

## Os desafios do federalismo cooperativo na educação

O princípio cooperativo do Estado brasileiro é a “mola mestra” para a consecução dos fundamentos da República esculpidos no art. 3º da CF-88, quais sejam: *I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Nosso federalismo, ao contrário do que ocorre em países regidos pelo regime dual – de rígida autonomia entre estados/províncias e o governo federal –, contém a cooperação como amálgama necessária para se prover o bem estar social, sob uma estrutura que, pelo lado político, a Constituição dividiu em repartições de competências, as quais visam equilibrar as relações entre o Poder Central e os estados federados – todos os entes federados são dotados de autonomia financeira e administrativa, nos limites constitucionais, inclusive os municípios e o Distrito Federal.

Já a sustentação financeira recai sobre o sistema tributário, o qual, em muitos aspectos, colide frontalmente com os princípios sociais da República. E duas questões-chaves se colocam na fronteira da equidade tributária: uma, diz respeito à necessidade de maior desconcentração na partilha dos tributos, a fim de ajustar os crescentes compromissos de estados, DF e municípios com a garantia dos direitos sociais, à luz das capacidades contributivas de cada ente federado; outra refere-se ao caráter regressivo dos tributos, que penaliza os mais pobres e dificulta combater a histórica concentração de renda no país.

Atualmente, a União detém aproximadamente 57% da arrecadação tributária, os 26 estados e o DF em torno de 25% e os municípios cerca de 18%. Em contrapartida, as despesas com a educação por parte da União giram em torno de 20%, dos estados e DF, em 41%, e dos municípios, em 39%, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep, 2010).

A Emenda Constitucional nº 59, dentre outras finalidades, estabeleceu prazo até 2016 para a universalização da pré-escola ao ensino médio e determinou que um percentual do produto interno bruto fosse destinado aos investimentos na educação pública (art. 214, CF). Com base nessa determinação, o Congresso Nacional, a partir de 2011, iniciou efetivamente o debate em torno do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que tem por desafio direcionar as políticas educacionais dos diferentes entes federados, à luz de metas específicas, seguindo a lógica da cooperação constitucional, que deve perseguir também a equidade na educação.

Os principais indicativos sociais para o PNE constam das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae) e dizem respeito ao estabelecimento do regime de cooperação institucional entre os entes da federação, regido por um Sistema Nacional de Educação capaz de articular as ações políticas do Estado brasileiro a fim de garantir a plena consecução das metas do PNE. Trata-se, portanto, de um pacto político pela qualidade da educação, com normas definidas institucionalmente, fiscalizado por uma Lei de Responsabilidade Educacional (também pendente de aprovação no Congresso) e gerido de forma democrática pelos representantes dos diferentes entes federados com a participação social.

A crítica central da sociedade ao projeto de PNE, em tramitação no Congresso, é a de que não existem garantias efetivas para a consecução das metas propostas pelo Plano. Não obstante o debate sobre a definição de percentual do PIB para a educação ser essencial para determinar o nível de atendimento e a qualidade da educação pública, ele poderá não ter nenhuma efetividade, caso as competências (obrigações) de cada ente da federação não sejam definidas, sobretudo diante do aspecto financeiro. .

Por sua vez, o comando constitucional do art. 214 é claro ao submeter ao PNE a responsabilidade de *articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração*, e a estratégia 20.9 do substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados deu o seguinte encaminhamento à questão:

“Regulamentar os artigos 23 parágrafo único e 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do país”.

Já a estratégia 20.10 do substitutivo de PNE da Câmara dos Deputados, de forma bastante coerente com a atual estrutura de arrecadação tributária e de comprometimento das receitas dos entes federados com a educação, remete à União a responsabilidade de complementar os recursos financeiros a todas as unidades da federação que não conseguirem atingir, por meio de arrecadação própria, os valores de Custo Aluno Qualidade a serem definidos no prazo de três anos após à aprovação definitiva do PNE (estratégia 20.8).

Observa-se que o substitutivo da Câmara dos Deputados, ainda que em bases protelatórias, sobre as quais recaem todos os perigos da não regulamentação futura, ao menos procurou amoldar o PNE ao comando constitucional, coisa que o projeto original do Executivo não fez. E essa estrutura, contemplando o regime de colaboração, o sistema nacional de educação e o custo aluno qualidade (nacional), é a condição

essencial para a universalização do **direito** à educação pública de qualidade com equidade, no qual se insere a valorização dos/as educadores/as através do piso salarial nacional previsto na CF-88.

Diante dessas considerações sobre o pacto federativo e sobre o compromisso do PNE em articular as políticas educacionais do país, a CNTE entende que:

1. A proposta de **federalização da educação básica**, à luz do atual pacto federativo expresso pelas competências dos arts. 21 a 24 da CF, não se amolda à sistemática e aos princípios cooperativos do Estado brasileiro, embora dialogue com a base tributária vigente – excessivamente benéfica ao Governo Federal. Para ser efetivada, tal proposta necessita de profundas mudanças na Constituição, que podem direcionar o pacto cooperativo para o regime dual, o que não nos parece seguro num país marcado por profundas desigualdades e que necessita, sim, investir em projetos de interiorização da produção e de maior repartição das riquezas.

Por outro lado, o debate da federalização ilumina as recorrentes deficiências da maior parte dos entes da federação de garantir uma educação pública de qualidade. Para além da questão tributária, que dificulta equilibrar a oferta dos serviços públicos às necessidades sociais, há profundas iniquidades gerenciais e de estrutura técnico-pedagógica, que ensejam amoldamentos e ajudas externas (cooperativas).

