

Federalismo e educação

Um pacto a se rever

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ*

RESUMO: Este artigo tem por objetivo problematizar as relações entre federalismo e educação. Para tanto, realiza uma breve discussão conceitual sobre federalismo, discute sobre alguns aspectos centrais do modelo federalista brasileiro e problematiza o pacto federativo na educação. Adotando como referência a revisão da literatura sobre federalismo, conclui que o federalismo brasileiro, de caráter competitivo, condiciona as políticas educacionais, resultando na adoção de um frágil pacto federativo no setor.

Palavras-chave: Federalismo. Política educacional. Financiamento da educação.

Introdução

No atual contexto político, a discussão sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) traz à tona aspectos fundamentais referentes ao compromisso do Estado com a oferta de uma educação pública de qualidade. Há o reconhecimento sobre a necessidade de instituir no Brasil um Sistema Nacional de Educação, o que remete à divisão das responsabilidades e ao compromisso dos diferentes entes com o financiamento das políticas educacionais. Partindo da compreensão de que o modelo de federalismo adotado no país condiciona as políticas no setor, este artigo problematiza as relações entre federalismo e educação. Para tanto, há breve discussão conceitual sobre federalismo com alguns aspectos centrais do modelo federalista brasileiro, questionando o pacto federativo na educação.

* Doutora em Educação. Professora adjunta na Universidade Federal do Piauí (UFPI) e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão da Educação. *E-mail:* <roecruz@yahoo.com.br>.

Conceituando o federalismo

O federalismo, nos termos de William Riker (1975, p. 101), “é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais.” Nesse sentido, o federalismo inclui instituições fundamentais como um governo de federação e um conjunto de governos das unidades membros, os quais atuam sobre um mesmo território e pessoas, tendo cada um autoridade de realizar ações, independentemente dos outros.

Contribuindo com o esforço teórico de definição de federalismo, Arend Lijphart (2003) indica as características com o objetivo garantir a preservação da divisão federal básica de poder, quais sejam, conforme produção dos teóricos sobre o assunto: “uma legislatura bicameral disposta de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial.” (p. 215). No mesmo sentido, Alfred Stepan (1999) informa que sistemas políticos democráticos só podem ser considerados federativos se atenderem a dois critérios: 1) “o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas”; 2) “deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.” (p. 4).

Do ponto de vista jurídico-constitucional e institucional, segundo Rainer-Olaf Schultze (1995), um sistema pode ser classificado como federalista quando em sua organização política existem elementos estruturais característicos nos diferentes planos governamentais, como poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, já que tais elementos e garantias devem ter sua existência protegida jurídica-constitucionalmente.

José Luís Fiori (1995), reconhecendo a dificuldade em formular uma definição do conceito de federalismo válida universalmente, expõe que não existe na ciência política uma precisão sobre qual seria a divisão adequada de poder e as formas institucionais corretas de um país federalista. Expondo uma linha central de definição, derivada da análise das experiências na modernidade, explica que o federalismo pode ser concebido de forma a ressaltar seus aspectos de barganha pragmática (“negociação federativa”), que resultam no pacto federativo que “pode assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar.” (p. 23). Nessa perspectiva, “as formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação.”

(p. 23). Aqui se mantém “a idéia de uma ‘estrutura política dual’ com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e outros às mais locais.” (p. 23). Para o autor, a questão essencial para aqueles afinados com as análises mais pragmáticas é a “idéia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.” (FIORI, 1995, p. 23).

Nesse sentido, Fiori (1995) reconhece que o federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que envolve uma necessária e positiva “permanente tensão e desarmonia entre as partes” (p. 24), a qual resulta em constante processo de negociação, do qual derivarão arranjos institucionais transitórios. Por conta dessa complexidade, existe, segundo o autor, uma enorme diversidade de formas de organização federativa; e elas, assim como sua história, podem oferecer indicativos importantes para a organização de novas federações, no sentido de evitar o risco de desembocar em processos que deteriorem a federação, levando a uma mudança de regime.

