

Arranjo federativo brasileiro e seus reflexos na educação: uma revisão bibliográfica

RESUMO

O texto a seguir busca apresentar uma discussão acerca do federalismo brasileiro, em especial no que se refere à educação básica, amparado por autores que produziram significativos estudos sobre o tema. A proposta é, por meio da revisão bibliográfica, produzir um arcabouço teórico a ser utilizado na compreensão do sistema federativo brasileiro. Para tal, comparecem ao artigo as análises de Araújo (2010), Cara (2012), Cury (2010) e Oliveira (2011) que problematizaram as dificuldades em estabelecer o regime de cooperação preconizado pela Constituição de 1988. Ao longo do texto, observa-se que frente às realidades díspares entre os entes federados, principalmente na esfera municipal, o que ocorre são desequilíbrios na execução de políticas públicas abrangentes. Enquanto mecanismo de superação dessa realidade, os autores apontam para a implementação do Sistema Nacional de Educação, no sentido de se efetivar uma política de Estado para a educação básica.

Palavras-chave: Federalismo. Políticas públicas. Educação.

Introdução

Discutir sobre um ente federado e as políticas públicas implementadas em um determinado território demanda um aprofundamento sobre o modelo federativo brasileiro e as suas implicações. Com objetivo de obter maior suporte teórico e compreender as possibilidades e limites do sistema federativo, o que se propõe, aqui, é uma discussão sobre o federalismo brasileiro, com base em literaturas que se ocupam do campo da educação.

Ao longo do período republicano o Brasil teve seis constituições, sendo a última a Carta de 1988. Nela, os municípios são incorporados ao novo pacto federativo, o que garantiu autonomia política, eleições diretas e criação de lei orgânica, ou seja, maiores responsabilidades ao novo ente federado. No que tange às competências da municipalidade sobre a educação, a Constituição de 1988, em seu capítulo três, preconiza que a União, os Estados e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, sendo que a municipalidade atuará prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

Federalismo, educação e os limites do sistema de cooperação

O processo histórico político brasileiro exprime as tensões entre uma visão centralizadora e outra descentralizadora. A proclamação da república trouxe o federalismo como modelo político institucional do país, principalmente pela vontade por parte das elites regionais que desejavam maior autonomia para os estados. Contudo, o “[...] fato é que o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes” (ABURCIO, 2010, p. 43). Ao longo da história republicana, as constituições elaboradas apontaram as duas visões acima citadas, como aborda Cara:

Como sistema de organização política, o federalismo brasileiro alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais, como na Era Vargas (1930-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985), com períodos de maior autonomia, estes coincidindo sempre com um maior vigor democrático, em especial, o período de 1946 a 1964 e o atual, iniciado após a redemocratização do Brasil (2012, p. 257).

Refletindo os anseios da redemocratização, a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pela descentralização, tendo, nesse sentido, a municipalização como sua principal marca, apontando para um leque de políticas públicas universalistas. Souza (2005, p. 109), ao analisar de forma minuciosa o modelo federativo brasileiro, atesta essa como “a mais detalhada de todas as constituições brasileiras [...]” em que a federação passou a ser um sistema de três níveis: União, Estados e Municípios atuando em regime de colaboração. Cury define o federalismo como

[...] um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado (2010, p. 152).

O autor salienta que o modelo federativo brasileiro é o chamado de cooperação, no qual há uma divisão de competências para cada ente federado. Dessa forma, os municípios passaram a possuir maior autonomia. No campo da educação, reafirma que as bases para a implementação de políticas educacionais estão no regime de colaboração entre os entes federados, tendo na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº. 9394/1996) a atribuição de cada um e suas competências.

Souza ainda atesta que o federalismo brasileiro é singular, uma vez que aponta para o mecanismo de cooperação. Entretanto, o que se observa é um alto grau de competitividade entre os entes federados, o que dificulta a efetivação de políticas públicas abrangentes, pois

[...] os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005, p.112).

Destarte, como instrumentalizar a cooperação em uma nação que apresenta um alto grau de desigualdades regionais? Para Souza, a Carta de 1988 não apresentou mecanismos que incentivassem a colaboração. Assim, a questão de como equacionar as diferenças regionais, no sentido de implantar políticas públicas educacionais de forma equilibrada em todo o território, ainda ficou em aberto.

