

A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências

The relationship between Education Department and states and cities in the implementation of the PDE/Target Plan “All for Education Commitment”: Tensions and Tendencies

Lucia Camini¹

Resumo

O texto recupera a trajetória do federalismo no Brasil, discute a relação do MEC com os entes federados na política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação na fase inicial de sua implantação. Os elementos apresentados evidenciam historicamente uma relação conflitiva entre os entes federados na divisão de recursos orçamentários e responsabilidades na manutenção e desenvolvimento das políticas públicas, com avanços e recuos. A estratégia do MEC na implantação do Plano busca estabelecer uma relação compartilhada com os entes federados por meio da adesão ao Plano de Metas e elaboração do Plano de Ações Articuladas, assumindo o compromisso com as diretrizes estabelecidas visando melhorar a qualidade da educação. As evidências demonstram que o equilíbrio na relação federada, com respeito à autonomia e justa divisão de responsabilidades e recursos orçamentários ainda permanece como meta a ser atingida neste país social e regionalmente muito desigual.

Palavras-chave: Federalismo; Políticas Públicas; Qualidade na Educação.

Abstract

This text reviews the course of federalism in Brazil, and discusses the relationship between MEC and federated entities in the PDE/Plan of Goals and Commitment All for Education policy in the initial stages of its implementation. The elements presented here show evidences of a historically conflictive relationship between federal entities in their sharing of financial resources and responsibilities for the development and maintenance of public policies, with advancement and retreat. The MEC strategy for the implementation of the Plan is to promote a partner relationship with federated entities through the adherence to a Plan of Goals and the elaboration of a Plan of articulated actions, assuming the commitment with the guidelines established for bettering quality of education. Evidences show that equilibrium in federated relationships, in relation to the autonomy and fair sharing of responsibility and financial resources, still rest as a goal to be achieved in this country that is socially and regionally so unequal.

Key- words: Federalism; Public Policy; Quality Education

1 Doutora em Educação pela UFRGS. e-mail: luciac@portoweb.com.br.

O foco do presente artigo aborda aspectos históricos que marcaram a trajetória do federalismo no Brasil e discute a relação do MEC com os entes federados no processo de elaboração e implantação do PDE/ Plano de Metas Compromisso (2007-2009). O MEC vinculou o apoio técnico e financeiro aos municípios à assinatura do termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso. Esse movimento desencadeado pelo Ministério da Educação precisa ser entendido no contexto das relações federativas historicamente conflituosas e não resolvidas envolvendo diferentes aspectos que envolvem a organização e o funcionamento da gestão pública nas suas instâncias municipais, estaduais e federal. Com este propósito, apresenta-se a seguir elementos constitutivos da trajetória do federalismo no Brasil.

Trajетória do Federalismo no Brasil

O federalismo brasileiro, enquanto instituição, tem sido moldado por “arranjos políticos e territoriais construídos ao longo da história” (SOUZA, 2001, p.11). Para Maria Hermínia de Almeida, “o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1994, p. 20).

No Brasil, “o conceito federalista é republicano” (BITTAR; LASSANCE, 2003 p. 16). O pacto federativo marcou a derrocada do Império e o surgimento da República, instaurando o federalismo brasileiro, que foi, sobretudo, uma acomodação de elites. O novo regime promoveu a troca do Estado unitário imperial pela Federação, ou seja, por uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder, cada qual com autonomia relativa. Mas a autonomia dos Estados não era simétrica, se baseava na ausência de autonomia municipal e na prevalência de alguns estados, de forma que nossa Primeira República, ou República Velha, ganhou o apelido de República Café-com-Leite, pela hegemonia encabeçada por São Paulo e Minas Gerais.

Desde aquele período, o federalismo no Brasil é permeado por várias dimensões que disputam espaços entre si. Em alguns períodos, como no Estado Novo, quando nem federalismo de fato havia, não se pode falar na existência de pacto federativo. No entanto, o modelo foi sucedido pelo retorno da importância dos estados e pela configuração de uma autonomia municipal ainda incipiente. O processo de urbanização e a articulação do clientelismo sob novas bases deram novo destaque às prefeituras, principalmente nas capitais, e aos governos estaduais.

As questões federativas no Brasil, que marcam a formulação e a implantação dos programas sociais de transferência de renda, não distribuem ordenadamente as atribuições, com uma clara e precisa divisão de tarefas, mas representam “uma teia complexa de relações – por vezes, mais de um governo executa a mesma função, em algumas regiões ou períodos de tempo; por vezes um governo cuida de competências de outra esfera; por vezes há ausência de governo ou escassez de gasto (AFONSO, 2007, p. 9).