Nesse sentido, a discussão sobre os determinantes da adoção do sistema federal se torna relevante. Segundo Stepan (2000), Riker procura utilizar os três fatores presentes na forma de organização federal dos Estados Unidos para a caracterização do federalismo em geral. O primeiro fator da análise é a compreensão de Riker de que a federação é resultado de uma “barganha”, na qual unidades abrem mão de parte de sua soberania, unindo seus recursos, com vistas a aumentar a segurança coletiva e atingir outros objetivos e metas, inclusive no campo econômico. Esse tipo de federalismo é caracterizado como federalismo de reunião (STEPAN, 2000).

O federalismo de reunião, segundo Stepan (2000), inclui, como segundo fator destacado da análise de Riker, a instituição de dispositivos institucionais que possibilitem a proteção dos direitos individuais contra usurpações por parte do governo central (ou mesmo contra a tirania da maioria). Tais mecanismos englobam um parlamento bicameral e a definição de competências próprias para as subunidades, em detrimento do centro (STEPAN, 2000).

Como último fator de caracterização desse modelo, também como resultado de barganha, cada Estado recebe as mesmas competências constitucionais, sem que haja diferenciação entre eles, independentemente de tamanho, capacidade tributária ou quaisquer outras características específicas. Esse modelo é classificado como constitucionalmente simétrico, porque distribui simetricamente o poder entre as unidades. Se fosse assimétrico, haveria competências diferentes e direitos específicos para determinados grupos ou estados, ferindo o princípio da igualdade entre estados e cidadãos.

Para Stepan (2000), as três categorias definidas por Riker são oportunas para analisar o federalismo americano, mas não para generalizações, uma vez que a maioria dos países que adotou esse sistema optou por não seguir o modelo norte-americano,

adaptando-o às suas diferentes condições. Nesse sentido, o autor – contrariando a concepção de Riker de que toda federação decorre de um pacto para unir, por meio, portanto, de barganha entre unidades soberanas – insere o conceito de federalismo “mantendo unido”; fenômeno que ocorreu em países de organização política unitária que, devido às suas características multiculturais ameaçando a própria união, levou os líderes a encaminhar a transformação constitucional dessas unidades em federações. Nos casos de federalismo para manter unido, ele decorre de atos do governo central, como deflagração da assembleia constituinte, uma vez que os estados ainda têm pouca soberania e, conseqüentemente, pouco poder de barganha.

O debate em torno da questão federativa e das características que permitem, ou não, a caracterização de um país como federalista resulta em quantidades diferenciadas de países classificados como federalistas, isso porque há diversos entendimentos de quais seriam esses países na atualidade. A bibliografia pesquisada revela alguns consensos nessa classificação: Alemanha, Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Argentina, Venezuela, México, Malásia, Paquistão, ex-Iugoslávia e Rússia (RIKER, 1975; BOTHE, 1995; STEPAN, 1999; LIJPHART, 2003).

Rui Brito Álvares Affonso (2003), embora não fazendo especificações, expõe que aproximadamente 25 nações se reivindicam “federais” ou ostentam características típicas de federações, no mundo, o que resulta em cerca de 40% da população mundial sob o regime federado. A representatividade desses regimes federados é reforçada por Stepan (1999), ao considerar que, se tomados isoladamente, talvez não existam mais do que 10% dos estados que integram a Organização das Nações Unidas federados. Mas, destaca o autor, se considerado o total da população sob regime federado, a maior parte, com certeza, está vivendo sob esse regime, porque as maiores democracias da América do Norte (EUA), da Europa Ocidental (Alemanha) e da Ásia (Índia) são federadas.

Isso permite concluir que existem condições bem diferenciadas de organização do federalismo entre os países, assim como condições socioeconômicas, culturais e políticas condicionadas por inúmeros elementos, como natureza, número de habitantes, extensão dos estados membros, diferenças estruturais no desenvolvimento econômico, relação entre territorialidade e identidade nacional, incluindo estruturas étnico-culturais, linguísticas e confessionais.

Mesmo considerando todos esses elementos, Schultze (1995) revela que, independentemente do país, existem tendências comuns de desenvolvimento em todos os sistemas federativos, baseando sua análise no estudo desenvolvido em oito nações federalistas (Austrália, Bélgica, Alemanha, Canadá, Áustria, Suíça, Espanha e EUA).

A primeira questão destacada por Schultze (1995, p. 26) é a existência de “conflitos relativos à constituição financeira, à distribuição da receita tributária e ao equilíbrio financeiro, tanto verticalmente (através da União, com alocação livre ou

vinculada, a finalidades aos estados membros e municípios) como horizontalmente [entre estados].” É importante notar que o autor relata que, em geral, os estados membros pesquisados, com exceção do Canadá, “têm se tornado cada vez mais pensionistas do governo federal” (p. 26).