Araújo, ao refletir sobre o federalismo brasileiro, assevera a forma predatória da relação entre os entes federados, “[...] com reflexos, inclusive, na organização da educação nacional, que não assegura quantitativa e qualitativamente recursos, infraestrutura e insumos de forma equânime para todos os brasileiros”. (2010, p. 399). A federação brasileira é desigual e as realidades socioeconômicas são muito distintas, sobretudo no âmbito municipal, o que dificulta a garantia plena do direito à educação.

Cara corrobora com as observações até aqui apresentadas e afirma que os municípios ficaram sobrecarregados, não conseguindo garantir a oferta adequada, sobretudo na educação infantil, de sua competência. Isso por que

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somada do que o conjunto dos estados e a União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade [...] (2012, p. 261).

A literatura acerca do federalismo aponta para um problema que assim pode ser enunciado: a difícil equalização frente a realidades díspares no conjunto da federação, no tocante à políticas públicas.

Nesse sentido, de acordo com Souza (2006), o agente fundamental das políticas públicas é o Estado, que possui o papel central produzindo ações que trazem mudança na vida dos cidadãos. Política pública, então, corresponde a uma ação intencional promovida pelo governo, no sentido de corrigir um determinado problema e produzir mudanças reais num determinado campo. No caso da educação, “[...] regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 8).

A partir do exposto, nota-se uma dificuldade em efetivar políticas públicas abrangentes e equalizadoras no campo educacional, diante de realidades tão díspares. Para Dalila Oliveira (2011), ocorreram avanços neste setor a partir da criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no sentido de articular, em regime de colaboração entre os entes federados, políticas voltadas para a educação básica. Como esforço de fortalecimento do mecanismo colaborativo, a autora destaca a ampliação de recursos para os municípios, a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa de Ações Articuladas (PAR), durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Prevista no Plano Nacional de Educação – e defendida pelos autores aqui explicitados – a instituição de um Sistema Nacional de Educação¹, articulado aos sistemas de ensino, é apontado como um mecanismo equalizador, em que se promoveria uma verdadeira articulação entre os membros federados, no sentido de direcionar os rumos das políticas públicas no campo educacional, promovendo um maior equilíbrio frente às disparidades regionais, correspondendo, então, a uma política de Estado.

¹ O artigo 13 do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) assim explicita: “O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

Conclusão

A dificuldade em efetivar o regime de colaboração, preconizado pela Constituição de 1988, reflete o grande desequilíbrio existente na federação em relação à execução de políticas públicas educacionais que garantam, de fato, o acesso e a permanência de forma plena. Cabe lembrar que o caso da educação infantil é emblemático. Como forma de equalizar esses desníveis, teóricos e militantes da área defendem a efetivação do Sistema Nacional de Educação, previsto no Plano Nacional de Educação vigente.

Entretanto, a conjuntura atual demonstra a dificuldade que temos em manter uma vivência democrática no país e, como consequência, observamos a descontinuidade das políticas públicas em diferentes setores. Dalila Oliveira (2011) atribui essas descontinuidades à percepção de que, historicamente, foram implementadas políticas de governo, ou seja, uma agenda de determinado seguimento no poder e não uma política de Estado – esta, sim, de caráter contínuo e atingindo setores mais amplos da sociedade.

Pensar a Educação Básica no Brasil corresponde a um esforço de compreender os interesses em jogo de diferentes atores e seus reflexos no campo educacional. Diante do quadro de incertezas nos rumos políticos institucionais do país, a criação do Sistema nacional de Educação encontra-se em um horizonte cada vez mais distante.

Referências:

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p.39-60.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

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

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Edições Câmara. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. 86 p.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: Fragilidades sobrepostas. In: **Revista Retratos da Escola, Brasília**, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 01 de jun. de 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p.149-168.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão F., PIZZIO, Alex, França, George (orgs). **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Editora da PUC Goiás, 2010, p. 93-99.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões Sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, jun. 2005, p. 105-121.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.