

A Gestão da Educação Básica na Perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas

Maria Aglaê de Medeiros Machado

Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) e consultora em
Gestão Educacional do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

A sociedade brasileira ingressou no século 21 portando ainda dois grandes desafios a serem enfrentados no campo das políticas educacionais: saldar a dívida social com a população, por intermédio da oferta de uma educação básica de qualidade para todos e atender aos requerimentos da formação de uma nova cidadania compatível com as mudanças do novo século.

Relativamente ao primeiro desafio, há o reconhecimento público dos avanços alcançados nos últimos anos, os quais encontram-se expressos na melhoria do nível dos indicadores educacionais, principalmente, no que tange ao salto obtido na universalização do acesso ao ensino fundamental. Entretanto, muito ainda precisa ser feito para qualificar esse acesso e vencer a tendência histórica de exclusão social do sistema. Continuamos com uma escolaridade média da população, de dez anos e mais, inferior a todos os países desenvolvidos, inclusive os da América Latina; as taxas de permanência e de sucesso escolar, bem como o desempenho dos alunos são ainda insatisfatórios; as desigualdades regionais e a exclusão do atendimento escolar, de segmentos sociais menos favorecidos, entre outros, demarcam a complexidade do desafio a ser enfrentado relativamente à oferta de uma educação básica de qualidade para todos.¹

No outro extremo, situam-se os desafios da formação de uma nova cidadania compatível com as mudanças resultantes do modelo emergente de sociedade, caracterizado pelas economias abertas e globalizadas, pela inovação tecnológica e pelo avanço do conhecimento no qual, simultaneamente, se ampliam a polarização social, as demandas éticas, o controle social e o aumento da participação social, como resultado do retorno à democracia.

Para vencer esse quadro, será necessário grande esforço e vontade política do governo e da sociedade civil, envolvendo várias ações, atores e recursos e, sem dúvida, uma renovação nas práticas institucionais de gestão educativa, nas quais ganha relevo o chamado regime de colaboração.

¹ Ver Inep (1997, 1998 e 200-) e Castro (1998), entre outros.

Como é sabido, razões históricas moldaram no setor educacional um modelo de gestão, caracterizado pelo desenvolvimento concorrente de redes de escolas públicas, mantidas por diferentes instâncias de governo, determinando um perfil heterogêneo na oferta de ensino fundamental, com conseqüências perversas sobre a sua eficiência e qualidade.

A década de 90 introduziu profundas mudanças do ponto de vista legal e institucional no que tange ao regime de colaboração entre as instâncias do Poder Público, com nítida repercussão nas práticas de gestão e de implementação das políticas públicas, no âmbito da educação básica.

Sem esgotar a questão, pretendemos fazer uma rápida incursão nesse assunto, tomando alguns campos de observação: o modelo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); as práticas de relacionamento entre Estado e municípios, bem como outras perspectivas do relacionamento entre os entes federados, envolvidos no exercício do regime de colaboração. Procuraremos tomar em conta no desenvolvimento deste trabalho a contextualização do regime de colaboração no federalismo brasileiro, a fim de que possamos ter em mente a natureza e o grau de complexidade envolvidos nessa questão.

Federalismo e regime de colaboração

Pode-se dizer que o regime de colaboração encontra suas bases na idéia do federalismo cooperativo, ensaiado nas Constituições de 1934 e 1946 e consagrado pela Constituição de 1988, a partir das lutas políticas que se travaram em torno da redemocratização do País.

Sua retomada surge da associação entre as motivações políticas relacionadas com a descentralização fiscal e com as idéias de participação e de controle social, apontando no sentido

do fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, em contraposição ao federalismo do regime autoritário cuja feição se confundia com a de um Estado unitário e centralizador.

Segundo a literatura especializada, o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação... [O] federalismo se caracteriza pela *não-centralização*, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular (Tavares de Almeida, 1995; grifos nossos).