A primeira Constituição da República, promulgada em 1891, desenhou uma Federação isolada no sentido de que havia poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo. O sistema fiscal refletia o *slogan* republicano: “centralização, sesseção, descentralização, união” (ALMEIDA, 1994, p. 11).

Em 1930, esse isolamento foi rompido quando o Brasil iniciou a construção da sociedade urbano-industrial, na qual o Estado foi o ator central. Em 1932, Getúlio Vargas promulgou a reforma eleitoral que, entre outras medidas, aumentou a representação política dos estados menores e economicamente frágeis. Em 1934 foi promulgada a nova Constituição. Os governos subnacionais perdem parte do seu poder financeiro pela extinção de vários impostos e pela expansão da base dos impostos federais. No entanto, a medida mais importante adotada pela Constituição de 1934 foi delegar ao governo federal a competência para regular as relações fiscais externas e entre os estados. A Constituição de 1934 teve vida curta. Em 1937, nova carta magna foi redigida, decorrente do golpe de 10 de novembro. Nesse texto constitucional, a definição

de responsabilidades quanto à educação encontrava-se na parte relativa à família.

Eleições diretas foram reintroduzidas, e a Constituição de 1946 foi aprovada. “Ideais liberais, em especial a rejeição à intervenção do governo federal na economia predominavam entre os constituintes” (SOUZA, 2001, p. 12). A Constituição de 1946 acabou replicando muitas das medidas da constituição anterior, com algumas adaptações. Pelo fato de que “democracia e descentralização sempre estiveram associadas no Brasil, os recursos para o município foram ampliados, com o objetivo de diminuir sua dependência dos estados” (SOUZA, 2001, p. 12). Os mecanismos de partilha de impostos das unidades da Federação para as menores foi a primeira tentativa de enfrentar a questão do desequilíbrio fiscal entre níveis de governo.

A partir de 1964, com o regime militar, a federação passou por profundas transformações, que repercutiram sobre o papel dos três níveis de governos, particularmente com as alterações constitucionais de 1967 e 1969. As mudanças, juntamente com a reforma fiscal de 1966, conforme Celina Souza (2001), promoveram uma centralização de recursos públicos e de poder político sem precedentes no Brasil. Essas medidas sintonizavam com outras concentradoras de poder, como o “controle sobre o aparato policial dos Estados [...], o mecanismo de eleições indiretas para Governadores pelas obedientes Assembleias Legislativas estaduais equivalia a uma indicação do poder central” (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 67-68).

No período de abertura (1974-1979), surgiram algumas modificações no quadro: a emenda constitucional estabelecia elevação de percentuais destinados aos Fundos de Participação, aumentava a sobre-representação parlamentar e dos estados menores e menos desenvolvidos para equilibrar as forças em relação ao partido de oposição – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). As eleições diretas para os governos estaduais foram decisivas para os governadores de oposição eleitos impulsionarem o movimento das diretas para Presidente da República.

No processo Constituinte 1986–1988, cresceu o movimento dos estados, construindo unidade na busca de mais recursos da União: “Emergiu um modelo de Federação notadamente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, que é a menção explícita do município como ente federado no próprio texto constitucional (Art. 18)” (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 69). O principal recurso estadual, o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), teve suas bases ampliadas e transformou-se no atual Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Também os municípios foram beneficiados com o aumento do percentual a eles destinado nesse último tributo.

Em relação à educação, a Constituição de 1988 definiu que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (União, estados e municípios). No entanto, observa-se que ela instituiu os Sistemas Municipais de ensino, mas não define entre as competências dos municípios a de legislar sobre seu próprio sistema.

A Emenda Constitucional n.º 14/96 atualizou a atuação prioritária dos municípios no Ensino Fundamental e Educação Infantil e à União atribuiu a incumbência pela rede federal de ensino e prestação de assistência financeira e técnica aos governos estaduais e municipais, para assegurar igualdade de oportunidades e padrão mínimo de qualidade. O Ensino Fundamental e Médio passaram a ser etapas com as quais os estados prioritariamente devem se ocupar, ficando estabelecida a premência de financiamento o Ensino Fundamental, vinculando 15% da receita de impostos dos governos estaduais e municipais para sua manutenção e desenvolvimento (por um período de 10 anos) – FUNDEF. Evidenciou-se que esse fundo, apesar de ter o caráter compulsório, constituiu-se ao longo do período de sua vigência na política central de colaboração intergovernamental.

