

Autorização concedida a Biblioteca Central da Universidade de Brasília pelo Professor Remi Castioni, em 1º de junho de 2021, para disponibilizar a obra, gratuitamente, para fins acadêmicos e não comerciais (leitura, impressão e/ou download) a partir desta data.

A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis.

Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

#### REFERÊNCIA

REIS JÚNIOR, Reinaldo de Lima; CASTIONI, Remi. Reforma do Estado e o desafio da coordenação federativa na política de educação. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 7., 2013, Uberlândia - MG. **Anais** [...]. Uberlândia: FACED-PPGED, 2013. CD-ROM.



ISSN: 0738-9570/98-217-5

UNIS

# REVISTA INTERNACIONAL

## O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente

Realização

UNIS

Instituições parceiras

UNIS

UNIS

APÓLO

Apólo

UNIS

O Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, por meio da Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação, promoverá entre os dias 19 a 21 de junho de 2013 o VII Simpósio Internacional O Estado e as políticas educacionais no tempo presente.

O Simpósio propõe-se a desenvolver análises e debates sobre as políticas educacionais em diferentes países, tendo como objetivo, colocar em relevo reflexões sobre as proposições das políticas públicas ensejadas por diferentes atores sociais no contexto atual. Os enfoques de tais temas serão abordados a partir de uma perspectiva multidisciplinar e interinstitucional, reunindo pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e diferentes realidades, além de alunos da graduação e pós-graduação, profissionais da área de educação e integrantes dos movimentos sociais.

Pretendemos com as reflexões presentes neste Simpósio, contribuir para o fomento do debate sobre proposições, diretrizes operacionais e efetivação de reformas educacionais e processos regulatórios em curso nos diferentes níveis e modalidades da educação brasileira, os quais, em grande medida, acompanham tendências da regulação transnacional.

Referenciando-nos na concepção de Estado Ampliado, mediante conexões entre a sociedade política e a sociedade civil nas tarefas de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, dentre as quais, a política educacional, promover-se-á intercâmbios entre gestores e profissionais da educação básica e superior; integrantes do poder executivo e do poder judiciário; integrantes de movimentos sociais e sindicais; entidades acadêmicas; pesquisadores do campo das políticas educacionais e áreas afins.

As mesas redondas enfocarão temas com balanços analíticos sobre a participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle social das políticas educacionais nos vinte cinco anos posteriores à promulgação da Constituição Federal; abordagens dos avanços e fragilidades das políticas educacionais concernentes à gestão democrática; direito à educação; impasses, financiamento da educação; sistema nacional de educação; Plano Nacional de Educação; relação entre público e privado; valorização do profissional da educação; pacto federativo e regime de colaboração; conselhos de educação e conselhos do FUNDEB e suas contribuições nos processos de controle social.

Assim, este evento pretende se constituir em mais um espaço que favoreça o desenvolvimento de reflexões, análises e avaliações críticas das políticas educacionais e suas vinculações com as novas configurações do Estado no tempo presente; que promova intercâmbio entre pesquisadores, profissionais da educação e integrantes de movimentos

sociais, oportunizando o aprofundamento de referenciais epistemológicos, teóricos e metodológicos em torno do campo de estudos das políticas educacionais; que contribua na difusão de resultados de pesquisas na área de políticas e gestão da educação, contribuindo para a publicização de novos conhecimentos desse campo de estudos e propicie reflexões e debates sobre a organização da educação escolar em diferentes países.

Ressaltamos nosso desejo que as reflexões presentes neste encontro possam constituir-se em contributos significativos para fomentar o debate e contribuir com novos ângulos de crítica por meio das experiências de pesquisa, das elaborações teóricas e das abordagens de temas polêmicos em nosso tempo, produzidos por pesquisadores brasileiros e estrangeiros com o horizonte de conquistarmos uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Sejam bem vindos(as) ao nosso evento!