A segunda tendência observada pelo autor é a maior concentração de poder no executivo, aquilo que denomina de “ampliação do federalismo executivo”, destacando, sobretudo, a burocracia estatal e federal, o que implicou a perda de influência dos parlamentos, em especial os estaduais, “que muitas vezes apenas podem sancionar *a posteriori* os compromissos dos governos e das burocracias, na maioria das vezes assumidos a partir da perspectiva da uniformidade das condições de vida.” (SCHULTZE, 1995, p. 26).

A terceira e última tendência de desenvolvimento do federalismo apontada por Schultze (1995) refere-se aos processos que denomina de cooperação e interdependência dos planos políticos do sistema adotado, ou seja, por um processo de conferências nos planos ministerial e técnico-burocrático, criam-se instâncias comuns de assessoramento e decisão que terminam por suprimir ou minimizar o papel de espaços institucionais previstos no modelo federalista, resultando naquilo que aponta como “o surgimento de um plano adicional do sistema delegado exclusivamente pelo executivo.” (p. 26).

Nesse mesmo sentido, Fiori (1995) aglutina as experiências recentes de federalismo em três blocos. No primeiro, destaca o que considera *federalismo progressivo ou construtivo*, cujo exemplo mais interessante é o processo de construção de uma federação europeia, negociada entre pares participantes. Num segundo bloco, destaca o que classifica como *federalismo defensivo ou perverso*, o qual é utilizado como último recurso para “manter unido o território de países em processo de desintegração” frente ao impacto de profundas crises econômicas, políticas ou morais (FIORI, 1995, p. 21), tendo seus melhores exemplos na ex-Iugoslávia e a Rússia e, em outro sentido, países da África, nos quais as questões de natureza étnico-religiosa servem de justificativas para o desenrolar de processos de secessão e de guerras civis.

Como terceiro e último bloco de países federalistas, Fiori (1995) classifica aqueles que considera como *federalismo pragmático ou reativo*, que, na sua opinião, envolve a maior parte dos países latino-americanos que discutem a descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados. Nesses países, desde os anos de 1980, o federalismo passou a ser entendido como sinônimo de descentralização e de democratização.

A questão da centralização e da descentralização está presente em todo o debate sobre a questão federativa, embora ela assuma, dependendo do contexto histórico, algumas especificidades. A possibilidade de assemelhar federalismo à descentralização foi contestada por autores como Lijphart (2003), pois este compreende que nada impede que países federalistas sejam altamente centralizados, como é o caso da Venezuela,

ou que países de governo único sejam bastante descentralizados, como é o caso da Dinamarca e do Japão. Isso evidencia que é um equívoco de interpretação utilizar federalismo e descentralização como sinônimos, porque assemelha organizações estatais unitárias descentralizadas a estados federalistas. Na federação não existe um centro de poder que delega, ou não, poderes, mas diferentes centros de poderes conferidos pelo povo no sufrágio universal.

Embora haja essa diferenciação no papel de cada ente federado, a ideia tradicional de centralização e de descentralização não se adequa ao modelo federado já que, segundo Bruno Thérêt (1998), a descentralização no federalismo implica descentralização qualificada, aquela que ocorre do governo federal para as unidades nas matérias que lhes são de competência própria, ou mesmo que estejam no campo das prerrogativas comuns, sendo assegurado ao governo federal sua coordenação. Aqui se descentraliza o que já havia sido centralizado pela própria legislação, acordado no pacto fundante, ou seja, na Constituição Federal.

Ao reconhecer apenas a descentralização qualificada como possibilidade de descentralização numa federação, o outro conceito-chave apresentado pelo autor – que complementa o primeiro no que se refere às unidades federadas – é o da não centralização daquilo que já está definido como de competência dos governos regionais, não podendo, portanto, ser centralizado arbitrariamente pelo governo federal.

Outro aspecto relevante para tratar do federalismo diz respeito, como já anunciado neste artigo, à questão fiscal, isso porque a possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e soberania dos entes federados, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade. A debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia para execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal, sendo a disponibilidade de recursos essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações. Essa questão é o gancho para tratamos do caso brasileiro.