O Fundo de Educação Básica (FUNDEB) substituiu o FUNDEF. O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, promulgada em 19 de dezembro de 2007. O novo fundo é resultado de um longo processo de discussão

sobre a necessidade de alteração do modelo de financiamento da educação básica no Brasil. Formado por 27 fundos estaduais de caráter contábil, o FUNDEB terá vigência de 14 anos e abrange toda a educação básica, (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e as modalidades correspondentes), não mais se restringindo ao Ensino Fundamental. O Ministério da Educação considera ser o FUNDEB uma expressão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões, nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional (MEC, 2007, p. 18).

O Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em março de 2007, tem como propósitos expressos nos documentos oficiais publicados tornar “o regime de colaboração um imperativo inexorável” (HADDAD, 2007, p. 10). Conforme consta no texto publicado pelo MEC: PDE -1 ano:

A união passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdade (MEC, 2008. p. 15).

O MEC se propõe a construir na prática o regime de colaboração², comprometendo-se em ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de projetos e ações para a melhoria da qualidade da educação.

Nessa esteira é que se instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – “um programa estratégico do PDE para melhorar a qualidade da educação básica” (MEC, 2008, p. 15), o qual vem se desenvolvendo na relação direta do MEC com os municípios e estados através da elaboração do Diagnóstico e Plano de Ações Articuladas.

Segundo José Parente, assessor do FNDE:

2 O regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, projeto nacional de educação (LUCÉ; FARENZENA, 2007, p. 10)

PDE: regime de colaboração um imperativo inexorável.

Regime de Colaboração = compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

Revisão da postura da União: assumiu maiores compromissos – colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (PARENTE, 15.01.2008).

Para melhor compreensão das questões que envolvem a inter-relação entre os entes federados, a questão do regime de colaboração³ e os processos de centralização/descentralização, traremos a seguir algumas referências teóricas básicas.

Conforme Celina Souza, o Brasil, que sempre promoveu arranjos muito diferenciados no que se refere ao federalismo, os estudos empíricos sobre o federalismo ajudam pouco no entendimento de uma federação que convive com alto grau de desigualdade regional. A sua razão de sempre foi, e continua sendo, “uma forma de amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 2001, p. 10). Assim, “as tensões hoje existentes no federalismo brasileiro expressam velhos e não resolvidos conflitos políticos em um país social e regionalmente muito desigual” (SOUZA, 2001, p. 10).

Relações intergovernamentais precisam ser repensadas – em particular, por conta da tendência do Governo Central se relacionar diretamente com as esferas mais inferiores, reduzindo ou até mesmo dispensando a interferência da esfera intermediária: “O desafio de prestar serviços públicos com maior eficiência e maior eficácia requer atenções maiores para políticas sociais” (AFONSO, 2007, p. 5). Para Maria Beatriz Luce e Nalu Farenzena (2007), a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação compreende mais do que prescrição, criação política: “A prática de relações intergovernamentais

3 A ideia de colaboração é entendida aqui “como mais do que um procedimento administrativo, é uma cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e todas as instâncias políticas a que a educação está afeta” (WERLE, 2006, p.9)

é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas [...] é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10).

Nalu Farenzena lembra que boa parte dos estudos sobre relações federativas preocupasse com uma situação em que “as dificuldades de coordenação e de responsabilização resultam em atendimento caracterizado, muitas vezes, pela precariedade, descontinuidade ou iniquidade, quando não a inexistência de serviços” (FARENZENA, 2003, p. 8). Chama atenção para o fato de que, se não há competências mais claramente delimitadas e, tampouco, colaboração, potencializa-se “o estreito cálculo da oferta de programas sociais enquanto “custo” em sentido restrito, uma vez que os ‘custos políticos’ decorrentes dos déficits de bem-estar podem ser pulverizados” (FARENZENA, 2003, p. 8).

De acordo com Abrucio e Costa (1999), a busca de conciliação entre independência e interdependência, defendida como regra por excelência do federalismo, mostra que o experimento federativo possui uma natureza intrinsecamente conflitiva. Isto ocorre porque os atores políticos (Estados e União) possuem parcelas de soberania e, pelo menos teoricamente, não há uma relação linear de autoridade estabelecida de cima para baixo, como nos Estados unitários.