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

2013

Reitor

Prof. Dr. Elmiro Santos Resende

Vice-Reitor

Prof. Dr. Eduardo Nunes Guimarães

Direção da Faculdade de Educação

Marcelo Soares Pereira da Silva - PPGED/UFU

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação

Carlos Henrique de Carvalho - FACED/UFU

Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação

Lázara Cristina da Silva - FACED/UFU (Coordenadora)

Coordenação Geral do Evento

Maria Vieira Silva - FACED/UFU

Direção da Faculdade de Educação

Marcelo Soares Pereira da Silva - PPGED/UFU

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação

Carlos Henrique de Carvalho - FACED/UFU

Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação

Lázara Cristina da Silva - FACED/UFU (Coordenadora)

Coordenação Geral do Evento

Maria Vieira Silva - FACED/UFU

Comissão Organizadora

Gabriel Munhõz Palafox - PPGED/UFU

Gilvane Gonçalves Corrêa – PGE-FCT/UNESP; INBIO/UFU

Karina Klinke - PPGED/UFU

Lázara Cristina da Silva - FACED/UFU

Lorena Sousa Carvalho – UFU

Luciana Nunes Gontijo – Bolsista PROEX/UFU

Mara Rúbia Alves Marques - PPGED/UFU

Marcelo Soares Pereira da Silva - PPGED/UFU

Márcia Cristina Soares Cabrera de Souza - PPGED/UFU

Maria Vieira Silva - FACED/UFU

Renata Altair Fidelis - UFU

Sangelita Miranda Franco Mariano - PPGED/UFU

Sarita Medina Silva - FACED/UFU

Produção editorial

Gilvane Gonçalves Corrêa – PGE-FCT/UNESP; INBIO/UFU Comissão Científica

Agueda Bernardete Bittencourt – UNICAMP

Alejandra Corbalan – Univ. Nac. del Ciento de la Provincia de Buenos Aires/ARG

Aléxia Pádua Franco – UFU

Andréia Nunes Militão - FCT/UNESP

Antônio Bosco de Lima - FACED/UFU

Antonio Olmedo - University of London/UK

Carlos Alberto Lucena – FACED/UFU

César Gerónimo Tello - Universidad Nac. de Tres de Febrero/ARG

Cirlei Evangelista Silva Souza – UFU

Clemens Zobel - Université Paris VIII

Cristiane da Silva Santos – UFG

Diva Souza Silva – UFU

Elisangela Alves da Silva Scaff – UFGD

Fabiane Previtali – PPGEDUFU

Fábio Perboni - FCT/UNESP

Gabriel Humberto Muñoz Palafox – PPGED/UFU

Gilvane Gonçalves Corrêa – PGE-FCT/UNESP; INBIO/UFU (Coordenadora)

Gustavo Araújo Batista – UNIUBE

Idalice Ribeiro Silva Lima – UFTM

Karina klinke – PPGED/UFU

Lazara Cristina da Silva – UFU

Leonice Matilde Richter – FACIP/UFU

Lucia de Fatima Valente – FACIP/UFU

Luciana Beatriz de Oliveira Bar de Carvalho – UNIUBE

Luciane Ribeiro Dias Gonçalves – FACIP/UFU

Luiza Vitória Vital de Andrade - PPGED/UFU

Mara Rúbia Alves Marques – PPGED/UFU

Marcelo Soares Pereira Silva – PPGED/UFU

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes – UFMS

Maria Helena Augusto– UFMG

Maria Helena Falcão Vasconcelos – UFJF

Maria Simone Ferraz – FACIP/UFU

Maria Vieira Silva – FACED/UFU (Coordenadora)

Mariana Ferreira Gomes Stelko – Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris/FRA