O que se coloca em debate, nesse tema, são as vantagens e desvantagens da descentralização das políticas públicas. E, do ponto de vista histórico da luta dos trabalhadores em educação, envolve também a capacidade democrática de o(s) sistema(s) de ensino(s) considerar(em) as decisões da comunidade escolar nos processos de construção, condução e avaliação das políticas públicas educacionais.

A Conae indicou o Sistema Nacional de Educação Articulado como mecanismo mais apropriado para se alcançar os objetivos da educacional nacional. Contudo, os desafios persistem em provê-lo de receitas públicas e de mecanismos de gestão democrática, que assegurem a qualidade socialmente referenciada.

2. **O regime de cooperação institucional na educação** já possui parte de sua base nas leis que criaram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei 11.494, Fundeb) e o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (Lei 11.738, PSPN).

A proposta de PNE aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados vincula a regulamentação do regime de cooperação educacional ao artigo

23 da Constituição, atendendo, assim, a antiga reivindicação da CNTE. O problema está em conciliar o tempo da aprovação dos dois projetos, uma vez que o regime de cooperação necessita de quorum qualificado (Lei Complementar) e pressupõe a alteração de parte significativa da política de financiamento da educação por meio de emendas constitucionais. Mesmo diante dessa condição não tratada nem pelo Executivo Federal, quando do envio do projeto ao Congresso, nem pela Câmara dos Deputados, que preferiu remeter esse espinhoso debate para regulamentações posteriores, a sociedade terá que decidir se investe ou não na aprovação simultânea das matérias correlatas ao PNE, correndo o risco de inviabilizar por completo o Plano da presente década.

Até o momento, a sociedade posicionou-se no sentido de apoiar o substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara, sobretudo em razão do tempo exíguo e pelo fato de que o país está, desde janeiro de 2010, sem a vigência de um plano nacional de educação. Contudo, a atitude recente do Governo em apresentar recurso para rediscutir o PNE no plenário da Câmara dos Deputados, com o único propósito de derrubar a indicação de investimento de 10% do PIB na educação, poderá colocar em risco a confiança social sobre os pontos pendentes de regulamentação e que são cruciais para a concretização efetiva das metas do PNE.

3. No bojo do debate sobre a qualidade da educação, do custo aluno qualidade, do sistema nacional e do regime de cooperação – que integram a atual discussão sobre o pacto federativo – encontra-se o desafio de **valorizar os profissionais da educação básica**, de forma equânime.

Atualmente, o projeto de PNE prevê a equiparação, no sexto ano de vigência da Lei, da remuneração média do magistério do nível básico público à de outros profissionais com formação equivalente. O projeto, no entanto, foi omissivo em quantificar a valorização salarial dos funcionários da educação, reconhecidos na Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), embora tenha previsto prazos para a regulamentação do piso salarial, estabelecido no art. 206, VIII da Constituição, e para a existência de planos de carreira em todos os sistemas/redes de ensino a todos os seus profissionais (meta 18).

Dada as barreiras para a implantação de uma carreira única nacional para os profissionais da educação – que atenderia à proposta de federalização, contrariando as atuais competências cooperativas da Constituição –, a CNTE e seus sindicatos filiados trabalham na perspectiva de o Congresso Nacional aprovar uma lei com diretrizes nacionais para a carreira de professores, especialistas e funcionários da educação.

Essa proposta é essencial sob muitos aspectos, inclusive para dimensionar a participação da União na política de complementação ao piso salarial da categoria, visando valorizar um perfil de carreira a ser adotado por todos os entes federados. A Lei do Piso é um dos alicerces da valorização profissional e poderá tornar-se inócua caso outras garantias não sejam observadas no sentido de promover a equidade nas condições de trabalho, no salário, na jornada e na ascensão profissional.

O julgamento do piso salarial nacional do magistério no Supremo Tribunal Federal, em âmbito da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167, avançou na interpretação sobre os limites da constitucionalidade de políticas públicas cooperativas em prol dos/as educadores/as de diferentes esferas administrativas. O principal argumento do STF consistiu em reconhecer que a educação conta com um subsistema cooperativo explícito no texto constitucional. E para que o piso do magistério, e, oxalá, o futuro piso nacional de todos os profissionais não se torne teto salarial, é preciso avançar na aprovação das diretrizes de carreira, que também possui previsão constitucional para valorizar os/as educadores/as (art. 206, V e parágrafo único da CF).

Outra frente de luta pela valorização dos/as educadores consiste na implementação imediata da Lei 11.738 em todos os sistemas de ensino, com o objetivo de cumprir a meta 17 do substitutivo de PNE aprovado na Câmara dos Deputados.

Paralelamente a isso, é preciso assegurar que os recursos vinculados constitucionalmente à educação não incidam nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois, se isso continuar ocorrendo, todas as metas do PNE que exigem novas contratações de professores e funcionários da educação estariam comprometidas e o Estado brasileiro estaria condenando os milhões de crianças, jovens e adultos que ainda não tiveram acesso à educação pública de qualidade, ao eterno analfabetismo literal ou funcional, o que é totalmente inadmissível em razão de violar direitos constitucionais e humanos universais. O princípio neoliberal da reserva do possível não é cabível no contexto do Estado cooperativo, sobretudo numa sociedade tão desigual como a brasileira.