O regime militar de 1964 promoveu um movimento em favor da centralização. A ditadura provocou o fechamento da política estadual e submeteu capitais ao seu controle direto. O federalismo ressurgiu mais forte após a crise do regime militar com o pacto de governadores que constituiu a Aliança Democrática, que resultou na maioria do Colégio Eleitoral e na eleição de Tancredo Neves em 1985.

A Constituição de 1988 reafirmou o federalismo, mas destacou a União e os municípios. Os estados ficaram com uma condição institucional mal definida e, até certo ponto, esvaziada pela crescente polarização entre o ente de maior arrecadação e de maior estrutura executiva, e os municípios, a quem foi

endereçada a maior carga de atribuições: “Neste processo de desconcentração (de atribuições) sem descentralização (de poder e de recursos), os estados se tornaram um intermediário menos credenciado (BITTAR; LASSANCE, 2002, p. 17).

José Afonso (2007), ao analisar as consequências da pobreza estrutural e desigualdade social existentes no Brasil nas últimas décadas e a criação e o crescimento de diferentes programas de transferência de renda, identifica que o Governo Central se tornou o principal financiador e executor de tais programas, especialmente após consolidar vários deles em torno da *Bolsa Família*. Isto levou a um relacionamento direto com os beneficiários, relegando os governos locais a um papel marginal – “cuida apenas do cadastro (já os governos estaduais, nem isso)” (AFONSO, 2007, p. 5). Essa situação requer maiores reflexões sobre “os arranjos federativos, os resultados sociais e os custos fiscais, as novas relações políticas e federativas e, o principal, sobre a cidadania e a governança dos governos subnacionais” (AFONSO, 2007, p. 5).

A referida Constituição de 1988 também aprovou outras medidas “de fortalecimento dos governos subnacionais, mas manteve a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando sobretudo a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias (SOUZA, 2001, p. 15). Esse fato distingue o federalismo brasileiro das demais federações. Aqui, as relações federativas tendem a ser mais baseadas em interesses conflitantes, que, por sua vez, refletem outros conflitos políticos existentes na sociedade.

Ao analisar as indefinições que ainda persistem no âmbito da regulamentação nacional sobre as competências e responsabilidades, Nalu Farenzena considera haver suspeitas de não ter prosperado, em níveis significativos, formas de colaboração não compulsórias, principalmente nas etapas não-obrigatórias da educação básica. Observa que a limitação dos debates aos espaços do Congresso Nacional, no máximo envolvendo alguns setores educacionais, resultou na homogeneização de (re)distribuição de recursos financeiros para a educação:

“decrecem, nesse caso, as possibilidades de buscar ou acrescentar alternativas mais afeitas às marcantes diversidades regionais e locais e acentua-se a adoção induzida de programas, projetos e ações, quer dizer, uma adesão estreitamente vinculada a ganhos de recursos a curto prazo” (FARENZENA, 2003, p. 11).

No entendimento de Celina Souza (2001), nos anos de 1990, a política conservadora de redução do tamanho do Estado, centralização decisória e desconcentração da implementação de políticas, deixou a instância estadual no vácuo da relação entre União e municípios. Este quadro passou a ideia de que a instância intermediária, representada pelos estados, deveria ser menor em sua estrutura e menos apta a deliberar sobre suas políticas. Os governos Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1991–1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) adotaram políticas de esvaziamento ainda maior da esfera estadual.

A centralização da receita na União serviu para aumentar ainda mais o poder de barganha do Governo Federal que, por meio do aumento de recursos disponíveis para as transferências voluntárias, pôde reforçar seu poder de controle de agenda, sua capacidade de coesão parlamentar e sua influência sobre determinados setores sociais.

Um traço marcante nesse processo é a divisão federativa dos recursos

Depois de realizadas as partilhas constitucionais e legais (no conceito mais amplo) a proporção que cabia ao governo central em 2005 era de 57% do total da receita tributária, contra pouco mais de 25% da esfera estadual, e 17,16% da municipal (AFONSO, 2007, p. 14).

Essa divisão denota uma tendência à centralização cristalizada pelo volume de recursos que permanecem sob controle da União, situação essa que penaliza os entes federados para realização de programas e políticas sociais.