Marilene Ribeiro Resende – UNIUBE

Osvaldo Freitas de Jesus – UNIUBE

Rogéria Isobe – UFTM

Sérgio Pereira – UFG

Teise de Oliveira Guaranha Garc - FFCLRP/USP

Úrsula Adelaide Lélis – UNIMONTES

Vanessa Alvarenga – FACIP/UFU

Vania Maria de Oliveira Vieira – UNIUBE

Vera Maria Vidal peroni – UFRGS

Vilma Aparecida de Souza – FACIP/UFU

Wenceslau Gonçalves Neto – UNIUBE

#### Palestrantes

Agueda Bernardete Bittencourt – UNICAMP

Antoni Verger Planells - Universitat de Barcelona

Antonio Olmedo - University of London/UK

César Gerónimo Tello - Universidad Nacional de Tres de Febrero /ARG

Dalila Andrade Oliveira – UFMG

Daniel Shugurensky - Arizona State University/USA

Elísangela Alves da Silva Scaff – UFGD

Evaldo Vieira – UNICAMP

Gercina Novais Santana - Secretária Mun. de Educação de Uberlândia

Guimes Rodrigues Filho – UFU

Ivany Rodrigues Pino – UNICAMP

Jadir Sirqueira - Promotor de Justiça em Uberlândia



Jefferson Mainardes – UEPG

Jorgetânia Ferreira da Silva – UFU

José Marcelino de Rezende Pinto – USP

Lisete Regina Gomes Arelaro – USP

Luciane Ribeiro Dias Gonçalves – FACIP/UFU

Luiz Fernandes Dourado – UFG

Márcia Ângela da Silva Aguiar – UFPE

Maria Helena Falcão Vasconcelos – UFJF

Marina Ferreira de Souza Antunes - FAEFI/UFU

Myrian Feldfeber - Universidade de Buenos Aires

Tiago Adão Lara – UFJF

Vera Maria Vidal Peroni – UFRGS

Wagner Lemos de Rezende - Superintendente Regional de Ensino de Uberlândia

Debatedores e Coordenadores de Mesa

Gabriel Humberto Muñoz Palafox – UFU

Humberto Guido – UFU

Karina Klinke – PPGED/UFU

Lázara Cristina da Silva – FACED/UFU

Lucia de Fatima Valente – FACIP/UFU

Mara Rúbia Alves Marques – PPGED/UFU

Marcelo Soares Pereira Silva – PPGED/UFU

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes – UFMS

Maria Vieira Silva – FACED/UFU

Romualdo Luiz Portela de Oliveira – USP

Sálua Cecílio - Programa de Mestrado da Univ. de Uberaba

Sarita Medina Silva – FACED/UFU

Teise Guaranha Garcia – FFCLRP/USP

Valéria Moreira Rezende - FACIP/UFU

## **Reforma do Estado e o desafio da coordenação federativa na política de educação.**

**Reinaldo de Lima Reis Júnior**  
**Instituto Federal de Goiás (IFG)**  
[reinaldo.lreis@uol.com.br](mailto:reinaldo.lreis@uol.com.br)

**Remi Castioni**  
**Universidade Federal de Brasília (UnB)**  
[remi@unb.br](mailto:remi@unb.br)

### **Resumo**

O texto discorre sobre o processo histórico recente das relações do Estado brasileiro no jogo político internacional com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Na era da globalização quais seriam as possibilidades de participação ativa do Estado em promover políticas públicas e de ampliar os espaços de consertação social. Para analisar o ambiente interno e a estruturação do Estado atual lança-se mão das características do federalismo brasileiro e suas especificidades e sua capacidade de influenciar a partir da Constituição da República Federativa no Brasil de 1988, as políticas públicas educacionais. Em que medida um novo posicionamento do Estado brasileiro a partir de 2003 tem permitido ampliar a construção de tais políticas e em que medida a questão federativa tem contribuído para essa iniciativa.

**Palavras-chave:** Estado; Federalismo; Políticas Públicas de Educação.

O artigo se insere em torno das pesquisas de doutorado realizado no programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Brasília (UnB), na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, onde tem como foco a relação entre reforma do estado e políticas públicas de educação.

Procurando situar o Estado brasileiro com coerência na estrutura federativa que influencia o delineamento da política pública no campo de educação, o artigo se divide em duas seções, além desta, que traz um panorama do Estado e sua conjuntura no processo de mundialização do capital e, a segunda, sobre a relação da dinâmica federativa com a política educacional.

Percorrer a literatura que analisa a relação entre desenvolvimento, estado e educação profissional e tecnológica, lançou-se mão de estudos que buscam situar a conjuntura econômica com as políticas públicas dos governos, pois se entende que não é possível uma compreensão das ações dos governos, sem primeiro, compreender o momento conjuntural do qual a correlação de forças entre os atores políticos está situada. Para tanto, Diniz (2003) correlaciona a conjuntura econômica mundial com o

modo como os governos se posicionaram para melhor poder prover suas estratégias. O sucesso ou o fracasso na busca pelo desenvolvimento econômico deve-se muito à capacidade de os aparelhos estatais intervirem nas condicionantes da conjuntura internacional no contexto da mundialização do capital<sup>1</sup>.

