

Full Article

O federalismo brasileiro e as políticas educacionais¹

Erinaldo Ferreira do Carmo ^{a,1} , Cândido de Souza Pereira ^{b,2} 

^aDoutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | Docente do Colégio de Aplicação do Centro de Educação da UFPE, Coordenador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE | Pernambuco, PE, Brasil | Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8558188425516554>


¹e-mail (Corresponding author): erinaldo.fcarmo@ufpe.br

^b Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | Gestor governamental da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG/PE) | Pernambuco, PE, Brasil | Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3217650324131394>

²e-mail: candido.csp@gmail.com

• História do artigo / Article history

Recebido: 08 agosto 2019 | Aceito: 22 setembro 2019 | Publicado online: 07 outubro 2019.

© O(s) Autor(es) 2019 | Publicado por RBRAEM. Este artigo é publicado com acesso aberto sob os termos da licença internacional Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0). 

RESUMO

Este artigo aborda, de forma descritiva e analítica, as principais questões referentes ao federalismo brasileiro e suas implicações sobre as políticas voltadas à educação. O presente trabalho debate o conhecimento do federalismo e o seu funcionamento na realidade brasileira. São abordados os recortes históricos mais relevantes do tema e o aporte legal, especificamente no caso brasileiro. O texto conclui que: 1. O federalismo no Brasil se mostra instável, apresentando variações temporais ao longo de sua história política; 2. Historicamente, o desenho do federalismo brasileiro se mantém centralizador (centrípeto); 3. O modelo cooperativo ainda não está consolidado nas políticas da União e das unidades subnacionais; 4. As políticas

¹ O presente artigo é uma versão ampliada e atualizada do texto originalmente publicado em: CARMO, Erinaldo Ferreira. Federalismo e políticas públicas educacionais. Espaço Público, UFPE, Recife, v. 4, p. 117-136, 2019. Os autores agradecem aos avaliadores da Revista Brasileira do Ensino Médio pelas relevantes observações.

públicas redistributivas são essenciais na tentativa de estabelecer um federalismo simétrico; 5. Os fundos de transferência subordinam os entes federados às decisões políticas e econômicas do governo federal; e 6. As políticas educacionais, desenhadas de cima para baixo, não se ajustam e não contemplam adequadamente as necessidades locais.

Palavras-chave | Educação. Federalismo. Políticas Públicas. Políticas Educacionais.

ABSTRACT/RESUMEN

Brazilian federalism and educational policies

Abstract | This article addresses, in a descriptive and analytical way, the main issues regarding Brazilian federalism and its implications on education policies. This paper discusses the knowledge of federalism and its functioning in the Brazilian reality. The relevant historical clippings of the theme are approached, and specifically in the Brazilian case, the legal contribution. The text concludes that: 1. Federalism in Brazil is unstable, showing temporal variations throughout its political history; 2. Historically, the design of Brazilian federalism remains centralized (centripetal); 3. The cooperative model is not yet consolidated in the policies of the Union and subnational units; 4. Redistributive public policies are essential in attempting to establish symmetrical federalism; 5. Transfer funds subordinate federated entities to the political and economic decisions of the federal government; and 6. Educational policies, designed from the top down, do not adjust and do not adequately address local needs.

Keywords | Education. Federalism. Public policy. Educational Policies.

El federalismo brasileño y las políticas educativas

Resumen | Este artículo aborda, de forma descriptiva y analítica, las principales cuestiones referentes al federalismo brasileño y sus implicaciones sobre las políticas dirigidas a la educación. El presente trabajo debate el conocimiento del federalismo y su funcionamiento en la realidad brasileña. Se abordan los recortes históricos relevantes del tema, y específicamente en el caso brasileño, el aporte legal. El texto concluye que: 1. El federalismo en Brasil se muestra inestable, presentando variaciones temporales a lo largo de su historia política; 2. Históricamente, el diseño del federalismo brasileño se mantiene centralizador (centrípeto); 3. El modelo cooperativo aún no está consolidado en las políticas de la Unión y de las unidades subnacionales; 4. Las políticas públicas redistributivas son esenciales en el intento de establecer un federalismo simétrico; 5. Los fondos de transferencia subordinan a los entes federados a las decisiones políticas y económicas del gobierno federal; y 6. Las políticas educativas, diseñadas desde arriba hacia abajo, no se ajustan y no contemplan adecuadamente las necesidades locales.