José Afonso (2007) verifica que, com base nas recomendações de alguns especialistas em federalismo, mas, sobretudo, com base na experiência de vários países, está claro que o Governo Central tende a se relacionar diretamente com as esferas mais inferiores, reduzindo ou até mesmo dispensando a interferência da instância intermediária de governo

É uma mudança e tanto – ainda mais para uma federação que seguia o modelo clássico em que ela resultava da união dos estados membros; agora, estes se tornam coadjuvantes ou até mesmo ficam ausentes da execução de muitas ações estatais (AFONSO, 2007, p. 7–8).

Existem muitos estados, dada a correlação de forças atual “caracterizada como fragmentada” (SOUZA, 2001, p. 24) que são incapazes de desempenhar qualquer papel na provisão de serviços sociais, em função de não possuírem cotas semelhantes de poder político e de recursos financeiros. Essa, de acordo com Celina Souza, se apresenta como a questão mais complexa a ser enfrentada pelo federalismo atual. E a expansão recente das ações e dos gastos com programas de transferência de renda introduz uma nova questão no debate federativo brasileiro, pela vinculação direta que passa a ocorrer entre governo central e os cidadãos com pouca interferência dos governos subnacionais. Isso, de acordo com José Afonso (2007), está provocando mudanças no padrão federativo e mesmo de organização dos estados.

Os projetos de reforma, ao invés de contribuírem para a superação da desigualdade social, seguem outra lógica:

a ‘lógica econômica’, os supostos do ajuste estrutural, que implicam na redução dos gastos sociais [...] na focalização das políticas sociais (gestão da pobreza), direcionamento este que a história mostra redundar em imediatismo e clientelismo, ou mais especificamente, na reprodução da desigualdade social, uma vez que não se enraízam políticas sociais básicas capazes de construir autonomias e sustentabilidade (FARENZENA, 2003, p. 10).

A centralização na gestão de Fernando Henrique Cardoso ocorreu com a reforma tributária, responsável por introduzir mais mecanismos de taxação centralizada e política de incentivos à Lei de Responsabilidade Fiscal e, principalmente, pela política econômica, que serviu de propósito para reduzir o peso decisório e a autonomia administrativa dos estados.

É preciso demarcar, portanto, que com o Plano de estabilização econômica e as medidas de ajuste fiscal subordinadas ao processo de globalização, o Governo Federal buscou tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes

com a política definida no âmbito nacional. Tem-se com isso, de acordo com Farenzena (2003), que a partir de 1995, a capacidade regulatória no campo macroeconômico, reforçada pelo êxito do Plano Real, definiu uma nova etapa na qual as finanças estaduais foram duramente afetadas, e as relações intergovernamentais marcadas pela busca de reenquadramento das unidades da federação, em nome de solução dos desequilíbrios fiscais. Assim, o considerável déficit de estados e municípios acabou por reduzir sua margem de poder decisório, levando-os a seguir as mesmas diretrizes nacionais de disciplina fiscal.

Já para Abrucio e Costa (1999), o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo no processo de redemocratização do país significou aumento de poder dos Estados diante da União e, neste caso, os governos regionais puderam formar verdadeiras coalizões de veto a qualquer tentativa de modificar a distribuição de recursos e encargos da Federação. Outra característica seria a postura “predatória” dos estados, tanto no sentido de apropriação de recursos federais como de obtenção de proteção frente a eventuais perdas financeiras.

É preciso considerar o poder exercido pelos governos estaduais nessa relação federativa, especialmente em questões como a da manutenção da guerra fiscal e a sua capacidade de influência sobre as prefeituras municipais na definição de políticas e distribuição de recursos. É inegável também a responsabilidade maior atribuída aos estados no sentido de assegurar as políticas públicas como segurança e educação básica para a população.

Educação e saúde (4,5% e 3,6% do PIB, respectivamente) explicaram a maior parte do gasto remanescente e também da descentralização na execução direta das funções, em 2005, no Brasil. Na divisão federativa, o Governo Central realizou diretamente apenas 13,8% de 18,9% da despesa funcional, na mesma ordem: “Os governos estaduais pesaram mais que os municípios na educação enquanto os dois quase se equiparam no caso da saúde” (AFONSO, 2007, p. 21). Destaca-se que, no modelo federativo, o desenvolvimento de políticas públicas deve partir de uma perspectiva integrada, de ação

cooperativa entre União, estados e municípios, com contrapartida de ambas as partes.

