

Federalismo, regime de colaboração e políticas de fundos: uma luz no fim do túnel?

Antonio Nilson Gomes Moreira

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011. 352 p.

O livro *Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração*, de autoria de Paulo de Sena Martins, é fruto da pesquisa de doutorado em Educação intitulada *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*, defendida junto à Universidade de Brasília em 2009, sob a orientação da Prof^{ra} Dr^a Marília Fonseca. Para a publicação em forma de livro em 2011, pela editora Autores Associados, o trabalho passou por modificações substanciais no texto original.

Martins tem como pressuposto a tese de que

[...] a questão federalista é um tema que não tem sido bem equacionado no debate acerca do financiamento da educação. Seja no âmbito acadêmico ou no movimento social, desconsidera-se frequentemente a forma assumida pelo Estado brasileiro e procura-se com ele interagir como se fosse um Estado Unitário (p. 39).

A investigação de Martins procura responder se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) se constitui em instrumento adequado para o financiamento da educação básica pública brasileira, e, na visão do autor, a resposta só será positiva se o fundo possibilitar o exercício do regime de colaboração entre os entes federados, distribuir de forma equitativa os recursos para os diferentes sistemas de ensino e proporcionar a autonomia na gestão da educação básica pública.

Ao longo do trabalho, o autor resgata posicionamentos de políticos, intelectuais e militantes, expressos ao longo da história brasileira – Tavares Bastos, Rui Barbosa, Manoel Bomfim, Anísio Teixeira, Ediruald de Mello e o Manifesto dos Pioneiros da

Educação Nova –, e o Plano Nacional de Educação (PNE 2001), os quais delimitam e explicitam a sua posição acerca de um financiamento da educação adequado. O autor defende a educação como dever do poder público, constituindo direito imprescindível de cada cidadão. Considerando a especificidade do Estado (federalismo tridimensional) e o tamanho e a diversidade do território brasileiro, argumenta que a política educacional:

- a) deve ser implementada em regime de colaboração pelos três entes federativos;
- b) atenda com qualidade a demanda conforme as necessidades reais de cada localidade;
- c) não esteja sujeita aos humores dos políticos em plantão; e
- d) considere o cidadão, no caso o aluno, o fundamento desse direito e, portanto, unidade de custo.

Esse ideário, conforme explicitado pelo autor, foi construído ao longo de muitos anos, por meio de embates travados entre as forças em disputa, desde o período imperial, culminando, no final do século 20, com a denominada “política de fundos”, desenho da estrutura de financiamento da educação brasileira, instituída em 1996 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e atualizada em 2007 pelo Fundeb.

Além da introdução e das considerações finais, o livro de Martins contém mais três capítulos. O primeiro é destinado a uma análise do “*corpus conceitual*”. Com o objetivo de responder como a federação brasileira se estruturou, considerando as relações entre o poder central e os poderes estaduais e locais, o autor traz à tona as diferentes tipologias de um Estado federal e sua relação com os entes federados, à luz de autores de diferentes áreas do conhecimento, como o Direito, a Ciência Política, a História, a Economia, a Educação e, mais especificamente, o Financiamento da Educação. Analisa também o conflito e a harmonia entre os entes federativos; a coordenação e o equilíbrio no Estado federal; a divisão de responsabilidades e as funções dos entes federados, em relação ao financiamento da educação pública; e a compatibilidade destes com a estrutura do federalismo cooperativo e com o objetivo de implantação de um sistema nacional de educação. O autor não perde de vista que o patrimonialismo também marca as relações entre governo e sociedade. Assim, busca compreender como essa cultura se estrutura no Brasil e como tem afetado a relação entre os entes federados, manifestando-se por meio da corrupção, da apropriação dos bens públicos, do uso dos recursos para fins diversos do financiamento educacional, além das dificuldades enfrentadas pelos conselhos de controle social.

No segundo capítulo, analisa o financiamento da educação brasileira desde a Constituinte de 1823 até a instituição das políticas de fundos contábeis (Fundef e Fundeb). A atenção é voltada para cinco categorias: centralização *versus* descentralização, autonomia federativa, vinculação de recursos, equidade e regime de colaboração, que são analisadas nos sucessivos momentos históricos. Quanto à centralização *versus* descentralização, o autor observa que em períodos democráticos o pêndulo federativo se posiciona na direção da descentralização, ocorrendo o inverso

em regimes de exceção. A esse respeito, cita Tavares Bastos, quando este, ainda no século 19, afirmava: "A descentralização, que não é, pois, uma questão administrativa somente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida de instituições democráticas" (p. 67-68). O autor entende ainda que o equilíbrio federativo pressupõe a união de coletividades regionais autônomas exercitando a divisão compartilhada de responsabilidades (regime de colaboração). Para desempenhá-las, devem ter assegurados os recursos necessários, fundados na correção da diferença significativa de gasto por aluno de uma mesma etapa (equidade). Assim, busca analisar, em sua investigação, se a política de fundos contribui para o alcance dessas expectativas, em relação ao financiamento da educação.