Palabras-clave | Educación. Federalismo. Políticas públicas. Políticas Educativas.

INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas houve no Brasil a ampliação dos estudos relativos às políticas públicas, sendo isso um reflexo do processo de reconstrução do Estado de

bem-estar social, advindo com a Constituição Federal 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.

Isso significa dizer que, 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, ou seja, nosso modelo federalista estabeleceu uma descentralização meramente administrativa (ARRETCHE, 2012).

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

Nesse sentido, trataremos no decorrer do texto do surgimento e da expansão do federalismo no mundo, sua implantação no Estado Brasileiro e suas implicações sobre a questão educacional. Também discutiremos seus principais entraves na política brasileira e ainda

abordaremos como o modelo cooperativo, centrípeto e assimétrico interfere nas ações dos entes federados, especialmente sobre os municípios, responsáveis pelos serviços educacionais na primeira fase da formação escolar.

O Surgimento e a Expansão do Federalismo

O Estado federal foi instituído em 1787, nos Estados Unidos da América, e está diretamente relacionado à história política desse país, dentro de um contexto de união dos estados para o enfrentamento ao poder da dominação inglesa. Desde o começo do processo de independência, as 13 colônias estabeleceram entre si, inicialmente, uma organização confederada. 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.²

Por formação, o federalismo se opõe ao Estado confederado e ao Estado unitário.³

² 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).

³ O Estado confederado é 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. Já o Estado unitário é 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.

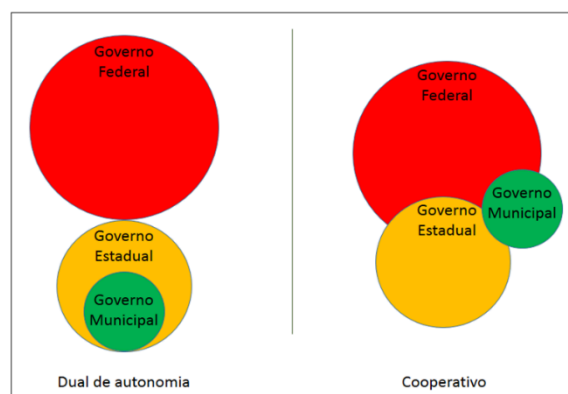
Desde o seu surgimento, em 1787, nos Estados Unidos da América, suas principais bases estruturais são: 1. A promulgação de uma Constituição Federal, para manter o pacto federativo dos entes territoriais, garantindo as competências de cada esfera político-administrativa; 2. A preservação da divisão do 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

Considerando os diferentes países que adotaram esse formato de divisão administrativa e territorial do poder nacional, o federalismo pode ser classificado em dois modelos distintos: o dual de autonomia e o cooperativo. No federalismo dual, a exemplo

do modelo adotado nos Estados Unidos da América, a separação de atribuições entre os entes federados é rígida, sem haver a cooperação ou a interpenetração entre os mesmos. Já no federalismo cooperativo, como no exemplo brasileiro, as atribuições são exercidas concomitantemente pelos entes federados, de modo comum ou concorrente, como veremos mais adiante.

Figura 1. Principais modelos de federalismo.



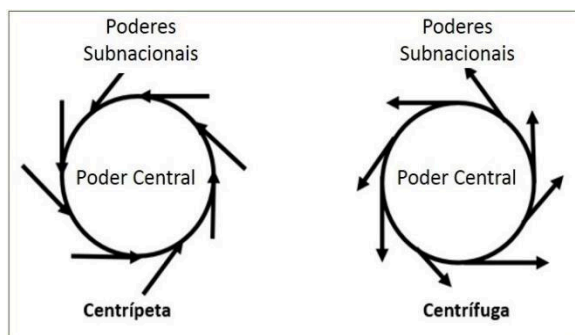
Fonte: Os autores

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 federal) e outro descentralizado (composto pelos governos das unidades federadas). Ambos os níveis territoriais-administrativos atuam dentro de um campo pactuado de competências (SOARES, 2013).