A pauta federativa não se resume, portanto, a uma mera retomada do poder decisório e do aumento de volume de recursos dos estados e municípios, deve incluir:

o desenvolvimento de políticas de inclusão social, de radicalização da democracia, de criação de canais de participação com capacidade de compartilhar decisões importantes junto aos cidadãos, que consolidem a cultura de planejar gastos coletivamente, de dar transparência às políticas públicas e de garantir autoridade aos mecanismos de fiscalização e aos instrumentos de transparência da atividade pública (BITTAR; LASSANCE, 2002, p. 19).

Uma observação importante de Celina Souza é a de que, a partir dos anos de 1980, com a redemocratização do país, aumentou a importância das elites regionais de vários estados, e o Brasil é hoje uma sociedade urbana com uma economia industrializada. Isto significa que os conflitos se tornam mais complexos. Tendo-se presente que as tensões existentes no federalismo se localizam em questões que não foram enfrentadas pelos regimes anteriores, tais como as nossas históricas desigualdades sociais e econômicas, dependem menos do federalismo em si mesmo do que do “encaminhamento de conflitos políticos mais amplos. [...] Existem forças que tentam mudar o caráter fragmentado e descentralizado do federalismo. No entanto, existem forças, embora fragmentadas, que defendem a continuidade do formato que o federalismo assumiu como resultado da redemocratização” (SOUZA, 2001, p. 25–26).

Abrucio e Costa (1999), em seu estudo sobre a reforma do Estado e o contexto federativo no Brasil ressalta que, embora a Federação tenha se tornado multipolar, ainda há uma grande desigualdade regional no país, o que resulta em impactos enormes na reforma do Estado, sobretudo na área social. Com isso:

não há uma razoável simetria entre os jogadores, e pior, não existe nem a esperança quanto à possibilidade de se chegar a uma simetria, dado que os mecanismos de compensação regional estão cada vez mais desacreditados por todos os jogadores [...] Portanto, o segundo fator causador do jogo não cooperativo entre os estados é não só a existência das desigualdades regionais, mas a própria descrença nos mecanismos de correção dos desequilíbrios (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 37).

O que se percebe com mais ênfase no cenário politiconacional no último período é o debate sobre a reforma tributária, reivindicando destinação de mais recursos para estados e municípios, bem como o tensionamento permanente para que os programas governamentais implementados pela União sejam capilarizados de modo a fortalecer a autonomia dos entes federados na superação das desigualdades sócio-econômicas existentes.

A respeito das relações entre os níveis de governo nos últimos anos, merece destaque a observação:

O traço misto – clientelista e tecnocrático – da assistência financeira e técnica, que atravessou as décadas de 1960, 1970 e 1980, foi transitando para a oferta de programas universais, para critérios mais objetivamente explicitados, nos anos 1990 e 2000, mas que (ainda) não tem razões distributivas que garantam a ‘igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola’ (CF. art. 206, I) (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 12).

Na avaliação dessas autoras, a implementação do Plano de Metas Compromisso mantém essa última configuração – “com traços a *priori* mais ‘democráticos’” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 12 [grifo das autoras]) projetando-se à assistência técnica e financeira da União com base em indicadores de natureza censitária e demográfica como número e características dos alunos e dos professores. No entanto, observa-se a introdução de algo original, pelo menos em relação à educação básica: “conduz a avaliação ao centro do processo decisório de distintos modos” (FARENZENA, 2007, p. 12). Considerando, assim, o regime de colaboração na educação, na especificidade do uso de transferências voluntárias da União, “pode ser apontado como instituinte de um novo marcador nas relações intergovernamentais, que são as avaliações” (FARENZENA, 2007, p. 12).

No PDE é possível identificar “um ‘neoprotagonismo’” do MEC (CURY, 2007, p. 15), definindo melhor a assistência técnica e financeira da União e buscando envolver os entes federativos em um compromisso recíproco, por meio de parcerias ou convênios. De todo modo, “este representa um fio de esperança para uma relação federativa mais consistente e para um papel mais diretivo da União, com o compartilhamento e

responsabilização coletivos por parte dos entes federados” (CURY, 2007, p. 15).

Vêm sendo observadas tensões e tendências nesse processo de constituição do regime de colaboração perseguido pelo MEC na implantação do Plano.

Centralização X descentralização na relação do MEC com os entes federados: Algumas Evidências

O MEC pretende fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados de modo que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios passem a “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação”, (HADDAD, 2007, p. 10), com isso visa a alcançar maior abrangência e impacto positivo na melhoria da qualidade da educação em cada território que participe do Plano.

