

## FEDERALIZAÇÃO OU APROFUNDAMENTO DO PACTO FEDERATIVO EM EDUCAÇÃO: OS DILEMAS DA NÃO REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Remi Castioni – UnB

[remi@unb.br](mailto:remi@unb.br)

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é o de apresentar uma reflexão a respeito da não regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal. A não regulamentação deste artigo tem suscitado diversas interpretações sobre o pacto federativo em educação. Embora bem delineado com o arcabouço jurídico criado pela própria Constituição, pela LDB e pelo PNE, recorrentemente, volta-se a colocar no centro da discussão a participação da União mais efetiva nas competências atribuídas aos entes federados. O recente questionamento dos estados por ocasião da entrada em vigor do Piso Nacional do Magistério teria sido o ápice dessa interpretação ao alegar como justificativa da não adesão o fato de que a União não pode gerar despesas aos entes federados da qual não participe efetivamente. A nosso ver isso revela um vazio na coordenação federativa, que precisa ser suplantado com um processo mais negocial em oposição ao caráter excessivamente regulamentador da Educação.

**Palavras-chave:** federalismo; pacto federativo; sistema nacional de educação

### O regime de colaboração na oferta educativa

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, consagrou a União, os Estados e os Municípios como entes federados e componentes da República Federativa do Brasil. Os constituintes inscreveram a partir daí o desenho da nova Constituição e no artigo 23 destacaram que é competência comum dos entes federados proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Inciso V). O Parágrafo Único desse artigo quando introduzido já afirmava que: *Lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.* A emenda do FUNDEB (EC 53/2006), revogou o Parágrafo Único original explicitando no plural a inicial da oração que passou a ser assim grafada: *Leis complementares fixarão normas (...).*

Os congressistas externaram aqui o que é o entendimento dos constitucionalistas de que o artigo 23 é órfão de uma série de regulamentações que tem deixado muitas lacunas em matérias importantes como saúde, meio ambiente, educação e desenvolvimento regional, entre outros.

No caso da educação, a participação dos entes federados na oferta educacional é objeto de controvérsia desde a primeira Constituição da República, em 1891. Particularmente, a partir da Constituição Federal de 1988, e a regulamentação da educação a partir da LDB, teve origem o grande embate entre o projeto da Câmara dos Deputados e o projeto do Senado, do

Senador Darcy Ribeiro. O primeiro, ao tramitar naquela casa Legislativa inscreveu a idéia do sistema nacional de educação, o segundo, abortou esse entendimento ao fixar a organização da educação brasileira, disciplinando a composição e a incumbência pela oferta educacional. Recentemente por ocasião do lançamento da Conferência Nacional de Educação prevista para o ano de 2010, autores como Demerval SAVIANI e Jamil CURY voltaram a problematizar essa questão afirmando que falta há educação a construção de um sistema nacional.

É curiosa essa interpretação entre os educadores, que reivindicam tratamento à educação nos moldes que teria sido consagrado na área da saúde com o Sistema Único de Saúde - SUS. No entanto, a discussão no âmbito da saúde classifica como exemplo o modelo adotado pela educação ao conferir claramente as competências de cada um dos entes federados e de assegurar um mecanismo de financiamento para as ofertas educacionais previstas pela Constituição, no caso, o FUNDEB. Já a Saúde vive às turras com o governo federal por conta da não regulamentação da Emenda 29, cujos recursos, particularmente agora com o fim da CPMF, não são suficientes para os enormes desafios existentes no setor. Já a Educação, a partir do artigo 212, tem a sua disposição recursos fixados e que deve ser cumpridos pelos entes federados.

A reflexão proposta aqui é parte de um estudo ainda incipiente que estamos conduzindo e que diz respeito a coordenação federativa da política educacional. Ela se revelou extremamente importante, recentemente, quando da mudança proposta no ensino médio, cuja competência é dos Estados, mas cuja iniciativa tem sido assumida pelo MEC. Além disso, as recentes iniciativas do MEC como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, poderiam estar reforçando o caráter centralizador da condução da política educacional, ao não permitir uma ambiência de diálogo e negociação no ambiente federativo.