Para a autora, a capacidade de entendimento dessa conjuntura e de expansão de uma economia de matiz político-neoliberal, colocou os governos à prova e, o mero discurso de rota única, dado o ambiente de recessão, não contribuiu para melhor entender as suas ações. Afirma que é necessário demonstrar que na última década do século passado a maneira como governos se posicionaram resultaram diretamente no seu sucesso ou fracasso no plano de desenvolvimento em concorrência global.

[...] o processo de globalização possui uma lógica econômica, entretanto resumir o mundo contemporâneo e neste caso, a globalização, à determinante econômica seria no mínimo ingênuo, por não levar em conta a natureza política inerente ao seu processo. [Uma vez que] as maneiras como cada país consegue se inserir no processo de globalização, atingindo ou não os resultados de crescimento e desenvolvimento desejados, possui vinculação direta com os arranjos da política nacional, tanto do ponto de vista interno como externo. De acordo com Diniz (2003) o processo de globalização mais afirma do que destrói as fronteiras entre as nações. (REIS, 2008, p. 8).

O que está em jogo, é a capacidade de intervir com uma agenda positiva no cenário de recessão econômica mundial, fundamentada pela liberalização financeira. A construção dessa agenda depende da correlação de forças internas, não de um estado-mínimo, mas que tenha dinamizado uma gestão que possibilite sua ação ativa. Diniz (2003), neste sentido, se aproxima de Chesnais (1996), ao entender que na era da mundialização do capital, o Estado Neoliberal não deve ser caracterizado como um estado mínimo, esvaziado. Pelo que pode se entender dos autores, o neoliberalismo, traz do liberalismo clássico a compreensão da capacidade do próprio mercado encontrar o seu “equilíbrio” no processo histórico. E do “novo” que cabe ao estado um arcabouço de informações e de planejamento, que possibilite atuar nessa conjuntura ampliada em escala global.

As metas sociais foram progressivamente deslocadas da agenda. Esta se tornou cada vez mais restritiva, adquirindo extrema rigidez em torno das metas de estabilização e ajuste fiscal.

Por outro lado, se as restrições externas exerceram uma forte influência na determinação das novas agendas, isto não se fez de forma imediata e mecânica. Os fatores internos desempenharam um papel não menos relevante. As opções das elites dirigentes nacionais, execução dos objetivos identificados como prioritários, o comportamento de

---

<sup>1</sup> A definição de Mundialização do Capital segue com Chesnais (1996), sob o contexto da segunda metade do século XX, com reformas nos estados e no sistema econômico que potencializaram as condições mais abertas para a circulação do capital em sua esfera financeira.

atores estratégicos, como empresários e trabalhadores organizados, são aspectos não menos decisivos na definição das políticas efetivamente implementadas e na escolha da forma mais ou menos independente de inserção no sistema internacional. Desta maneira, a gênese e a forma de condução deste conjunto de transformações é um processo complexo. É algo que não pode ser considerado sob um ponto de vista determinista como se fosse o resultado inexorável do processo de globalização, expressando a lógica inelutável da nova ordem mundial. A seqüência, o ritmo e o conteúdo das mudanças sofreram variações significativas, que não foram ditadas por critérios exclusivamente técnicos, senão que obedeceram a decisões de natureza política. Em que grau os êxitos e fracassos devem ser atribuídos às restrições externas decorrente da globalização e em que grau foram o resultado das escolhas dos agentes responsáveis pelos governos nacionais? Esta é a principal questão a ser determinada. (DINIZ, 2003, p. 1-2).