Esta estratégia levou todos os municípios e estados a aderirem ao Plano com compromisso de atingir as metas estabelecidas, no entanto o Plano não inclui a participação direta dos entes federados como sujeitos da elaboração desde a sua origem e elaboração.

A análise da estratégia adotada pelo MEC no desenvolvimento do PDE/Compromisso tem como base dados de pesquisa colhidos em entrevistas para elaboração da tese. As representantes da UNESCO⁴, entidade parceira na elaboração e implantação do Plano, têm o entendimento de que o MEC exerce o seu papel de indutor de políticas, contudo, cria condições e respeita os entes federados na sua autonomia para a tomada de decisões, tanto no momento de adesão ao plano como no planejamento e execução das políticas.

É uma ação compartilhada. O que é um pouco dessa visão sistêmica colocada pelo Ministro, não se trata de uma gestão impositiva assim do Ministério, ou que ela é centralizada. [...] Isso começa quando você melhora a situação da educação e você começa a ter uma articulação com outras secretarias do sistema municipal também começa a interferir no desenvolvimento daquele local (REGATTIERI & CASTRO, 18 de fev de 2009).

4 Esses dados resultam da pesquisa de doutorado concluída em 2009, na Faculdade de Educação da UFRGS, Núcleo de Política e Gestão da Educação.

No Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, “a política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11), uma vez que o MEC oferece suporte e dá atribuições às redes escolares dos municípios com baixos índices educacionais. Observam, no entanto, que a execução sofre a intervenção direta do poder central, pelo fato do MEC assegurar assistência para a formulação dos planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas a fim de melhorar a qualidade da educação.

Assim sendo, pode ser caracterizada como uma “descentralização convergente” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11), considerando que as ações do MEC e do ente que adere ao Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas. E essa agregação supõe a responsabilização rigorosa das partes envolvidas. Também pode ser caracterizada, segundo as autoras, como uma descentralização monitorada, considerando a exigência de um Planejamento de Ações Articuladas (PAR) e pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas. O PDE/Plano de Metas é compreendido como

uma política de colaboração intergovernamental; tem características de centralização e descentralização – modo ideal – não tem como fazer de forma diferente. Existe a concepção da política centralizada, mas ela acontece nos estados e municípios. Ela inova, acrescenta critérios no que diz respeito à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios. O MEC planejou um modo de apoiar os municípios com intermediação, propôs parcerias com Universidades, Instituições, UNDIME, Cefetes que pudesse fazer a mediação na implantação da política (FARENZENA1, 27 de mar. 2009).

Essa avaliação com base na observação dos marcos legais do Plano e na estratégia de ação até então desenvolvida dá conta da execução da política educacional compartilhada, tendo a responsabilidade de coordenação mantida e assumida pelo MEC, buscando articulá-la no âmbito dos estados e municípios, no sentido de evitar tráfico de influências, agregando, assim, outros

parceiros na descentralização da execução da política governamental em curso nesse período.

Nesse debate, cabe a observação de Marta Arretche (2002), a qual admite que, no Brasil, as políticas sociais não estão no centro da legitimação política dos governos. Sendo assim, a desconcentração passa a ocorrer por indução do governo federal, “a descentralização das políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais” (ARRETCHÉ, 2002, p. 45). Essa parece ser uma razão capaz de explicar a abertura para adesão universal ao Plano de Metas Compromisso, ou seja, para todos os entes federados.

A adesão ao Plano de Metas Compromisso, mediante a responsabilidade assumida pelos municípios de implementar as 28 diretrizes, demonstra o poder da União na indução de políticas às instâncias subnacionais, orientando inclusive a inclusão e participação de outros setores na elaboração e implementação das políticas, assumindo forma de ação que se poderia caracterizar como ‘democracia consentida’.

A atribuição aos governos locais de um papel central na prestação de serviços públicos aparece com grande destaque em reflexões e posições recentes no âmbito do Banco Mundial, de acordo com José Afonso (2007). Na maioria das vezes, a ênfase é mesmo nas esferas mais inferiores de governo (as municipalidades). Primeiro, porque esta é a unidade adotada pela imensa maioria dos países (organizados como estados unitários); segundo, porque partem de um conceito de *governança* centrado no cidadão (democracia direta) [grifo meu]. É defendido que seja dado ao governo mais próximo do cidadão flexibilidade gerencial, mas com responsabilização, para priorizar as ações escolhidas pela comunidade local, mas realizá-la com o menor custo de transação possível.