Uma das primeiras questões a destacar é a de que os que invocam a ausência desse mecanismo a que nos referimos acima, o fazem a partir do seu aparato legal. Ou seja, o fato de não ter sido consagrado o Sistema Nacional de Educação seria as causas dessa falta de articulação. No nosso ponto de vista parece estar havendo um certo zêlo com os termos e pouca iniciativa no uso de mecanismos existentes no âmbito federativo para encarar os desafios da política educacional. Algumas interpretações, como por exemplo, o da federalização da educação básica tem surgido como contraposição aos insuficientes recursos aplicados, particularmente, para combater os desequilíbrios regionais e, principalmente, para garantir condições igualitárias de acesso e permanência na educação entre o primeiro quintil da distribuição da renda e o último quintil. Essa tem sido uma das questões recorrentes do mandato do Senador Cristovam Buarque que defende que a União gradativamente assumira a

condução das escolas da educação básica, alegando para isso que a educação tem de ser federal e não municipal.

Essa questão a nosso ver seria um retrocesso ao inovador esforço realizado a partir da Constituição Federal de 1988, que assegurou o município como ente federado e promoveu um processo exitoso de descentralização do nível federal para o estadual e deste para os municípios.

Nesse sentido, o texto a partir de uma revisão da literatura especializada, com embasamento no âmbito do direito administrativo, da ciência política e da educação procura problematizar essa questão, entre elas, entende que existem mecanismos na esfera federada como a recente Lei dos Consórcios Públicos, que pode permitir enfrentar os desafios educacionais sem retroceder no tempo instituindo, por exemplo, a federalização da educação, tema que nem a primeira Constituição do Império e da primeira Lei em educação, a de 1827 ousaram. Parte-se do pressuposto que o Brasil sempre teve pretensões federativas. Foi assim com as revoluções como a cabanada, a sabinada e a farroupilha. Nesse sentido já declaramos que antes de nos vincularmos a modelos inspirados no hemisfério Norte e embasados em estados unitários seria prudente verificar as inovações que foram introduzidas pelo Brasil, particularmente, depois da sua redemocratização, em 1985, e particularmente, depois da Constituição Federal de 1988.

### **Regime colaborativo – regime federativo**

O que caracteriza um regime federativo de um unitário são as formas de distribuição da autoridade política. Estados federados são uma forma de dividir o governo verticalmente sobre a mesma população e o seu território (ARRETCHE, 2002). A experiência brasileira do federalismo fruto dos diversos embates foi consagrada na Constituição Republicana de 1891 e desde então, com exceção dos períodos em que tivemos regimes autoritários, o federalismo foi sendo moldado. Os períodos em que isso não ocorreu foram na década de 1930, no período Vargas e, particularmente, o foi com o golpe militar de 1964, onde além do centralismo provocado pelas ações do governo no que tange aos recursos, as próprias cidades e a governança local eram obra do regime da época. Como destaca SOUZA (1993:6), mesmo os planos setoriais em educação instituídos na esteira do I PND (1972-1974), não tiveram avanço significativo, o que demonstra que planejamento federal em educação nunca foi uma marca da tradição brasileira isso no período autoritário, num regime federado as questões são complexificadas pela arena de atores envolvidos.

Uma das questões que tomamos da literatura é sobre a construção da agenda. No Brasil tornou-se recorrente analisar uma política pública a partir dos seus resultados e da aplicação dos recursos públicos e se negligencia a complexidade da gestão e a sua operacionalização BONETI (2007). Para outros autores como (VIANNA, 1996), o interessante na análise de uma política pública é o motivo pelo qual alguns problemas e assuntos são colocados na agenda e outros não; o porque de certas alternativas serem escolhidas e outras não. Dessa forma a agenda é o ponto de convergência do governo e dos cidadãos. Amparada em (KINGDON, 1984 *apud* VIANNA, 1996) a autora nos mostra a extensa contribuição de autores de origem anglo-saxã sobre a análise de políticas públicas e nos traz referenciais de como é a sua construção e a sua implementação.