Embora tendamos a confundir o federalismo com a descentralização, é mais apropriado falar do primeiro como uma estrutura não-centralizada para não confundir com o significado que tem sido atribuído à descentralização. Esta “implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos”, ou seja, a idéia de descentralização traz consigo a noção de hierarquia. “Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição” (Tavares de Almeida, 1995).

Para a autora antes referida, “o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejado de integração política e de equidade social”. Como estruturas não-centralizadas, os regimes federados “moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo”.

Assim, prossegue Tavares de Almeida (1995),

o federalismo centralizado implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. Já o federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam *significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento* (grifos nossos).

Para avançar no entendimento do federalismo, recorremos também a alguns pontos trazidos por Abrucio e Costa (1998), quando estuda os modelos federativos e o federalismo brasileiro. Reforçando os conceitos sobre o federalismo, já expostos por Tavares de Almeida, o autor considera o federalismo como a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre níveis de governo. Nesse sentido, busca mostrar, a partir das experiências federativas de outros países, a natureza intrinsecamente conflituosa do federalismo, determinada pela busca permanente da conciliação entre a independência (autonomia dos entes federados) e a interdependência entre as esferas de poder (relacionamento e ação coletiva dos atores).

Analisando especificamente o federalismo brasileiro, os autores concluem que, do ponto de vista fiscal, vem se moldando no Brasil um federalismo predatório e competitivo não-cooperativo. Sua emergência motivada, em grande parte, pelo sentimento de autonomia dos Estados, acabou por alterar a equação fiscal em favor dos Estados e municípios, em detrimento da União. Tal vitória, alcançada durante o processo que culminou com a Constituição de 1988, não foi, todavia, suficiente para liberar os Estados da dependência financeira da União.

O caráter predatório referido por Abrucio e Costa (1998) se dá no relacionamento com a União, via transferência do

ônus (custos) de decisões assumidas pelos outros entes federados, enquanto o sentido de competição não cooperativa se dá tanto no relacionamento dos Estados entre si (guerra fiscal, questão dos incentivos, etc.) como na relação com os municípios. Não é nosso objetivo entrar nessa questão, mas reter principalmente a compreensão geral desse panorama e, pelo menos, duas das explicações de Abrucio e Costa para esse tipo de federalismo que vem se desenhando na área fiscal. A primeira questão é a ausência de simetria entre os entes, considerada pelos analistas como uma condição fundamental para o exercício do federalismo cooperativo. Além das desigualdades regionais, o segundo ponto relaciona-se com a descrença dos atores nos mecanismos de correção desses desequilíbrios.

Finalmente, destacamos dos autores alguns pontos importantes para o desenvolvimento do federalismo cooperativo e (na nossa opinião) do regime de colaboração, quais sejam: a necessidade de regras institucionais que incentivem a cooperação entre os entes; a importância de um fórum para exercer um processo contínuo de coordenação e barganha entre as unidades e o papel a ser exercido pelo governo federal como propulsor de mudanças no pacto federativo, efetivamente de cunho cooperativo.²

A implementação do Fundef

Desde o movimento que deu origem à Constituição de 1988, a questão do regime de colaboração vem sendo discutida, na perspectiva dos encargos e responsabilidades dos entes federados, notadamente no que tange ao ensino obrigatório. Tal movimento cresceu e ganhou visibilidade ao longo da década de 90, permeando o debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o processo de discussão da agenda política do Plano Decenal de Educação para Todos.

² Abrucio e Costa (1998) destacam o empenho do atual governo nessa direção.