Nesse sentido, a CNTE⁵ apresenta proposta de manutenção da autonomia dos entes

5 A CNTE foi também um dos sujeitos entrevistados na pesquisa da tese de doutorado sobre o PDE (UFRGS, 2009)

federados na construção do Sistema Articulado de Educação, a ser construído a partir das definições da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010):

O SNE, por sua vez, deverá ter como característica a centralidade da organização de políticas educacionais para os sistemas, respeitando-se a autonomia de cada um. E o PAR, que é formado por programas do PDE e por outros do MEC e do FNDE, por exemplo, se constituirá no modelo de implementação das políticas que um ou mais órgãos (Conferência/Fórum/Conselho??), com representatividade coletiva e democrática, representando o SNE, deverá definir como essenciais para a garantia da equidade e a melhoria da qualidade da educação em todo país (LEÃO, 20 jun. 2009).

Com base nas opiniões e nos estudos até então produzidos sobre a relação entre os entes federados na gestão das políticas públicas educacionais no Brasil ao longo da história, o que se pode observar nesse aspecto é a configuração de um movimento pendular, caracterizado por momentos de avanços e recuos. Por isso, essa questão se mantém na pauta dos debates, inexistindo até o momento uma fórmula capaz de resolvê-la. No entanto, para superação das desigualdades regionais, como as que compreendem a melhor distribuição de recursos e responsabilidades, parece-nos que o caminho mais acertado neste momento é a manutenção do debate, buscando construir acordos pactuados com base em relações horizontais (sem

subordinação), preservando-se a autonomia dos entes federados nessa construção.

Para o equilíbrio dessa relação intergovernamental em relação ao PAR, a questão essencial a ser preservada, parece ser a manutenção da confiança estabelecida entre os entes federados no momento da adesão ao Plano quando esses e os demais parceiros⁶ assumiram e pactuaram responsabilidades no propósito de buscar a melhoria da qualidade do ensino. A quebra de confiança pelo não cumprimento dos compromissos assumidos, especialmente por parte do MEC, como proponente do acordo, pode repercutir negativamente sobre os resultados dessa ação. Passada a fase inicial de implantação dos planos, agora é o período de concretização das ações articuladas. Levando-se em conta a ênfase dada a esse planejamento articulado como uma estratégia adequada para possibilitar às redes a previsão de direcionamento de recursos e ações nos focos prioritários, evidencia-se a necessidade de articulação por parte do MEC no sentido de viabilizar o suporte técnico permanente e assegurar os investimentos financeiros previstos para a concretização das ações nos prazos estabelecidos no PAR.

6 Termo utilizado pelo MEC para identificar os sujeitos sociais envolvidos como mediadores no processo de implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; V. Representação no Brasil, 1999.

AFONSO, José Roberto R. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.

AGÊNCIA GERAL (Brasília). **Lançamento Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília, 2007 (15/03/2007 e 24/04/2007).

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e políticas sociais. Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, 1994. Mimeografado.

_____. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 10, p.88-108, junho/1995.

ARRETCHE, Marta T. S. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

_____. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BITTAR, Jorge; LASSANCE, Antônio. O modo petista de Governar. In: BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais: desafios e avanços**. São

Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 15–29.

BRASIL. **Decreto Presidencial n.º 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2007. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: em 10 de jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. Instituto Nacional de Pesquisa Educacional. **Dados e informações educacionais**, 2007. Disponível em <<http://www.INEP.gov.br>>. Acesso em: 05 de nov. 2007.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007.

CAMINI, Lucia. **Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CURY, Carlos Jamil. **Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade**. In: Em Questão, São Paulo, Observatório da Educação, Ação Educativa, n. 4, p. 9–13, 2007.

FARENZENA, Nalu. Sistema(s) de Educação e competências de esferas de governo: alguns itinerários do ordenamento legal brasileiro. In: V CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED), 2003, Recife. **Anais...** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003. Digitado.

_____. Descentralização e Federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: XXI SIMPÓSIO BRASILEIRO E III CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 2003, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2003. Digitado.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 1990. **Tempo Social: Revista Sociologia**. São Paulo: USP, 11(2), p. 63–81, fev. 2000.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p. 9–13, 2007.

PARENTE, José. **Apresentação do PDE**. SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO DA EQUIPE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E UNIVERSIDADE. Boa Vista, 15 jan. 2008. Apresentação de diapositivos.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n.º 52, p. 5–28, 2001.

Recebido em junho de 2010

Aprovado em agosto de 2010