Num estudo comparado que procurou caracterizar os traços da cooperação intergovernamental, COSTA (2008), lançou olhares sobre a dinâmica da condução de determinadas políticas brasileiras e destacou que o fator central na dinâmica política do federalismo não está na forma de separação de competências e recursos, mas na forma como as unidades políticas subnacionais se fazem representar nos processos decisórios de âmbito nacional. Ao analisar, particularmente o SUS, mostra que em que pese haja uma centralidade da União, no caso o Ministério da Saúde, a pressão organizada de baixo, reunindo técnicos, médicos, representantes de organizações de saúde em todos os níveis deu a esse movimento centrípeto certa virtuosidade. Esse imbricamento<sup>1</sup> na temática da saúde é um fato reconhecido no âmbito das políticas sociais brasileiras uma vez que esse conjunto de atores sobreviveu de forma muito organizada ao regime militar, o que possibilitou no período de redemocratização do País, a construção do SUS. Evidente que o modelo ainda carece de definição, é o caso, por exemplo, da não regulamentação da EC 29/2000 e a pouca participação dos Estados na alocação de recursos para a área da saúde. Porém, se comparado com a educação, o sistema têm elementos verdadeiramente de coordenação federativa, a cargo do Ministério da Saúde, e os espaços de negociação e de arbitragem de conflitos, conferem a ele uma sofisticada engenharia tendo como lócus o atendimento municipal como porta de entrada do sistema, chegando as situações mais complexas em outras instâncias com as definições claras das competências, o que demonstra ser evidente a arena da construção da política. As bases do SUS foram inscritas na Lei Nº 8.080/1990, onde claramente foram definidas essas atribuições e a Lei Nº 8.142/1990 regulamentou o controle social a ser exercido.

### **A construção do sistema é obra da lei ou da política**

SAVIANI (2009) no texto que subsidia o lançamento da Conferência Nacional de Educação – CNE lança dúvidas sobre o formato que se criou para a educação. Fruto das suas análises no período da tramitação do projeto da LDB (Lei 9.394/2006), o autor destaca na sua reflexão os mesmos pressupostos que embasaram suas análises entre os projetos da Câmara e do Senado Federal. Ao capturar a idéia de sistema sob o aspecto filosófico, elucida, o que na sua opinião deveria ser e não é a organização da educação brasileira. O autor lança dúvidas sobre a possibilidade da construção do sistema nacional de educação. Dá ênfase ao aspecto financeiro, destacando, no caso do FUNDEB, a relação assimétrica entre o aumento das matrículas e o aumento dos recursos destinados ao Fundo.

Da mesma forma CURY (2008) destaca na análise que faz da trajetória das constituições brasileiras, que o Brasil precisa romper com o aparato jurídico-político, segundo ele, a causa da não instituição de um sistema nacional de educação. Diferente de Saviani, Cury, a partir de vasto conhecimento jurídico lança mão da análise dos diversos períodos da Constituição e apresenta as lacunas existentes na Constituição Federal e na legislação infra-constitucional para concluir com uma pergunta no seu texto. Por que não afirmar de fato um verdadeiro sistema nacional de educação no âmbito do marco regulatório brasileiro. Segundo ele, é necessária essa afirmação.

Em que pese reconheçamos que a não regulamentação de determinados artigos da Constituição Federal, como o artigo 23, tenham de fato criado dificuldades na gestão federativa nos parece que os autores citados acima atribuem papel exagerado ao mecanismo regulatório e muito pouco avançam sobre as dimensões da arena de atuação dos atores, o papel dos conselhos, a participação das representações municipais, o parlamento, enfim tudo aquilo que se processa nas etapas da implementação da política. É do caráter da esfera da educação o aspecto regulamentatório, às vezes chega a ser excessivo, mesmo reconhecendo a tradição cartorial que se tem na educação. No caso do lançamento do PDE, por exemplo, em abril de 2007, mais de 47 atos, entre Resoluções, Portarias, Decretos e Projetos de Lei tiveram de ser baixados para por em marcha o audacioso programa, que em última instância visa a melhoria da qualidade da educação brasileira. Um processo de coordenação federativa que contemplasse distintos interesses, seguramente alcançaria o mesmo resultado.

Um outro aspecto a destacar é de que boa parte dos exemplos a que particularmente se subsidia SAVIANI (2009) não encontra respaldo no nosso modelo federativo. Como diria SEABRA FAGUNDES (1971), as aspirações federalistas brasileiras nasceram antes da vastidão do território nacional do que do *“empenho de conduzir situações e problemas em*

*conformidade com peculiaridades locais*”. Nesse sentido, os exemplos a que recorre Saviani para embasar sua afirmação para a adoção de um sistema nacional de educação, são notadamente de estados unitários e que não encontram ressonância na nossa tradição federativa. Cita como exemplo a Itália no período da reunificação, onde seguramente a idéia de um sistema, era algo desejado para dar identidade ao esfacelado território da *bota* mediterrânea, mas no caso brasileiro, teria sido melhor olhar exemplos de outros países assemelhados ao caso brasileiro como Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia e México.