Portanto o esteio do autor é que o processo recente da globalização embora tenha como interesse a economia, possui natureza de decisão política. E o resultado dessa decisão significou o sucesso ou fracasso dos governos tanto na esfera externa, na concorrência global, quanto interna, na capacidade de gestionar políticas públicas em direção do estado de bem-estar social. Diniz (2003) ao olhar para a natureza da decisão política dos governos demonstra que o raio de possibilidades está circunscrito ao lastro das características históricas de cada país. E no caso brasileiro, como dispõe Abrucchio (2010) e Arretche (2004) não pode preceder dos elementos forjados do federalismo brasileiro: de uma sociedade heterogênea, diversificada, forte herança de desigualdade, forte peso do poder local e regional.

Cabe ainda considerar um terceiro tipo de condicionamentos que derivam de distintas trajetórias históricas. A grande difusão e prestígio dos enfoques institucionalistas determinou, nos últimos anos, uma tendência a não considerar os traços históricos como variáveis importantes para explicar diferenças entre os distintos países. Este vezo analítico implicou uma idealização dos aspectos institucionais, como se fosse possível descartar as especificidades históricas que interferem nos processos de ajuste aos imperativos externos. Igualmente relevantes são os valores e ideias que influem nas respostas aos desafios exógenos. No plano das políticas postas em prática, tal tendência traduziu-se freqüentemente num processo de mimetismo acrítico, implicando a adoção de soluções extraídas de receituários consagrados internacionalmente, como se fosse possível mudar por decreto situações reais. Sem ignorar a importância das reformas das instituições, parece-me oportuno recuperar o significado da dimensão histórica. (DINIZ, 2003, p. 2).

No caso brasileiro é importante situar que o nosso processo de desenvolvimento foi executado a partir de uma organização que tinha o poder central como grande coordenador. Embora nossas aspirações federativas adviessem antes mesmo da Proclamação da República (1889), que deu essa forma de governo com a primeira Constituição (1891), o federalismo foi assumido como resultado de nossas características históricas. Como discorre Abrucchio (2010) o nosso federalismo deriva do processo de construção de uma nação dentro da heterogeneidade presente na sociedade

brasileira, fazendo-se necessário estabelecer um discurso entre as instituições que dêem conta da unidade dentro da diversidade.

Os autores Obinger (2005), Abrucio e Franzese (2009), em suas análises, procuram demonstrar como as políticas públicas voltadas para promover o estado de bem-estar social em países federalistas têm que levar em conta o momento da implantação da política, além dos custos de negociação entre as esferas estatais. Dessa forma, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, em seu artigo 23, consagrou como princípio a cooperação dos entes federados nas políticas públicas da educação, deve ser visto com maior acuidade, tendo em vista que o momento de sua universalização está circunscrito a um ambiente de refluxo das políticas de bem-estar social, estabelecidas a partir da década de 1990 no Brasil, pelas políticas neoliberais. Nesse particular é o refluxo do Estado-Nação, que deve estar no centro da discussão e não das iniciativas locais, uma vez que a União exerce um importante papel de coordenação da federação por deter recursos e capacidade de formulação e poder de coerção sobre os entes federados. Mesmo que alguns estados federados pudessem tirar proveito desse processo de refluxo do Estado-Nação, a federação com um todo perde, pois está subjugada a um processo de dependência com as trocas internacionais, que acabam condicionando a capacidade de formulação de políticas públicas.

Para situar o quadro brasileiro, Abrucio e Franzese (2009), sob as concepções de Obinger (2005), apontam ao menos três singularidades no processo de implantação do federalismo e do estado de bem-estar social no contexto da constituinte de 1988: a descentralização é tratada como democratização, o contexto das políticas de universalização é conjunta ao de desmantelamento do estado de bem-estar social e a tendência do federalismo brasileiro ao municipalismo.

O que Obinger (2005) chama de momento seriam as relações políticas e econômicas que possibilitam as condições de realização de tais políticas públicas. As correlações de forças em determinados contextos podem sinalizar favoravelmente ao incremento de políticas sociais ou ao seu desmantelamento, embora para a governança entre os entes federados haja um favorecimento à manutenção do *status quo*. Ou seja, ao incentivo das políticas existe um custo que tende à manutenção da condição inicial, ou uma vez concretizada, há dificuldades em alterar sua condição inercial, dado o amplo leque de negociações e desigualdades que caracteriza a estrutura federativa brasileira.