O federalismo à brasileira

A partir da discussão conceitual sobre o federalismo, pode-se constatar que, entre os elementos determinantes da adoção do federalismo no Brasil, a questão da dimensão territorial e a luta das províncias por autonomia foram significativas (CAMARGO, 2001), encaminhando o federalismo brasileiro para a condição tratada por Stepan (2000), para caracterizar o federalismo do tipo *mantendo unido*.

O federalismo brasileiro, instituído em 1891, fruto da definição de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial, decorreu de esforços do poder central para a transformação constitucional do país em uma federação, como forma de acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais já constituídas durante o Império (OLIVEIRA, 1995). Essa estratégia resultou no fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente, embora a acentuada exclusão social já permeasse o modelo de desenvolvimento bem antes da mudança constitucional, mantendo-se, ainda hoje, como uma característica do país.

O Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, revista no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo, que, entre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados. Também no novo modelo, a questão tributária continuou central, por isso a Constituição Federal definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, aspecto especialmente significativo frente à imensa desigualdade financeira entre governos subnacionais.

Esse modelo tributário foi influenciado pela sistemática instituída pelo Código Tributário Nacional de 1966 e pelas críticas advindas do sistema centralizado de partilha de recursos entre os entes federados. A Constituição Federal de 1988 explicitou o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combatesse esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país.

As relações federativas no Brasil também remetem às análises de Schultze (1995) sobre a ampliação do federalismo executivo, pela minimização dos demais poderes, e sobre o fortalecimento do governo federal em relação às unidades federadas, especialmente após meados dos anos de 1990, mediante contundentes políticas relacionadas à reforma do Estado; período em que foram executadas políticas de ajuste econômico e inúmeras ações direcionadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, na perspectiva de sua diminuição, o que envolveu a minimização dos investimentos em políticas sociais, entre as demais ações de privatização, terceirização e desestatização de serviços.

Nesse contexto de reforma do Estado, a descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas. Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais. Além disso, também foi verificado o comprometedor deslocamento das atribuições públicas para os setores privados.

Frente à preocupação de que a descentralização poderia colocar em risco as reformas do Estado, visto a grande possibilidade de descoordenação das políticas, foram desenvolvidos sistemas de controle, como um movimento recentralizador, cujo exemplo mais paradigmático é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que estabelece o controle sobre os gastos públicos - questionável quanto à sua coerência em relação ao pacto federativo, dada a limitação imposta à autonomia e soberania dos entes federados. Além disso, também como processo de recentralização, verificou-se a existência de medidas de recomposição das bases tributárias federais, ancoradas no aumento de alíquotas ou criação de contribuições por parte da União, especialmente porque não existe a obrigatoriedade de partilha desses tributos com os demais entes federados.

Ao contrário do propagado, as políticas, sobretudo na gestão de FHC (1995-2002), ocasionaram grandes perdas de capacidade fiscal dos estados, acentuando, portanto, as desigualdades regionais. A descapitalização dos estados favoreceu as empresas, que se beneficiaram com a guerra fiscal decorrente dos esforços das unidades federadas em atraírem para si os investimentos econômicos privados, oferecendo benefícios abusivos que denunciaram o caráter competitivo e predatório das relações federativas.

No Brasil, assim como em outras nações federadas, também estão previstos mecanismos redistributivos que visam a compensar as disparidades socioeconômicas regionais. No caso brasileiro, as transferências federais decorrentes dos fundos de participação são centrais, seguidas pela partilha de impostos entre os entes federados e pelas transferências equalizadoras, de caráter legal ou discricionário, tendo em vista a garantia da oferta básica de serviços públicos condizentes com as necessidades da população nas diferentes localidades que compõem a federação. No entanto, os sistemas de transferências, embora fundamentais, não conseguem atingir o cerne das desigualdades regionais.

Na realidade, mais do que demandar a intervenção federal para equalizar condições de oferta de serviços públicos, demanda-se a implementação de uma reforma tributária, que permita melhor distribuição do bolo tributário brasileiro, não só revertendo o crescente processo de centralização de receitas na União, mas redefinindo critérios de distribuição dos recursos entre os entes federados. Em caminho oposto a essa perspectiva, a criação e ampliação de alíquotas de contribuições sociais e econômicas e as políticas de desvinculação de recursos federais denunciam a opção pela manutenção do atual padrão de financiamento das políticas públicas. Ademais, isso é sobremaneira reforçado pelas reações em todo processo de discussão de reforma tributária, revelando, mais uma vez, o caráter competitivo do federalismo à brasileira.