No terceiro capítulo, analisa o processo de tramitação e aprovação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados e considera a atuação do Legislativo, do Executivo e dos movimentos sociais nos contextos de reforma do Estado (governo de Fernando Henrique Cardoso) e de inclusão social (governo Lula). Para a realização da análise da aprovação do Fundef, considera a equidade, a prioridade destinada ao ensino fundamental, a valorização do magistério, a autonomia dos entes federativos, o contexto de reforma do Estado e o protagonismo dos movimentos sociais, e como eles se fizeram presentes nas mensagens enviadas ao Legislativo ou nos debates realizados. Analisa ainda a contribuição desse fundo para a concretização do regime de colaboração – no que diz respeito à complementação da União e ao valor mínimo praticado por aluno/ano – e os debates estabelecidos referentes à municipalização como estratégia para o equilíbrio do pacto federativo. Ainda em relação ao Fundef, são analisados os mecanismos de controle interno e externo como estratégias para garantir a transparência necessária ao financiamento da educação. Constata que esse fundo concorre para um melhor equilíbrio federativo, com ajuste entre receitas e encargos, em que estados e municípios compartilham a competência para oferecer o ensino fundamental. Conflitos ocorrem, mas com regras minimamente aceitas pelos atores para dirimi-los. O Fundef contribui, também, para a equalização do valor disponibilizado por aluno, não só entre o estado e seus municípios, mas também entre os municípios de um mesmo estado. Esse sucesso não se deu na dimensão interestadual, uma vez que a União descumpriu a regra de complementação ao fundo.

No terceiro capítulo também analisa o processo de tramitação do Fundeb na Câmara dos Deputados, além de considerar as expectativas dos movimentos sociais e os debates travados. O autor observa um conjunto de avanços obtidos a partir da experiência do Fundef, por exemplo, a inclusão de creches e educação especial como estratégia para a equidade e o piso salarial, o custo do ensino fundamental e as ponderações no gasto por aluno como mecanismos para a valorização do magistério. A transparência obteve avanços com as modificações instituídas nos mecanismos de controle social e com a nova formatação da complementação da União, que traz ganhos ao regime de colaboração e ao equilíbrio federativo. O custo aluno qualidade é tema que ainda demandará debates.

Em suas considerações finais, o autor retoma a questão inicial a respeito da possibilidade de o Fundeb se constituir em instrumento adequado para o financiamento da educação básica. Para respondê-la, retoma os achados de sua investigação no que diz respeito à estruturação do financiamento da educação em cada um dos momentos da história brasileira. Analisando a instituição dos fundos contábeis, considera que repercutiram positivamente no pacto federativo, uma vez que contribuíram para organizar os recursos vinculados em conta específica, com repasses automáticos e regularidade de fluxo, o que favorece a autonomia dos entes. Ressalta que, pelo fato de alguns municípios poderem financiar o ensino de outros municípios ou mesmo do seu estado, os fundos se constituem em *minirreformas tributárias*. Mesmo que isso represente uma diminuição de sua autonomia financeira, amplia a autonomia daqueles que os recebem, de modo a contribuir para o equilíbrio federativo.

Para Martins, os fundos podem ser instrumentos úteis à concretização do dever dos entes federados para com a educação. São estratégias para a realização dos objetivos da República Federativa, dentre os quais, destaca-se a redução das desigualdades sociais e regionais. Também poderão contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais, mas para esse objetivo ainda carecem de aperfeiçoamento, visando à superação dos fundos estaduais para apenas um que contemple todas as unidades federadas. Todavia, para que o Fundeb contribua para a equidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração e o controle social, o autor alerta que “são necessários cuidados, para que a disputa por recursos entre os entes subnacionais e a tentação do ajuste fiscal por parte da União não comprometam a consecução desses objetivos” (p. 253). Dentre esses, cabe assegurar: o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; a aproximação das médias de gasto por aluno no Fundeb entre os diferentes estados; a instituição do custo aluno qualidade; a eficácia dos instrumentos de controle social; a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais; e a complementação da União conforme prevista na lei, inclusive com regularidade de fluxo.

Também pondera o autor que a aprovação da legislação sobre o Fundeb não garante o alcance dos objetivos a que se propõe. Há a possibilidade de situações não previstas que podem provocar efeitos colaterais surpreendentes, para o que seriam necessários ajustes de diversas ordens, inclusive novas negociações federativas para revisão de alguns aspectos. Assim, não se esgotam as possibilidades de aperfeiçoamento diante de desafios como a expansão da matrícula na educação infantil majoritariamente via setor público ou, como ocorre nos tempos atuais, com o ingresso de novos profissionais – professores necessários para o cumprimento da jornada extraclasse, professores dos laboratórios de informática, das salas multifuncionais, coordenadores do Mais Educação, entre outros –, trabalhadores que não existiam à época da aprovação dos fundos, mas que no momento estão presentes em todos os sistemas de ensino, demandando sua revisão em alguns aspectos.

Para que as relações federativas ocorram de forma cooperativa e democrática, Martins ressalta a necessidade de “promover o equilíbrio federativo, solucionando conflitos a partir de regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e

negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da Federação” (p. 254).

A obra de Martins se insere em um conjunto de trabalhos (Oliveira; Santana, 2010; Gouveia; Pinto; Corbucci, 2011; Rezende, 2013) que analisam a política educacional e o financiamento da educação na perspectiva de substituição do foco da centralização *versus* descentralização para um olhar mais acurado ao arranjo federativo que se instituiu. O autor acredita que sua análise pode contribuir para o debate a ser travado durante o período de execução do Fundeb, “entre todas as esferas federativas, incluindo-se ainda os representantes de educadores, de movimentos sociais, das instâncias de controle social e dos poderes Executivo e Legislativo” (p. 255), o que já pode ser constatado a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), no qual há o estabelecimento de prazos para a aprovação de demandas identificadas neste trabalho, como o custo aluno qualidade e o regime de colaboração.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração*. 338 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6404/1/2009_PaulodeSenaMartins.pdf>.

OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). *Federalismo e educação no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

REZENDE, F. (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

Antonio Nilson Gomes Moreira, doutorando em Educação na Universidade Estadual do Ceará, é secretário executivo da Secretaria de Educação e presidente do Conselho Municipal de Educação do Município de Maracanaú, Estado do Ceará, atuando na formulação e implementação de políticas educacionais e, também, no planejamento e execução orçamentária e de controle interno.

antonionilson2005@gmail.com