O ano de 1996 marcaria a culminância desse processo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14, da Lei nº 9.394, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei nº 9.424, que institui o Fundef. Esse aparato traz um conjunto significativo de mudanças, assegurando as bases legais e institucionais para o desenvolvimento do regime de colaboração. O artigo 211 da Constituição, modificado pela Emenda Constitucional nº 14, avança na clareza relativa à repartição de encargos e responsabilidades entre os entes federativos (§1º, 2º e 3º), reafirmando, no seu §4º, que “na organização de seus sistemas de ensino os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

A nova redação do artigo 60 e respectivos parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dada pela mesma emenda constitucional, assegura as condições para a concretização do disposto no artigo 211, ao instituir o Fundef, de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. O Fundo lança, ao mesmo tempo, as bases para o atingimento de um padrão de qualidade do ensino, mediante a instituição de um valor por aluno para cujo custo a União exercerá papel de complementação e ao qual estará associada à política de valorização do magistério.

Do mesmo modo, a LDB, ao tratar da Organização da Educação Nacional, estabelece, no seu artigo 8º, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Além disso, reforça o sentido da colaboração entre os entes federados quando utiliza as expressões “em colaboração com”, “integrando a” no texto dos artigos 9º, 10 e 11, que tratam da definição das competências das diversas instâncias de governo.

Mas foi a Lei nº 9.424, que instituiu o Fundef, como desdobramento da Emenda Constitucional nº 14, que talvez tenha sido a mais revolucionária mudança introduzida nas relações entre os entes federados nos últimos anos, colocando-se como mecanismo capaz de propiciar grande impacto sobre o quadro de desafios e desigualdades do ensino fundamental no Brasil. O Fundef introduz concretamente o

paradigma da cooperação nas relações entre os Estados e municípios, tendo como idéias subjacentes na execução dessa política os seguintes pontos: a equidade (o *per capita* como base), a valorização do magistério (melhoria salarial, plano de carreira e formação), a melhoria da gestão com a incorporação de mecanismos de controle social (os conselhos) e de gestão compartilhada.

Mais do que isso, a Lei do Fundef cria as condições fiscais para que a cooperação se desenvolva no sentido das mudanças almeçadas, quebrando uma prática histórica de competências concorrentes, que se moldaram sob um pano de fundo de profundas desigualdades econômicas e sociais, e de um federalismo centralizador. O Fundef traz, portanto, a institucionalização de um tipo de simetria dentro de cada Estado, propiciando uma das condições indispensáveis ao desenvolvimento do federalismo cooperativo.

Outro ponto relevante diz respeito às condições estatuídas no texto legal, por intermédio dos vínculos compulsórios e automáticos de geração das receitas ao Fundef, a partir de parcela retirada dos percentuais já constitucionalmente definidos como mínimos a serem aplicados no ensino fundamental pelos diversos entes federados. Tal procedimento trouxe não só a garantia das receitas, mas também a segurança do cumprimento dessas obrigações para boa parte daqueles que costumavam ficar em débito com essa regra constitucional.

Em um país em que a responsabilidade pela educação básica nunca tinha sido claramente definida e onde a garantia de recursos sempre se deu por meio de vinculações legais de mínimos obrigatórios, nem sempre atendidos pelo poder público, certamente a lógica do Fundef foi criativa e engenhosa. Na verdade, criou-se uma espécie de imposição de cooperação entre Estados e municípios, pelo vínculo das receitas com as matrículas reais desses entes federados, de modo a assegurar o padrão mínimo de qualidade, mediante adoção do critério redistributivo dos recursos.

Dentro dessa lógica, caberia à União importante papel, seja na definição desse padrão mínimo de qualidade do ensino em termos nacionais, seja na fixação do custo correspondente ao padrão referido, tendo em vista balizar a complementação devida aos Estados

em situação de inferioridade com relação a esse valor. O papel de complementaridade da União possibilitaria uma relativa simetria entre os entes federados, reduzindo, em conseqüência, as disparidades entre regiões.

Felizmente, o Fundef “pegou”. Vários estudos e observações já têm demonstrado seu importante efeito que vai desde a melhoria salarial de professores até impactos sobre a renda municipal, notadamente nos municípios das regiões mais desfavorecidas. O arranjo do Fundo concilia-se com o modelo da não-centralização, assegurando autonomia nas decisões dos entes federados responsáveis pelas redes de ensino. Seu sucesso depende, todavia, da permanente prática da colaboração e negociação (nem sempre fáceis ou possíveis), tendo em vista a necessária relação de interdependência entre os atores federados.