Na experiência brasileira, o que se viu, no governo FHC, foi um alinhamento às políticas econômicas do Consenso de Washington e às restrições às políticas sociais, impostas pelo FMI. Durante os oito anos de mandato, o governo FHC fechou três acordos com o FMI, o primeiro em 1998, o segundo em 2001, e o terceiro em 2002.

A retração do Estado – nas privatizações, na abertura ao mercado externo, na livre circulação de capitais, na precarização das relações de trabalho, na demissão de funcionários públicos, no debilitamento das políticas sociais –, somada ao aumento acentuado do desemprego, à quebra de pequenas e médias empresas, à recessão e à promoção da hegemonia do capital financeiro, alterou de novo radicalmente as relações de força entre os blocos de classe, dessa vez afetando centralmente também o papel do Estado. (SADER, 2009, p. 78).

No contexto da primeira década do século XXI, situando em torno dos dois governos Lula, de 2003 a 2010, vivenciou-se no primeiro mandato e, na primeira metade do segundo, um ambiente da economia mundial mais favorável, sobretudo em torno das demandas de exportação da economia brasileira, com grande peso das *commodities*. Contudo é reducionismo demonstrar o avanço do crescimento econômico somente quanto ao ambiente externo. Houve, como discorre Maciel (2009), uma mudança da tática de ação do Estado brasileiro com seus parceiros comerciais, caracterizado por “autonomia pela diversificação”. Um segundo ponto é a tentativa bem-sucedida de desvinculação dos contratos que sufocavam as possibilidades de maior atuação do governo em torno das políticas públicas em direção ao estado de bem-estar social, como o FMI.

A partir de 2003 implementou-se uma mudança de atuação do Estado brasileiro, inclusive no mercado, para pressioná-lo à geração de emprego formal, valorização do salário mínimo, centralização das políticas sociais como o Bolsa Família etc.

As políticas sociais guiaram-se por critérios de assistência social, a partir da combinação de diferentes mecanismos, como o Programa Bolsa Família com a contrapartida de manter as crianças na escola, os programas de microcrédito, o aumento sistemático do poder aquisitivo do salário mínimo, a elevação dos empregos formais, o controle dos preços dos alimentos e a eletrificação rural. Foi por meio desses mecanismos de redistribuição de renda que alguns dos objetivos defendidos originalmente pelo PT foram atingidos, ao menos em parte: redistribuição de renda, aumento do trabalho formal, expansão do mercado interno de consumo de massas e outros. O resultado foi a melhoria generalizada do nível de vida das camadas mais pobres da população, sobretudo as do Nordeste, nas periferias das grandes metrópoles; pela primeira vez, os índices de desigualdade social diminuíam no país. (SADER, 2009, p. 83).

Esse direcionamento dado pelo governo fez-se no esforço de mudança de rota da política pública do governo, que em seus oito anos, ampliou os espaços de

representação e negociação com os atores sociais. Contudo esse esforço não rompe com as características do federalismo brasileiro.

### **Os desafios da coordenação federativa e a política pública em educação.**

O estudo de Abrucio (2005; 2010) ressalva a importância do entendimento da estrutura federativa brasileira para situar os impactos dessa nos resultados das políticas públicas de educação, sendo um tema que sofre de pouca atenção da literatura e que o autor defende para compreender o quadro educacional no país e mesmo para buscar soluções. Tanto a dinâmica federativa no seu sentido mais amplo, como na política pública específica do setor. Seus estudos são reforçados pela análise de Arretche (2002; 2004) que demonstra os problemas gerados pelo modelo federalista como um subterfúgio para produzir níveis mais baixos de gastos sociais.

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. [...] nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles. (ABRUCCIO, 2010, p. 41).

Seguindo pelo esteio do autor, no federalismo vigora o princípio da autonomia entre os governos para com os cidadãos, expostos a vários agentes governamentais legítimos. Contudo, no campo das políticas públicas o resultado foi uma ausência de responsabilização na garantia da política educacional.

A descentralização em favor dos municípios manifesto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não significou descentralização de competências com responsabilização para os entes locais, trouxe impactos que necessitam de uma ação coordenadora em nível nacional.

Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987- 88 (Souza, 1997). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. **Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.** (ARRETHCE, 2004, p. 22 – grifos nossos).



Outro elemento que deve ser visto com acuidade é a dificuldade regional de construção dessa coordenação, digo entre Estados e Municípios. Com a definição constitucional dando autonomia aos entes estaduais e municipais resultou, por vezes, em políticas contraditórias em seu modelo pedagógico e curricular, causando problemas na organização do ensino. Vale como exemplo a implantação da Escola Plural em 1994 no município de Belo Horizonte e a diretriz distinta da rede Estadual de Minas Gerais.

**As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno. Em 1996, os municípios do Estado do Maranhão gastavam em média R\$ 100 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$ 385. Em São Paulo, por sua vez, este gasto era de R\$ 1.039 para os municípios e de R\$ 569 para o governo estadual (Vazquez, 2003:39). (ARRETCHÉ, 2004, p. 23 – grifos nossos.)**

A Constituição de 1988 por ter maior sentido à participação municipal, mesmo sendo o ente que possui a menor capacidade de manobra financeira, resultou em várias medidas que visam o repasse de recursos da União diretamente aos municípios, reforçando as desigualdades intermunicipais como sinalizado por Arretche (2004).

É importante olhar mais atentamente para a situação do papel redistributivo, pois para Arretche (2004) não é garantido que o repasse de recursos irá atacar as desigualdades regionais e locais, embora o elemento coordenativo, possa sim, cumprir essa possibilidade.

**Os resultados redistributivos da concentração de autoridade no governo federal não se revelaram entretanto tão evidentes. A municipalização dos serviços de saúde não foi acompanhada de redução na desigualdade intermunicipal nos padrões de sua oferta (Marques; Arretche, 2003). A complementação da União para o ensino fundamental teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto (Vazquez, 2003). Isto ocorre em parte porque estes desembolsos federais apresentam reduzido efeito redistributivo (Prado, 2001), mas também porque o objetivo de alcançar a descentralização teve mais centralidade do que os objetivos redistributivos nas estratégias adotadas nos anos 90. No entanto, a estrutura institucional para coordenação das políticas nacionais pode ser utilizada para obter as metas desejáveis. (ARRETCHÉ, 2004, p. 25 – grifos nossos.)**

O elemento próprio do nosso processo federalista, que foi dar um tom de descentralização como sinônimo de democracia e a incorporação do município como ente federado, abriu espaço para uma decretação de emancipação municipal fervorosa. Muitas regiões sem condições orçamentárias conquistaram sua emancipação e tiveram que contar com recursos do governo federal para garantir sua sobrevivência. Um exemplo: antes da Constituição de 1988, em 1980, havia 3.974 municípios e em 2000, 5.560 (TOMIO, 2002). Municípios que não possuem mínimas condições

administrativas veem esvaziadas as condições de promoção de uma política pública de educação de qualidade e quantidade. Embora Abruccio (2010) veja com bons olhos as tentativas de descentralização, sobretudo no campo das políticas públicas, observa que as dificuldades que alguns municípios encontram, está no seio da histórica desigualdade da sociedade brasileira. “A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional.” (ABRUCCIO, 2010, p. 46-47).

Outro elemento é a dificuldade dos governos em estabelecer um pacto federativo em favor da política educacional, invariavelmente devido às disputas partidárias que vão travando e inviabilizando os espaços de construção dessa concertação entre os governos.

A estrutura do pluripartidarismo brasileiro, segundo Arretche (2004) resulta também em uma dificuldade em construir uma coordenação da União com os entes municipais. Para a autora, nenhum dos presidentes democraticamente eleitos teve mais do que 18% dos prefeitos de seus partidos, que mesmo contando com uma ampla coalizão de apoio, formando a base de sustentação, que em vários governos contou com mais de sessenta por cento de apoio dos partidos dos prefeitos, não se materializou em uma coordenação de política pública do governo federal com os municípios. Sendo resultado da pouca capacidade de centralização dos partidos com os seus prefeitos. “[...] uma outra dimensão do grau de centralização do sistema partidário –, a frágil base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira limitaria a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo.” (ARRETCHE, 2004, p. 20).