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

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.

Figura 2. Equilíbrio de forças no federalismo.



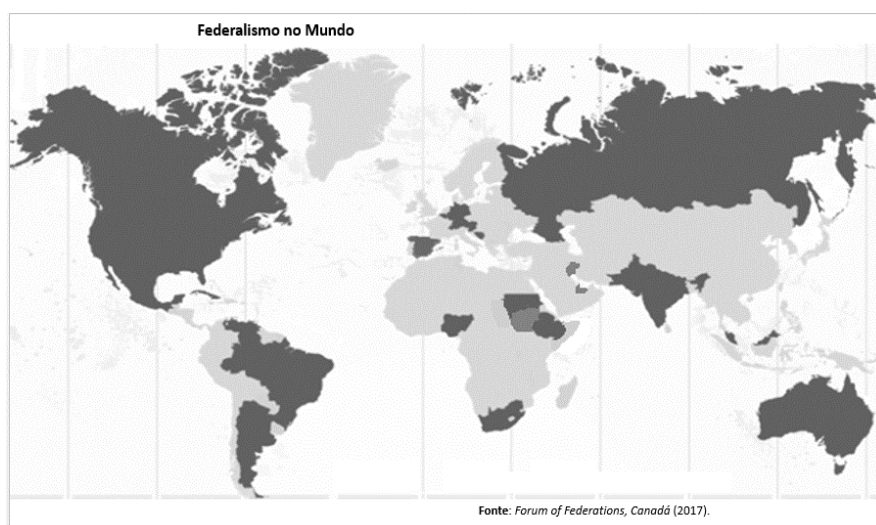
Fonte. Os autores.

Além do equilíbrio de forças, outro 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*). Enquanto a origem do federalismo nos Estados Unidos correspondeu ao primeiro propósito, o de unir os estados, no Brasil o propósito foi o de manter a união das províncias/estados.

A partir do modelo estadunidense, o federalismo sofreu algumas adaptações e tornou-se presente em grande parte do mundo, em todos os continentes, tendo sido adotado por cada localidade em um período distinto, em um momento específico de sua história política. Por isso, essa forma de estado adquiriu formatos diferenciados em alguns países, mas, de uma forma geral, mantendo algumas características comuns.

Figura 3. Federalismo no mundo.



Fonte: Forum of Federations, Canadá (2017).

Fonte: Forum of Federations, Canadá 2017.

Dentre as principais características comuns ao federalismo, três possuem amplo destaque pela sua presença marcante na maioria dos países que seguem essa forma de organização político-administrativo do estado: 1. 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); 2. 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 alguns países pequenos que fazem parte desse grupo de países federalistas); e 3. 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, muitos são marcados por fortes clivagens culturais).

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 em seguida moldado na Constituição de 1891. A adoção do federalismo no Brasil, em 1889, teve como objetivo principal manter a união das províncias, sendo essas, até então, mantidas 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 central rumo aos estados. O seu propósito foi então o de manter a união já existente das províncias-estados.

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 (BRASIL, 1891).

O surgimento do federalismo brasileiro 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;⁵ 5. Foi criado o Supremo Tribunal Federal;⁶ 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.⁷

⁵ 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.

⁶ 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 e 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).