Federalismo na educação

No âmbito do pacto federativo na educação, parte-se da compreensão de que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também condiciona e influencia o setor educacional; o que é revelado pelas relações que a União estabelece com estados, Distrito Federal e municípios na gestão das políticas educacionais, embora a própria Constituição Federal defina parâmetros e responsabilidades, inclusive no financiamento da educação.

A Constituição Federal reconhece a educação como um direito social e, além de definir o ensino obrigatório como direito público subjetivo, expressa vários outros direitos, que remetem a um processo de democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica. Considerando os mais de 20 anos da atual Constituição, caso ela fosse cumprida, a conjuntura educacional no Brasil seria bem diferente. Entretanto, embora as diretrizes da educação nacional tenham sido mais amplamente delineadas, especialmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as bases, ou seja, as condições materiais que poderiam viabilizar a implementação do direito à educação, ainda são muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública.

A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades.

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que foram excluídos do sistema educacional, exige um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que essa realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural.

No bojo da discussão sobre a necessidade de instituição de um sistema nacional para a garantia do direito à educação, está a questão do financiamento da educação e do PNE. Embora fundamental, a atual vinculação constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino é insuficiente para garantir que o setor obtenha os recursos necessários para uma oferta educacional qualificada. Ademais, os problemas de má gestão e desvios ainda são comumente observados na administração dos recursos da educação, havendo debilidade no sistema de controle instituído pelos órgãos de fiscalização.

Em relação ao PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 2001, pudemos observar que a União procurou minimizar a responsabilidade do poder público com a educação quando, unilateralmente, impediu o avanço no sistema de financiamento ao vetar a elevação dos gastos públicos em educação para 7% do PIB, em dez anos, o que ocorreu durante o governo FHC (1995-2002), reforçado pelo governo Lula (2003-2010), que não tomou qualquer medida para reverter a questão. No que diz respeito ao PNE 2011-2020, Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, ora em processo final de tramitação, verifica-se as sistemáticas intervenções, por parte do governo Dilma (2011-2014), para impedir a aprovação da tão necessária elevação dos gastos públicos em educação, para 10% do PIB.

Embora o processo de discussão do PNE 2011-2020 tenha retomado a histórica luta pela instituição de um efetivo sistema nacional de educação no Brasil, os interesses e as perspectivas pouco afeitos à defesa da educação pública de qualidade se impuseram desde o processo de apresentação do PL nº 8.035, de 2010, embora o processo tenha sido precedido de várias conferências de educação, de âmbito municipal, intermunicipal, estadual e federal, tendo o protagonismo de várias entidades e movimentos de defesa da educação pública, entre elas a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Ainda no âmbito das relações federativas na educação, estudos têm evidenciado a sistemática desresponsabilização da União para com o financiamento da educação, por meio da diminuição na participação percentual no bolo tributário investido no setor, mesmo concentrando a maior parte dos recursos públicos operados no Brasil (CASTRO; DUARTE, 2007). A questão do padrão mínimo de oportunidades educacionais, a ser expresso em um valor/aluno que possa assegurar a qualidade, como previsto na LDB, ainda está por ser resolvida.

As políticas de fundos – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – encaminharam, inicialmente, nessa direção ao definirem um valor/aluno a ser aplicado em toda a rede pública do Brasil. Entretanto, esses fundos não se basearam na questão da qualidade, especialmente o Fundef, porque ali prevaleceram os objetivos de diminuir a responsabilidade da União para com o ensino fundamental. A política de financiamento da educação afetou o modelo de relações federativas no campo educacional existente até então, assim como feriu o pacto federativo, dada a unilateralidade com que foi definida. Rompeu-se com a autonomia dos entes federados nas prioridades de atendimento, principalmente daqueles municípios com maior investimento na educação infantil. O próprio governo federal descumpriu a lei ao não definir o valor/aluno no Fundef, com base nas determinações da Lei nº 9.424, de 1996, resultando em inúmeras ações no Judiciário para garantir o ressarcimento da dívida

da União com estados e municípios. Ao que tudo indica, esse fundo foi eficiente como política de indução da municipalização do ensino fundamental, que ocorreu, principalmente, nos estados e municípios das regiões mais pobres do país.