O quadro atual de distribuição dos recursos demonstra que a maior carga do financiamento está recaindo sobre os Estados (65%), seguido dos municípios (31%) e por último da União, cuja complementação está em torno de 4%. Nesse sentido, há que se registrar o inconformismo generalizado com o valor por aluno que vêm sendo fixado a cada ano pelo governo federal o qual tem tornado sua contribuição bastante modesta, com riscos de comprometer os objetivos que justificaram toda a obra de engenharia desenvolvida para o Fundef.

Alguns desses riscos podem ser arrolados, como: o nivelamento “por baixo” dos custos correspondentes ao propalado padrão mínimo de qualidade nacional, até hoje não definido pelo governo federal; a ampliação da distância já existente entre os Estados das regiões menos favorecidas e os Estados mais desenvolvidos nos quais o valor por aluno se distancia positivamente da média nacional. Tal cenário, sem dúvida, comprometerá o objetivo de correção das desigualdades e de construção da qualidade que se deseja para a educação básica do País.

É claro que existem outras dificuldades no processo de implementação dessa tão arrojada política, relacionadas com: a mudança de cultura de um tipo de gestão hierárquica para uma gestão

de natureza compartilhada; a qualidade da prática dos conselhos, incumbidos de exercer o controle social nas várias localidades; a natureza dos pactos, arranjos e negociações entre Estados e municípios para transferência de matrículas, recursos humanos, entre outros.

O regime de colaboração supõe o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. Assim, mesmo questões que são da responsabilidade local (municipal) se inserem, de algum modo, na esfera de responsabilidades do Estado e até da União, seja do ponto de vista da interdependência com as competências de coordenação, implementação e avaliação das políticas educacionais dessas instâncias, seja no que tange às responsabilidades fiscais e de financiamento, quando for o caso. É a idéia da interdependência e da co-responsabilidade intrínseca ao federalismo cooperativo.

Nessa perspectiva, há de se considerar que, se de um lado o governo federal teve o mérito histórico de comandar essa reforma, tem, de outra parte, assumido papel marginal na repartição do ônus de sua implementação, o qual recaiu fundamentalmente para os Estados que se encontram igualmente sobrecarregados com os encargos relativos à explosão do ensino médio. Arriscamos dizer que o relacionamento da União com os Estados, nessa equação do Fundef, vem assumindo um caráter predatório no sentido inverso ao que Abrucio e Costa identificaram, ao tratar da questão fiscal de um modo geral. Na verdade, elevar o valor por aluno/ano significa alterar a equação do Fundo, reduzindo a participação relativa dos Estados e ampliando a parcela da União. Temos de convir que uma reforma de tal envergadura não pode ser decidida sem o correspondente compartilhamento dos seus custos, pelo menos, nos termos definidos na Lei que criou o Fundef.

As práticas de relacionamento entre Estados e municípios

Apesar das contradições e descompassos no desenvolvimento da educação no Brasil, sempre coexistiram formas de

relacionamento entre Estados e municípios, desenvolvidas espontaneamente ou por efeito de programas estaduais ou nacionais que se caracterizaram como movimentos de assistência técnica e financeira aos municípios, com vistas à municipalização do ensino fundamental. A década de 70 e o início dos anos 80 foram palco de importantes iniciativas nacionais, como a do Promunicípio, Edurural, Pronasec e outras que se desenvolveram nessa direção, renunciando os desejos de descentralização da educação para a comunidade local.

Em meio a esse movimento, esteve presente o debate sobre a capacidade do município, tanto do ponto de vista técnico, quanto do ponto de vista financeiro. Em outras palavras, o município sempre se manteve na condição de inferioridade, dependente da “outorga” ou da delegação de tarefas ou encargos educacionais para cuja execução, necessariamente, haveria repasse de recursos financeiros.