### **A cooperação federativa**

CURY (2008) ao analisar as possibilidades existentes, mesmo não havendo a regulamentação de vários artigos da Constituição Federal afeitos a temática da educação, entre eles o artigo 23, atribui papel insignificante ao que incluiu a EC 19/98, que disciplinou no artigo 241 da Carta Magna a figura dos consórcios públicos. A referida medida contida na Lei Nº. 11.107/2005, e regulamentada pelo Decreto Nº. 6.017, de 17/01/2007 é a nosso ver poderoso instrumento de coordenação federativa, basicamente por permitir o gerenciamento federativo. Diferentemente do autor nos filiamos aos princípios da lei que em última instância visa criar uma autarquia intermunicipal com vistas a enfrentar problemas que são comuns a um conjunto de municípios brasileiros e afeitos a áreas como saúde, meio ambiente, educação, entre outros.

A nosso ver a Lei dos Consórcios é a primeira voltada para a cooperação federativa e está relacionada à necessidade de se obter escalas adequadas para as políticas públicas, com o objetivo da sua implementação de forma eficiente. Neste caso, o consorciamento interessa principalmente aos pequenos municípios, pois são os que mais sofrem com a falta de escala na aplicação das políticas públicas.

A Lei dos Consórcios introduziu a possibilidade da cooperação horizontal que seria formada de um município para outro município, ou a cooperação vertical, onde necessariamente devam estar a União, os Estados e os Municípios. A formação do consórcio é precedido de um processo de autorização legislativa das Câmaras Municipais e a alocação de recursos segue os mesmos princípios impostos pela administração pública.

Embora estimulados pela Lei do SUS, os consórcios não só existem na área da saúde, mas são mais frequentes nela. O último levantamento do IBGE contido no Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública, de 2001, apurou 1.969 consórcios na área da saúde e apenas 241 na área da educação. A Lei dos Consórcios Públicos trouxe algumas questões inovadoras,

entre elas: i) o consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa horizontal e vertical; ii) introduzido o instituto do convênio de cooperação entre entes federados; iii) a exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por lei entre os entes que cooperam entre si; iv) introduzido o conceito de gestão associada de serviços públicos; v) reconhecida a possibilidade de que, na cooperação federativa, haja a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.

São as seguintes as combinações previstas pela Lei dos Consórcios: i) Consórcios entre Municípios; ii) Consórcios entre Estados; iii) Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal; iv) Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal; v) Consórcios entre Estado(s) e Município(s); vi) Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s); vii) Consórcios entre União e Estado(s); viii) Consórcios entre União e Distrito Federal; ix) Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s); x) Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s). Ou seja, estão abarcadas todas as possibilidades prevista no nosso sistema federado. O artigo 2º da Lei dos Consórcios introduziu o princípio da subsidiaridade onde a *“A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”*. Esse preceito estabelece que primeiro deve o Estado colaborar com o município e sendo insuficiente a atuação deste, é que a União poderá atuar. Observe-se que esse formato é o particularmente adequando para a área da educação, onde os três entes federados participam do consorciamento.

### **Considerações finais**

Na nossa reflexão consideramos que a federação brasileira é única ao introduzir o município como ente federado. O federalismo brasileiro nascido da Constituição de 1891 aprofundou o seu caráter federado na Constituição de 1988, ao disciplinar o município como membro da República trina. Nesse sentido, o vazio provocado pelo não estabelecimento do regime de colaboração trouxe alguns problemas de coordenação. Na questão da educação, faz-se necessária a criação de mecanismos de coordenação federativa para vencer os desafios da qualidade da oferta educativa. É emblemática por exemplo, a situação do ensino médio brasileiro, onde a União tem a incumbência de regular as diretrizes e bases, porém a oferta compete aos Estados, que podem ou não adequar-se aos preceitos, mesmo tendo os preceitos emanados do MEC força de obrigatoriedade. Esbarra-se na incapacidade muito mais técnica, do que financeira, embora seja relevante, por parte dos Estados para fazer valer as orientações.