O Fundeb, embora superando alguns problemas importantes do Fundef, especialmente em relação à ampliação do atendimento a todas as etapas e modalidades da educação básica, ao maior aporte de recursos de complementação da União no montante do fundo e ao aperfeiçoamento de alguns mecanismos de controle social, também não atingiu o cerne da questão, que é a necessidade de aumentar os aportes para a qualificação da educação pública e de diminuir as disparidades de oferta educacional entre as regiões, estados e municípios.

Na insuficiência de recursos suficientes por parte dos diferentes entes federados para garantir as condições adequadas de oferta educacional pública, a União precisa atuar, como se espera de um país federalista, na equalização das oportunidades educacionais. No entanto, justamente essa situação fiscal fortalece um modelo de federalismo no qual a União tem mais poder para determinar e induzir as políticas que define como prioritárias, reduzindo o poder de barganha, pela negociação federativa, dos estados e municípios, especialmente daqueles de menor capacidade tributária, notadamente mais dependentes do apoio federal.

Considerações finais

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil, em todas as etapas da educação. As desigualdades regionais obrigam a realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores, como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização, denunciam que persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Essas desigualdades se refletem na disponibilidade financeira, conseqüentemente, no gasto por aluno praticado em cada região e unidade da federação, limitado pela capacidade tributária de cada ente federado.

A desigualdade econômica entre as regiões conclama que a União exerça sua função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, como prevê a Constituição Federal de 1988. No entanto, esse papel é precariamente desempenhado, porque interesses políticos e econômicos se sobressaem, coerente com o modelo federalista competitivo, que vigora em nosso país, e com o frágil pacto federativo do setor.

Recebido e aprovado em agosto de 2012

Referências

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **O federalismo na Alemanha**: traduções. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 3-14.

BRASIL. Lei nº 5.179, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 02 nov. 2005.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-norma-pl.html>>. Acesso em: nov. 2005.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 4 dez. 2007.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: jun. 2012.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação pública no Brasil**: evolução dos gastos e matrículas. 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt05%20-%20int.pdf>. Acesso em: 07 out. 2008

- FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.
- RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. 5 v. p. 93-172.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. **O federalismo na Alemanha: traduções**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 15-32.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2006.
- _____. Muito além do modelo americano. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2000. Caderno 2.
- THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos Programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998.

Federalism and education

A pact to be reviewed

ABSTRACT: This article sets out to problematize the relationship between federalism and education. To do so, it presents a brief conceptual debate on federalism, discusses some key aspects of the Brazilian federalist model and analyzes the Federative Pact on education. Taking as its reference a literature review of federalism, it concludes that Brazilian federalism, with its competitive character, conditions educational policies, which result in the adoption of a fragile Federative Pact for the sector.

Keywords: Federalism. Educational policy. Education funding.

Le fédéralisme et l'éducation

Un pacte à revoir

RÉSUMÉ: Cet article a pour but de discuter les relations entre le fédéralisme et l'éducation. Pour cela, il effectue une brève discussion conceptuelle sur le fédéralisme, traite de certains aspects centraux du modèle fédéraliste brésilien et discute le pacte fédératif dans l'éducation. En adoptant comme référence la révision de la littérature sur le fédéralisme, il conclut que le fédéralisme brésilien, d'un caractère concurrentiel, conditionne les politiques éducationnelles, ce qui provoque l'adoption d'un pacte fédératif fragile dans ce secteur.

Mots-clés: Fédéralisme. Politique éducationnelle. Financement de l'éducation.

Federalismo y educación

Un pacto a ser revisado

RESUMEN: Este artículo tiene por objetivo problematizar las relaciones entre federalismo y educación. Para eso realiza una breve discusión conceptual sobre federalismo, reflexiona acerca de algunos aspectos centrales sobre el modelo federalista brasileño y problematiza el pacto federativo en la educación. Adoptando como referencia la revisión de la literatura sobre federalismo, concluye que el federalismo brasileño, de carácter competitivo, condiciona las políticas educacionales, resultando en la adopción de un frágil pacto federativo en el sector.

Palabras clave: Federalismo. Política educacional. Financiamiento de la educación.