⁷ O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de importação, desde sempre arrecadado pela União, e que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados pelo imposto, a fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias. Outros dois impostos importantes surgiram em 1891 e passaram a beneficiar prioritariamente os estados: o Imposto sobre a Propriedade Rural (atual Imposto Territorial Rural); e

Durante a Primeira República (1889-1930) esteve em vigor no país o chamado “federalismo oligárquico”, assim identificado porque o poder nas províncias estava centrado 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.⁸

Vale ressaltar que o federalismo brasileiro não surgiu de forma completamente harmônica. Houve muita repressão aos movimentos que se opunham a essa forma de estado, bastando lembrar que a Guerra de Canudos, por exemplo, foi um massacre desproporcional aos camponeses, por um exército bem armado que defendia o estado federal, enquanto Antônio Conselheiro defendia a volta da monarquia. Outro conflito de grandes proporções foi a Revolução Federalista, no Sul do país, durante o governo do marechal Floriano Peixoto.

Para registrar o surgimento tumultuado do federalismo no Brasil, basta ainda lembrar que, com a abolição da escravidão, em 1888, muitos escravocratas, insatisfeitos com D. Pedro II, defenderam a república e a federalização, no modelo estadunidense, como forma de protesto. Por outro lado, os militares, também descontentes com o regime monárquico, reclamavam

melhores tratamentos para o Exército. E também os industriais, em ascensão, e a classe média urbana, incluindo alguns intelectuais e estudantes, viram no republicanismo a possibilidade de modernização das instituições públicas. Nesse contexto, o Marechal Deodoro da Fonseca, com o apoio militar, liderou o golpe de estado que destituiu a monarquia e instaurou a república.

Isso evidencia que a república surge no Brasil com o apoio de diferentes segmentos, mas, principalmente, pelo empenho de políticos, industriais, a classe média e, em grande medida, militares influentes que, juntos, investiram nesse primeiro golpe militar da nossa história política. Daí o surgimento da expressão “república da espada” usada para designar o período da presidência dos dois militares: Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto.

Dentre as medidas do primeiro governo federal (governo provisório) na república da espada destacam-se: 1. O decreto da naturalização, onde os estrangeiros residentes no país podiam assumir a nacionalidade brasileira; 2. A separação entre a igreja e o estado, quando o catolicismo deixou de ser a religião oficial do país; e 3. O estabelecimento de uma identidade nacional republicana, sendo constituídos novos símbolos nacionais, como a bandeira nacional, e também a propagação dos heróis nacionais, como Tiradentes. O governo provisório do marechal Deodoro da Fonseca também reformou o sistema bancário e o código criminal. Mas, a recém-instaurada república não criou espaços para os ex-escravizados, nem acomodou os interesses dos trabalhadores. Além disso, a economia entrou em declínio com a marcante instabilidade política e a consequente redução dos investimentos internacionais.

o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que era de competência cumulativa da União, dos estados e dos municípios (LASSANCE, 2012).

⁸ No início do federalismo no Brasil, as oligarquias dos estados de SP e MG dominavam o poder no país. Oliveira (1981) revela que havia um acordo entre coronéis no NE, aceitando que as oligarquias do “Sul” dominassem a política nacional, desde que não interferissem no poder local dos coronéis do “Norte” do país. Esse 1º pacto dentro do federalismo brasileiro ajudou a estabelecer as desigualdades regionais que se perpetuam.

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, concentrado na União.

Posteriormente, a Nova República (1946-1964), sob a normatização da Constituição Federal de 1946, promulgada em regime democrático, promoveu a descentralização política e fiscal, restabelecendo a importância política do parlamento, a autonomia de autogestão dos governos estaduais e o fortalecimento dos municípios. Nesse período, a descentralização fiscal produziu uma maior participação dos entes federados no rateio das arrecadações e a introdução de transferências intergovernamentais. A Quarta República marcou a história do Brasil como o período dos governos populistas, e também pelos intensos conflitos políticos e pelas ações desenvolvimentistas do país. Com a posse do presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra, em 1945, formou-se a Constituinte que culminou na promulgação da nova Constituição, em setembro de 1946. Esse

documento retomou os valores que haviam sido suprimidos no Estado Novo e ampliou consideravelmente o número de eleitores ao estabelecer o direito de voto aos homens e às mulheres maiores de 18 anos, entretanto, excluiu desse direito os analfabetos.