Esse a nosso ver é o grande desafio. Nesse sentido, atribuímos muito mais um papel de coordenação federativa do que propriamente de mecanismos regulamentadores como são as proposições feitas para a criação de um amplo e emaranhado Sistema Nacional de Educação. A sua adoção como pretendida derivaria mudança de vários artigos da Constituição Federal e de um amplo processo negocial no Congresso Nacional. Exacerbaria também os adormecidos interesses do setor privado, que por ora não são tão externados, mas quando jogados na seara parlamentar aparecerão com vigor, como apareceram durante a tramitação da LDB.

Além disso, cabe destacar que, diferentemente da Saúde, a Educação tem definidos os percentuais de aplicação de recursos: 18% da União, 25% para Estados e Municípios, tem definidas as atribuições na oferta, tem um mecanismo de redistribuição de recursos, o FUNDEB, cujo aperfeiçoamento agora levou em conta a experiência decenal do FUNDEF, obrigando-se a União a colocar parcela fixa de recursos. Existe a figura dos Conselhos Estaduais e Municipais e o Conselho Nacional de Educação. O que é necessário é dar a essas instâncias caráter mais de negociação e menos de “cartório”.

Em outra direção reconhecemos que falta aos educadores e os que se inscrevem enquanto tal, o papel de dinamizar a sua participação na esfera educacional, fortalecendo o papel dos conselhos e exigindo a gestão pública e transparente das ações em educação. O caso recorrente que nos inspira é o da saúde. Nesse sentido, ante ter que remover obstáculos enormes e o de criar uma sofisticada engenharia jurídica, a educação poderia experimentar outras formas de vencer os enormes desafios colocados pela educação brasileira olhando para o exemplo das políticas-irmãs, como é o caso da Saúde.

## **Bibliografia**

- ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1999). “Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro”. *Pesquisas*. Nº. 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.
- AFFONSO, Rui (1996). “Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v.10, n. 3, p. 03 – 11, jul-set.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (2002). “Relações Federativas Nas Políticas Sociais”. *Educação & Sociedade*. Campinas-SP: CEDES. V. 23, N. 80, setembro, p. 25-48.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro:Revan; São Paulo:FAPESP.
- BONETI, Lindomar Wessler (2007). *Políticas Públicas por Dentro*. Ijuí-RS: Ed. Unijuí.
- BRASIL. CEDES (2007). *As Desigualdades na Escolarização no Brasil*. Brasília: Presidência da

- República,
- BRASIL. MP/IPEA. (2006). *BRASIL: O Estado de uma Nação 2006*. REZENDE, Fernando, TAFNER, Paulo. (orgs.). Brasília: IPEA. Vol. III, p.121. (Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios).
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (2008). “A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada”. *In: Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenoli Miyamoto. (Org.). Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas*. Teresina/PI e Unijuí/RS: UFPI:UNIJUÍ, p. 185-222.
- CURY Carlos Roberto Jamil (2008). “Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa”. *Educação & Sociedade*. Campinas-SP: CEDES, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez.
- KINGDON, W, John (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little Brown an Company.
- MULLER, Pierre (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: PUF. Tradução não autorizada de Rogério de Andrade Córdova.
- SAVIANI, Demerval (2009). *Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC. Mimeo, 31p.
- SAVIANI, Dermeval (2008a). *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas: Autores Associados, 10ª ed.
- SAVIANI, Dermeval (2008b). “Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil”. *31ª Reunião Anual da ANPEd*. Caxambu-MG. GT-05: Estado e Política Educacional, 19-22 de outubro de 2008.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel (1970). “Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: FGV. v.99, p.1-11, jan./mar.
- SOUZA, Alberto de Mello e (1993). “Crise de Estado e Descentralização Educacional no Brasil: Resistências, Inovações e Perspectivas”. *In: Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA. Nº 10, p. 1-31, dez.
- SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (2004). “Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96”. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio. V.12, n.45, p. 925-944, out./dez.
- VIANNA, A, L. (1996). “Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.” *Revista de Administração Pública - RAP*. Rio de Janeiro. Mar./Abr. 30 (2): 5-43.

<sup>1</sup> Nos referimos aqui o conceito de imbricamento que é empregado pela sociologia econômica onde organizações são parte de uma ampla estrutura institucional, e que o contexto da ação organizacional produz escolhas racionais.