Tal relacionamento criou, obviamente, uma cultura de dependência e de relações hierárquicas entre as instâncias as quais não encontram mais suporte na idéia do regime de colaboração, principalmente com a definição do município como um dos entes da federação brasileira, com responsabilidades e encargos próprios legalmente definidos.

No geral, as mudanças nas práticas de relacionamento entre os Estados e os municípios acompanharam, em ritmos diversificados, o movimento que marcou a década de 90 até a implantação do Fundef que tem sido, sem dúvida, o principal mecanismo para o exercício do regime de colaboração.

Analisando algumas informações levantadas em uma amostra representada por um terço de Secretarias Estaduais de Educação, é possível verificar algumas tendências no relacionamento Estado/municípios:

1) não há convicção de que o regime de colaboração entre Estado e municípios esteja completamente implementado. Mais de 50% das Secretarias afirmam que esse regime só está parcialmente implementado e que não há nenhuma legislação regulando a matéria nas suas unidades federadas;

2) do ponto de vista da prática que utilizam para o relacionamento entre os entes, o convênio foi apontado como o instrumento básico para disciplinar as mais variadas formas de cooperação. Além do convênio, alguns Estados têm legislação específica para cada linha de cooperação, assegurando maior perenidade e institucionalização dessas ações;

3) o carro-chefe dos acordos ou convênios tem sido o que vários Estados costumam chamar de “municipalização via Fundef”, que envolve o repasse de recursos para o município, mediante a transferência de matrículas, com base no §9º do artigo 3º da Lei nº 9.424;

4) em consequência do item anterior, quase 60% dos Estados dessa amostra têm arranjos para cessão de servidores;

5) é praticamente unânime o reconhecimento do Fundef como importante mecanismo para o desenvolvimento do regime de colaboração. São citadas como vantagens a ampliação da oferta de vagas, a absorção de escolas rurais pelos municípios, as oportunidades de capacitação de professores, o princípio da equidade, a melhoria do salário dos professores, entre outros. Como desvantagem, foi citada a competição por recursos (mais matrículas, mais recursos), como equívoco que pode levar a riscos na qualidade da oferta;

6) relativamente aos recursos do Salário-Educação – Quota Estadual – menos de 50% dos Estados da citada amostra têm legislação regulando a repartição de recursos com os municípios, embora todos utilizem alguma forma de transferência dessa fonte, via convênios;

7) os programas de transporte escolar e de formação de professores são oferecidos, respectivamente por 71% e 85% das unidades federadas da amostra, situando-se em posição de liderança no conjunto das ações desenvolvidas no marco da colaboração Estado/municípios;

8) entre as mais variadas modalidades de cooperação, são identificadas ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, como programas de melhoria do fluxo escolar, aceleração da aprendizagem, avaliação do desempenho dos alunos, além das

citadas ações de formação de professores que incluem, com variações entre os Estados, a formação em nível médio, em nível superior e também ações de formação continuada;

9) vários Estados desenvolvem também ações identificadas com a assistência técnica aos municípios, representadas pelo apoio à gestão municipal em questões administrativas e pedagógicas.

A partir dessas informações, pode-se observar basicamente três categorias de cooperação: a de transferência de encargos e responsabilidades, a de assistência técnica para fortalecimento da gestão municipal e a última caracterizada por ações conjuntas entre Estados e municípios. As ações da primeira categoria tiveram grande impulso com o Fundef, alterando visivelmente a participação relativa das instâncias na oferta da educação básica. Assim, no período de 1996 a 2000, a participação da matrícula dos municípios, no ensino fundamental, se elevou de 33% para 47%, enquanto a matrícula estadual diminuiu de 56% para 44%. Da mesma forma, observa-se, no período referido, o crescimento relativo da Educação Infantil na esfera municipal que se elevou de 58% para 68%, e do ensino médio, na esfera estadual, que se elevou de 72% para 81%, refletindo, desse modo, as expectativas legais de divisão dos encargos e responsabilidades entre os entes federados, no que tange à oferta de educação básica.