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 de nossa história política, o país conviveu com diferentes cartas legais: a Constituição Federal e os Atos Institucionais. Os partidos políticos foram abolidos (AI 2) e foi extinta a eleição direta para governadores (AI 3). Como se vê, os Atos possuíam força legal que suplantava a própria Constituição, como no exemplo do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que em seu Preâmbulo já declarava:

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 (BRASIL, 1968).

Na sequência, a Constituição Federal de 1988, além de marcar o retorno do país ao regime democrático e descentralizado, 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.

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:

[...]

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 (BRASIL, 1988).

A nova Constituição também manteve o poder de representação dos estados no Congresso Nacional, através do Senado Federal, conferindo à cada estado federado o mesmo peso de participação nas decisões legislativas da câmara alta, sendo os senadores, expressamente, os representantes dos interesses dos estados (Art. 46), enquanto os deputados federais representam os interesses do povo (Art. 45).

Em um estado com profundas cicatrizes frisadas nas desigualdades sociais, as políticas públicas adquirem papel central no sentido de equalizar as relações socioeconômicas. Por isso, 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.^{9 e 10}

⁹ As políticas públicas distributivas direcionam recursos difusos da coletividade para grupos específicos de interesses, gerando impactos positivos mais individualizados e sendo de fácil aceitação social, uma vez que os custos são arcados por toda a coletividade. Já as políticas públicas redistributivas concedem benefícios a um grupo social específico, retirando recursos de outros grupos também específicos, sendo as de mais difícil aprovação e implementação por envolverem elevado número de atores que se colocam em posições antagonicas.

¹⁰ Como política redistributiva, registra-se aqui a importância das transferências diretas de recursos da União para os próprios indivíduos, como o Benefício

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). 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

de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, que produzem efeitos relevantes sobre a redistribuição de renda aos cidadãos (SOARES; MACHADO, 2018).

criança, até o limite de três crianças por família.

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, 2014). Na política de formação de professores, ressalta-se o êxito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) (VASCONCELOS; CARMO, 2019).

O que se percebe é que o governo federal criou, em momentos distintos, diversos programas de caráter emergencial e gerencial (SILVA, 2010). Desse modo, as ações promovidas pela União não conseguem sequer atender adequadamente as demandas locais, porque são planejadas e implementadas no âmbito geral.

Para entender as ações do governo federal, no atendimento às demandas sociais, é preciso compreender que essas ações seguem o ciclo das políticas públicas (planejamento, implementação, 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).

Nesse contexto da ação governamental envolvendo a burocracia, também merecem destaques a economia e a legislação, duas questões fundamentais que ganharam espaço ainda no final do século passado, no chamado “novo gerencialismo público”, que, associado à política fiscal restritiva de gastos, introduziu na política pública a busca pela eficiência, que passou a ser vista como o principal objetivo das políticas públicas (SOUZA, 2006).

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

No campo normativo, as políticas públicas têm considerado 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).

No que diz respeito à dimensão econômica, inerente às políticas públicas (AZEVEDO, 2001), entende-se que 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 diferentes 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, e 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 distributivos e redistributivos lançados para garantir o acesso ao ensino público, bem como tentar 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).

Nesse contexto de inclusão e reordenamento das políticas sociais, em 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 precisa considerar a problemática da distribuição do poder tributário e prerrogativas de implementação de políticas públicas entre os entes federados.

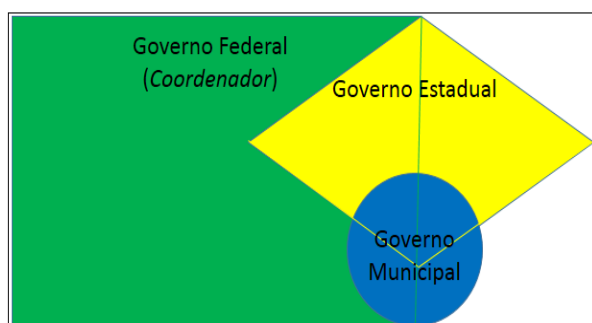
Como vimos, as políticas públicas consideram critérios burocráticos, legais e financeiros do estado. Com isso, torna-se essencial compreender que esse arranjo institucional federal engloba aspectos Políticos-Jurídicos e Fiscais-Financeiros. Os aspectos Políticos-Jurídicos abarcam as competências atribuídas 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).

