade civil organizada. Em que medida esse princípio constitucional pode colaborar para a melhoria da educação no Brasil? Como efetivá-lo?**

**Arnóbio Marques** - A gestão democrática deve ser o espírito do sistema nacional, de forma ampla, e deve estar presente em todos os espaços educativos. A começar pelas escolas, na elaboração de seus projetos e no fortalecimento dos conselhos escolares, passando pelas estruturas de gestão administrativa, normativa e política. Por

*“Além do financiamento, é fundamental que seja feito um grande investimento na formação inicial e continuada de professores, para todos os níveis e modalidades.”*

(José Lima)

*“A gestão democrática deve ser o espírito do sistema nacional, de forma ampla, e deve estar presente em todos os espaços educativos.”*

(Arnóbio Marques)



outro lado, penso que o conceito de gestão democrática muitas vezes acaba se restringindo ao aspecto da participação da comunidade, da eleição de diretores etc. No meu entender, a base da democracia ou o papel primordial da escola pública é o acesso de todos a uma educação com qualidade. Nada pode se sobrepor a isso.

**Edward Brasil** - A democracia no âmbito escolar está relacionada aos processos de participação no dia a dia das instituições educativas. Há que se dar atenção ao processo eleitoral de escolha dos dirigentes das escolas, de definição dos projetos pedagógicos e de implementação dos programas governamentais, às atividades com a participação de pessoas externas ao ambiente escolar. Estudantes, professores, funcionários, pedagogos, pais e a sociedade, nos momentos de definição de diretrizes e políticas educacionais, podem colaborar para a melhoria da educação. Os processos de conquista da autonomia universitária e da melhoria institucional ocorrem nos momentos de exercício da democracia, na eleição do reitor, nas discussões nos colegiados institucionais e nas interlocuções com setores externos, nas atividades políticas e acadêmicas da instituição.

**José Lima** - A gestão democrática, além de prevista na legislação, constitui-se num mecanismo de promoção da eficiência do processo educacional. A participação efetiva da comunidade da escola na construção do projeto político pedagógico e na gestão da escola produz uma motivação e uma mobilização que resulta na transformação do espaço da escola num ambiente propício para o desenvolvimento do ensino-aprendizagem. O debate sobre os resultados obtidos nas avaliações nacionais, o resgate da história da escola e a identificação dos desejos da comunidade escolar são temas que podem servir de base para a convocação da comunidade.

## Notas

- 1 Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (MEC) e ex-governador do Acre (2007/2010).
- 2 Reitor da Universidade Federal de Goiás, ex-presidente e atual vice-presidente da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).
- 3 Presidente do Conselho Nacional de Educação e ex-secretário de educação de Sergipe.