É inegável o impulso que vem se registrando no relacionamento entre os Estados e Municípios, como decorrência do conjunto de reformas da década de 90 e, em particular, da implantação do Fundef.³ Entretanto, o grau de institucionalização do regime de colaboração parece ainda limitado. Nesse sentido, é importante refletir sobre esse ponto, tendo em vista evitar a proliferação de medidas pontuais ou de mera “passagem” de encargos, a título de municipalização ou de descentralização, como feitos no passado.

³ Alguns Estados têm longa tradição de trabalho articulado com os municípios (Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Rio Grande do Sul, entre outros), parte dos quais até se anteciparam em proposições na linha do Fundef. Fora desse grupo, merece destaque o Estado de São Paulo, cujo esforço de municipalização tem sido significativo, a partir do Fundef.

É óbvio que as dimensões territoriais e a diversidade do Brasil, por si só, impõem a oferta de serviços educacionais descentralizados, no sentido da proximidade com o cidadão e com a comunidade. Entretanto, esta deve se dar em conformidade com o formato federativo da não-centralização, ou seja, do fortalecimento da autonomia municipal, permitindo que o município ande com as “próprias pernas”, assegurando a interdependência com as demais instâncias, no cumprimento e implementação da política educacional.

Nessa perspectiva, seria interessante refletir também sobre as motivações dessa política de colaboração. Até que ponto essas motivações estão associadas ou não à expectativa de obtenção de mais recursos (quanto mais matrículas, mais recursos)? Qual o grau de universalização dessas práticas dentro dos Estados? Abrangem a totalidade dos municípios? Se não, quais as razões que vêm determinando as preferências nesse relacionamento? Qual a relação das práticas de cooperação com o reordenamento das competências nos sistemas estaduais e municipais? Qual a relação dessas práticas com as opções municipais de organização do seu sistema ou de sua integração aos sistemas estaduais? Qual o horizonte pensado para o desenvolvimento da política de cooperação Estado/municípios?

Estes e outros são pontos que deveriam estar presentes na construção de uma agenda de longo prazo, a fim de permitir a institucionalização do regime de colaboração, por via de um pacto cujos compromissos integrariam os Planos de Educação dos Estados e dos municípios. O momento parece favorável para avaliar coletivamente a prática em curso e estabelecer os rumos da construção de uma escola pública de qualidade, seja estadual ou municipal. Certamente não é fácil, não se fará sem conflitos, mas é imperioso.

Outras considerações sobre o regime de colaboração

Em uma federação complexa como a brasileira, o relacionamento entre as instâncias de governo, no sentido do regime de

colaboração, precisa ser visto sob várias perspectivas: 1) entre União, Estado e município; 2) entre Estado e município; 3) entre Estados e entre municípios.

Nos tópicos anteriores abordamos o primeiro item, por via do Fundef, bem como a parte alusiva ao relacionamento entre Estados e municípios. Tentaremos avançar um pouco mais no primeiro ponto, ou seja, na perspectiva da relação entre os três entes federados e tecer considerações sobre a terceira perspectiva, antes de finalizar nosso aporte.

O caso do Fundef oferece um exemplo de mecanismo no qual as responsabilidades das várias instâncias se combinam no esforço para superação dos desafios vinculados à educação obrigatória. Entretanto, por mais perfeito que fosse esse mecanismo, sua adoção não seria suficiente para atingir as metas esperadas para o ensino fundamental. Daí a importância das ações supletivas do governo federal, sobretudo para permitir a correção das desigualdades regionais.

Nessa perspectiva, faz sentido refletir sobre a opção política que vem sendo adotada pela União por meio do Ministério da Educação (MEC), no sentido do oferecimento de programas universais os quais, dependendo de seu grau de linearidade, podem comprometer os impactos desejáveis sobre a correção das desigualdades educativas dos sistemas de ensino.