Os aspectos Políticos-Jurídicos designam 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,¹¹ quanto de atuação comum aos entes territoriais.

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.

¹¹ 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.

Figura 4. Interseções dos entes federados nas políticas públicas cooperadas.



Fonte: Os autores.

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).

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 descentralizou, originalmente, os recursos, porém, sem promover uma definição objetiva de competências sobre políticas públicas para cada ente subnacional. 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.

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 (BRASIL, 1988).

Atualmente, as aplicações da União em educação não são mais referenciadas nesse percentual, contido no Art. 212, 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).

A Questão Educacional

Em relação ao federalismo cooperativo aplicado à educação, 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. De 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. Ainda no que se refere à educação e ao papel dos entes territoriais, a Constituição 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). Os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local e também complementar a legislação federal e a estadual, no que couber (Art. 30, incisos I e II).

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 graves problemas que

ameaçaram o estabelecimento de direitos básicos assegurados pela nova Constituição, como é o caso da própria educação.

Em resposta aos problemas citados, que influíam diretamente sobre as contas dos entes federados e suas responsabilidades constitucionais, sucessivas medidas foram então aplicadas: em 1994 foi criado do Plano Real; em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 14, que institui o Fundef; em 1997 a União assumiu a dívida dos estados e assim os governos estaduais passaram a dever ao Tesouro Nacional, sendo estabelecido o prazo de 30 anos para o pagamento das dívidas; e no ano 2000 entrou em vigor a Lei Complementar n.º 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para orientar os gastos e endividamento dos estados.

A primeira medida adotada no sentido de fixar normas para a cooperação entre a União e os entes federados, por lei complementar específica para a educação, foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, instituído pela EC n.º 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997, 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.

Na prática, 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 adotou como base para redistribuição dos recursos o critério de número de matrículas no ensino fundamental regular de cada rede (DAVIES, 2004).

Desses recursos, 60% deveriam ser utilizados para a remuneração de professores do ensino fundamental. Porém, a grande maioria dos municípios não cumpriu, e ainda não cumpre, essa normativa legal, por esbarrar na Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que 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. Ao mesmo tempo, 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 (ARAUJO, RODRIGUES, CASSINI, 2018).

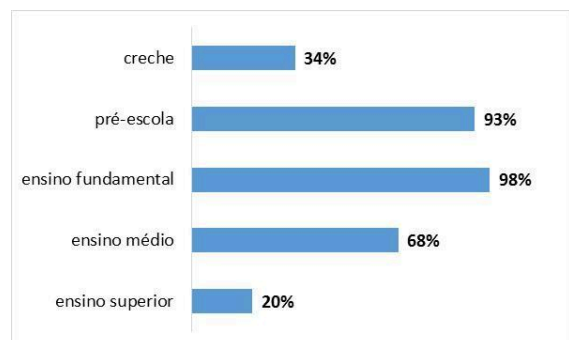
Junto com o Fundef, o governo federal também instituiu, em 1997, a campanha de universalização do ensino fundamental, intitulada Toda Criança na Escola. A campanha, engendrada a partir de

1997, foi posteriormente configurada como um programa de governo, através da Lei nº 9.989/2000 (ALGEBAILLE, 2009). Esse programa 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.

Sendo o número de alunos o critério primeiro para o recebimento de recursos do Fundo, assim surgiram em vários municípios diversas escolas em espaços improvisados, 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. Também surgiram as estratégias das redes públicas de ensino para burlar os resultados avaliativos de desempenho, inflando as avaliações externas de larga escala e omitindo as retenções e evasões (FIGUEIREDO FILHO, 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 (ALGEBAILLE, 2009).