Analisando efeitos e impactos de programas descentralizados pelo MEC (Merenda Escolar, Dinheiro na Escola e TV Escola), Draibe (1998), conclui seu estudo, recomendando maior progressividade no desenvolvimento desses programas universais, tendo em vista que, sob o ponto de vista da equidade, os impactos positivos observados são ainda limitados. Draibe reconhece que o caráter descentralizado tem permitido alcançar escolas antes excluídas dos benefícios oferecidos por essas ações, mas afirma que esses programas têm reproduzido nos seus resultados “o mesmo padrão de heterogeneidade e desigualdade, em geral desfavorável às escolas municipais, às escolas pequenas e às escolas localizadas no Nordeste e no Norte”.

Essa questão remete também à necessidade de se refletir sobre o grau de discussão e de negociação existente entre o MEC e os demais entes federados, relativamente às políticas que são levadas a efeito, seja por via dos vários programas de iniciativa do governo federal, seja por via de outras necessidades envolvidas no processo mais amplo da gestão das políticas educacionais.

As representações do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) têm sido chamadas para integrar várias comissões ou grupos organizados pelo MEC. Entretanto, dada a quantidade de iniciativas e propostas em curso, a complexidade da federação e a urgência de obtenção de resultados que gerem efeitos positivos sobre a qualidade e equidade dos sistemas educativos, é recomendável um entendimento permanente, contínuo e sistemático entre as três instâncias de governo. A criação de um mecanismo (fórum, comitê), coordenado pelo MEC, com representação dos três entes, talvez fosse um caminho a ser examinado. Com duas ou três reuniões por ano, os representantes federados poderiam tratar do planejamento e da avaliação das ações e políticas anuais, entre outros, a partir do Plano Nacional de Educação, como uma das formas de institucionalização do regime de colaboração.⁴

Ao estabelecer as competências dos vários entes federados, a LDB não só norteou a organização do regime de colaboração como também sinalizou para uma nova prática de gestão, entendida na perspectiva do federalismo cooperativo, co-responsável e coordenado, ultrapassando o “cada um por si”, o caráter hierárquico do relacionamento entre os entes, independentemente dos

⁴ Sem negar a importância das participações em grupos e comissões específicas e de todas as outras formas de diálogo que vêm sendo exercitadas, a proposição procura criar um mecanismo para o exercício da gestão estratégica das políticas educacionais e um espaço para sucessivos pactos e negociações entre os três entes federativos. É conveniente lembrar que no nível normativo do Conselho Nacional de Educação (CNE) ficaram asseguradas tanto as representações das instâncias quanto da sociedade civil.

conflitos e dificuldades inerentes ao exercício da gestão interinstitucional e democrática.

No que tange à relação entre Estados e entre municípios, cabe destacar o papel dos Fóruns dos Secretários de Educação e Dirigentes Municipais, representados, respectivamente, pelo Consed e pela Undime. Essa modalidade de representação tem criado uma interlocução junto ao MEC e entre os próprios fóruns, permitindo a aglutinação dos membros dessas instituições em torno de objetivos e interesses comuns.

Tomando o caso particular do Consed, pode-se observar, nos seus 15 anos de existência, a consolidação da sua presença no cenário nacional, participando de momentos relevantes da formulação das políticas educacionais e das reformas da década de 1990,⁵ colocando-se como parceiro dessas mudanças e como interlocutor na defesa dos interesses dos Secretários de Educação dos Estados.

Esse modelo de fóruns tem permitido uma agregação e construção de consensos em torno de posicionamentos comuns, ultrapassando as relações clientelísticas e fragmentárias de relacionamento em momentos de importantes decisões que afetam os sistemas educacionais.