Figura 5. Taxa de matrícula (por etapa de ensino).¹²



Fonte: PNAD, 2018.

Em substituição ao Fundef, no ano de 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. 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.

Na medida 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.

Fazendo uma comparação sobre o montante de recursos investidos, percebemos que, nos últimos dez anos, o Brasil aplicou, em média, 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação. Esse percentual é semelhante ao gasto das nações mais ricas. A média entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também 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 (US\$), enquanto o dos Estados Unidos da América foi de 19 trilhões (US\$). Embora ambos invistam percentuais 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, visto que a Inglaterra tem uma população referente a um quarto do quantitativo da população brasileira, aproximadamente, representando um valor semelhante a ser investido em quantidades muito distintas de usuários dos serviços educacionais.

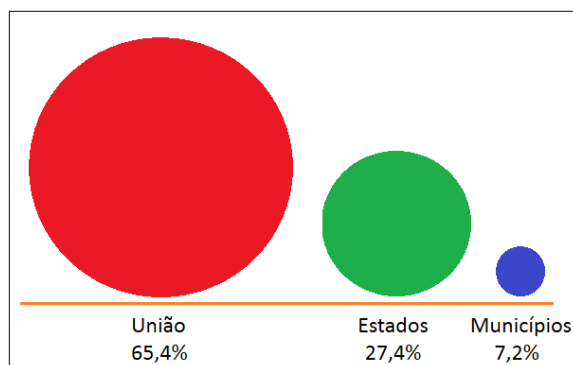
Por outro lado, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, determinou que o ensino fundamental passasse a ter duração de nove anos, ampliando o tempo de permanência e a quantidade de alunos nas escolas, e elevando os gastos dos municípios. A expansão do tempo de duração dessa fase escolar atendeu ao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

¹² Considerando o quantitativo da população atendida em cada faixa etária: creches (0 a 3 anos), pré-escola (4 e 5 anos), ensino fundamental (6 a 14 anos), ensino médio (15 a 17) e ensino superior (18 acima).

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.

Nota-se que 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 já estabelecido no Fundef e mantido no Fundeb. 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 (ARAÚJO, RODRIGUES, CASSINI, 2018), fato que faz com que as políticas públicas municipais voltadas para a educação dependam, quase que exclusivamente, dos repasses do Fundo, visto que a receita municipal é extremamente limitada.

Figura 6. Arrecadação de tributos



Fonte: Os autores.

Em média, a União detém 65% da arrecadação direta de tributos, os estados ficam com 27% e os municípios com cerca de 7%, ficando extremamente dependentes dos

repasses federais e estaduais. 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).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando esse contexto de desequilíbrio de forças no federalismo brasileiro, com o poder centralizador da União diante dos entes federados, percebemos a prevalência das forças centrípetas. Em nossa realidade, o poder central legisla sobre as políticas públicas, visto que 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 cabe 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

educacionais, inclusive com ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios (ARRETCHE, 2012).

Dessa forma, percebemos a forte dependência financeira dos entes federados. De um lado, a descentralização fiscal realizada no final da década de 1980 elevou a capacidade de arrecadação subnacional, beneficiando as unidades mais ricas. De outro, as transferências, de caráter redistributivo, beneficiaram algumas unidades mais pobres.¹³ No entanto, nesse modelo brasileiro, a União centraliza a arrecadação tributária e receitas disponíveis, enquanto sobrecarrega o cidadão.

Isso ocorre porque, 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%). A média nos países da OCDE é de 11,5% e 11,7%, respectivamente. Esse modelo fiscal-financeiro instituído no federalismo brasileiro produz uma tributação regressiva que penaliza principalmente a população trabalhadora. Isso 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).

O federalismo brasileiro também é deformado pela pressão do presidencialismo

de coalizão. Com a alta fragmentação partidária, 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).

Além disso, o nosso federalismo (assimétrico e centrípeto) é marcado pela baixa cooperação entre as unidades territoriais. No campo das relações intergovernamentais, as condições são desfavoráveis à cooperação entre os entes federados. E 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).

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 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; MACHADO, 2018).

¹³ 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.

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. Na educação, surgiram alguns 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).

Nesse sentido, 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 conseqüentemente ameaçam o pacto federativo, agindo em favor dos interesses de mercado. 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, alterando a configuração das políticas públicas e a natureza do federalismo cooperativo (ARAÚJO, 2012). Associam-se a esses novos 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), o estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular (Resolução nº 2 do Conselho

Nacional de Educação, em 2017) e o contingenciamento dos recursos destinados às universidades e institutos federais, em 2019, sem o devido diálogo aberto com a sociedade e a comunidade acadêmica e escolar.

Por fim, 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 nosso modelo de federalismo que mantém uma aproximação hierárquica das unidades, causada pelas dependências política-jurídica e

fiscal-financeira, e conseqüentemente não aproxima os entes, de mesmo nível territorial, entre si.

Com isso, diante do contexto histórico e conceitual abordado nesse estudo e das reflexões provocadas, compreende-se que: 1. O federalismo no Brasil se mostra instável, apresentando variações temporais ao longo de sua história política; 2. Historicamente, o desenho do federalismo brasileiro se mantém centralizador (centrípeto); 3. O modelo cooperativo ainda não está consolidado nas políticas da União e das unidades subnacionais; 4. As políticas públicas redistributivas são essenciais na tentativa de estabelecer um federalismo simétrico; 5. Os fundos de transferência subordinam os entes federados às decisões políticas e econômicas do governo federal; e 6. As políticas educacionais, desenhadas de cima para baixo, não se ajustam e não contemplam adequadamente as necessidades locais.

REFERÊNCIAS

1. ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência no período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 31 jul. 2019.
2. ALGEBAILLE, E. **Escola Pública e Pobreza do Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.
3. 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.
4. 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.
5. ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
6. AZEVEDO, J. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001.
7. 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. Doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.571>. Acesso em: 30 jul. 2019.
8. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Casa Civil, 1988.
9. CARMO, E. F. Tamanho é documento? Analisando a influência do tamanho da escola sobre o envolvimento e a aprendizagem do estudante. **Revista Brasileira do Ensino Médio**, v. 1, n. 1, p. 04-11, nov. 2018. Disponível em: <https://phprbraem.com.br/ojs/index.php/RBRAEM/article/view/2>. Acesso em: 02 maio 2019.

10. CARMO, E. F.; BARROSO, R. O. Envolvimento do estudante tamanho da escola: um estudo comparado entre escolas públicas na cidade do Recife. **Revista e-Mosaico**, CAP-UERJ, v. 7, n. 14, p. 3-17, abr. 2018. Doi: <https://doi.org/10.12957/e-mosaicos.2018.28723>. Acesso em: 30 jul. 2019.
11. 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. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S2176-66812014000200004>. Acesso em: 30 jul. 2019.
12. DAVIES, N. Conselhos do Fundef: participação impotente? In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. Conselhos participativos e escolar. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
13. 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. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-403620180026001178>. Acesso em: 20 jul. 2019.
14. LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. In: LINHARES, P.; MENDES, C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.
15. MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
16. MENICUCCI, Telma. Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, p. 42-55, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politico/ahoje/article/view/239108>. Acesso em: 01 ago. 2019.
17. MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 35, n. 2, 1985. Doi: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1985.396182>. Acesso: 20 jul. 2019.
18. 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.
19. OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
20. OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflitos de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
21. POCHMANN, M. **Desigualdade e justiça tributária**. Brasília: Ipea, 2008.

22. 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.
23. SILVA, J. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.
24. SOARES, M. **Formas de Estado: federalismo. Manuscrito**. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.
25. SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.
26. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso: 20 jul. 2019.
27. 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, p.00, 1999. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>. Acesso em: 20 jul. 2019.
28. 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. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/238804>. Acesso em: 01 ago. 2019.