Além desses pontos, o Consed tem propiciado espaços de reflexão, apoio técnico e de intercâmbio entre seus membros, fortalecendo o desenvolvimento de estratégias e alternativas para

⁵ Desde o movimento que precedeu a promulgação da Constituição federal, o Consed esteve envolvido na luta pela escola pública de qualidade. No processo de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, teve presença no Comitê Consultivo e no Grupo Executivo, no Grupo incumbido de traçar linhas para o regime de colaboração, no Fórum Permanente do Magistério, Comissão Nacional de Educação Infantil, entre outros. Foi signatário do Acordo Nacional de Educação para Todos e do Pacto pela Valorização do Magistério. Participou de todo o processo mais recente de implantação das reformas educacionais da década, representadas pela Emenda Constitucional n. 14, LDB e criação do Fundef. O Consed participou do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação e tem participado das lutas pelo financiamento da educação (melhoria do *per capita* do Fundef, constitucionalidade do Salário-Educação, propostas para financiamento do ensino médio, entre outros). Para maiores informações ver Relatórios de Gestão do Consed.

implementação das políticas educacionais e até soluções de políticas interestaduais, principalmente na área de gestão.⁶

Relativamente ao tema do regime de colaboração, além dessa prática horizontal no interior do Fórum, o Consed mantém protocolo com a Undime para o desenvolvimento de ações comuns e tem utilizado vários espaços de sua agenda para pautar posicionamentos e propostas acerca do regime de colaboração,⁷ seja no que tange a relação entre os três entes, seja na relação com a União, seja principalmente na discussão do relacionamento entre Estados e municípios.

Do conjunto de informações que trouxemos para refletir, observamos um saldo positivo no sentido do desenvolvimento do regime de colaboração. Os avanços legislativos e o Fundef talvez representem os pontos mais importantes desses avanços. Temos também caminhado no desenvolvimento de várias práticas e modelos de cooperação que necessitam, todavia, de um maior grau de institucionalização, envolvendo mudanças nos estilos de gestão e nas relações entre as instâncias de governo.

No momento atual, o Consed preside uma comissão composta pelas representações da Undime, Abong, Senado, Câmara, Unesco e MEC, com vistas à mobilização dos Estados e municípios em torno da elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Será, sem dúvida, uma excelente oportunidade para firmar vários pactos, envolvendo os entes federados.

Mas como diz Abrucio e Costa (1998), o federalismo ideal “é mais do que um pacto inscrito num contrato inicial; é composto por uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganha entre os entes federados” os quais devem ser institucionalizados para manter, ao mesmo tempo, a diversidade e unidade, entre outros.

⁶ Projetos compartilhados entre Secretarias de Educação: Prêmio Referência Nacional em Gestão Escolar, Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), Rede Nacional Referência em Gestão Educacional (Renageste).

⁷ Sobre o assunto, ver Consed (1999).

Em um país com a singularidade de uma federação, composta de três entes (União, Estados e municípios) e com tantos desafios a serem enfrentados na área educacional, o exercício da colaboração é, em si, mais um desafio do qual não podemos fugir, sob pena de comprometer os direitos dos cidadãos a uma educação básica de qualidade.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p. 19-57. (Pesquisas, 12)

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 303-364, jul./set. 1998.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO – CONSED. *Recomendações do Consed para o desenvolvimento do regime de colaboração*. Teresina, 1999. Documento oficial.

_____. *Relatório de gestão 1999-2000*. Brasília, 2001.

DRAIBE, Sônia Mirian. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1998. (Federalismo no Brasil). p. 68-98.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. *Informe estatístico de educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil*. Brasília, 1998.

_____. *Resultados do Saeb 1999: relatório*. Brasília, [200-]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/saeb/anos_antteriores.htm>. Capturado em 2001.

_____. *Resultados estaduais: resultados Saeb/95*. Brasília, 1997.

LEI Darcy Ribeiro nº 9.394, de 1996: emendas à Constituição nº 11 e 14, de 1996 e Lei nº 9.424, de 1996: diretrizes e bases da educação nacional. *Carta*, Brasília, 1997.

LOBO, Thereza. Distribuição de encargos na área social. In: AFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. [S. l.: s. n.], 1995.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.