O que a autora demonstra é que com a coordenação vertical, ao que tudo indica, não é a vinculação partidária que determina a participação ou não nos programas, mas sim, as bases das relações federativas que irão interferir. Portanto os partidos pouco atuam como instâncias coordenadoras em favor das políticas sociais do governo federal. “Na verdade, não é este o caso. A forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais.” (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Não existe fórmula para o sucesso dessa forma de estado, entretanto Abrucco (2010) sinaliza quatro princípios que devem ser garantidos para o seu sucesso<sup>2</sup>, sendo que dentre esses, em três está exposto a cooperação, o controle mútuo e a coordenação, entretanto em um modelo federalista que estimula a concorrência e a disputa entre os entes federados, esses princípios são esvaziados.

Como discorre Abrucco (2010), o fracasso do regime de colaboração levou a mudança de atuação de FHC e Lula. Os seus méritos foram da criação de critérios para o repasse de recursos, mas é preciso mais, sobretudo no que diz respeito à ação conjunta intergovernamental, pois, o regime de colaboração é mais do que repasse de recursos:

A sensação de fracasso do regime de colaboração incitou o governo federal a pensar em alternativas para o problema. Dois tipos de ação aconteceram. Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades. Programas e recursos têm sido distribuídos a governos subnacionais ou, como grande inovação, à própria comunidade escolar. É bem verdade que a atuação nacional da União já tinha ocorrido também no período militar, só que a diferença agora é que há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com o respeito maior à diversidade dos entes federativos. (ABRUCCIO, 2010, p. 62).

Na política educacional a formatação de espaços de representação social é muito recente, mais bem desenhado a partir da Constituição de 1988 e por sua vez, com efetiva participação em menos de dez anos, tendo a sua primeira Conferência Nacional em 2010.

Abrucco (2010), ao procurar sinalizar os desafios do pacto federativo para uma educação que respeite a diversidade e ataque as desigualdades, sinaliza para a necessária construção de um regime de colaboração, que não pode prescindir de três coisas: I – a institucionalização de fóruns de negociação federativa; II – a indução do papel coordenador do nível estadual e o incentivo ao papel associativo no nível municipal e;

---

<sup>2</sup>I – Compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes. Para isso é necessário pressupor ao menos dois níveis de governo autônomos e com atuação cooperativa intergovernamental e com ações voltadas à integração nacional;

II – Garantir os direitos federativos, através de uma Constituição e da sua interpretação. Tendo como objetivo garantir a diversidade sociocultural, trabalhando em favor da redução das assimetrias socioeconômicas;

III – Garantir arenas institucionais que garanta aos entes federados três coisas: sua representação político, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e de decisão de assuntos de impacto intergovernamental;

IV – A política pública deve ser montada com vistas a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais. (ABRUCCIO, 2010).

III – repensar o papel do governo federal, como centro de gravidade na articulação de um sistema nacional.

Sobre esses três pontos, é importante ressaltar que durante o governo Lula, houve um esforço de construção de espaços ampliados de representação com as Conferências Nacionais. Nota-se, assim, um avanço importante na inserção de novos atores de representação, legitimando as políticas públicas de setores. Como discorre Passos (2012), em um levantamento de todas as Conferências Nacionais de setores realizadas no Brasil, 2/3 delas ocorreram após 2003 e sobre os mais variados temas: Educação, Saúde, Assistência Social, Comunicação, Juventude, Promoção da Igualdade Racial, Mulheres, Emprego e Trabalho Decente etc.

No entanto, o grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. Nos últimos 20 anos, 80 delas foram realizadas: 21 na área da saúde; 20 relacionadas aos temas das minorias; 6 relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; 17 sobre educação, cultura e assistência social; e 11 sobre direitos humanos. (AVRITZER, 2012, p.6).

Esse processo se materializa na política de educação com sua Conferência Nacional de Educação realizada pela primeira vez em 2010 que, pela portaria ministerial nº 10/2008 constituiu a comissão, com o tema: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação.” (BRASIL, Conae, 2010a).

A Portaria Ministerial nº 10/2008 constituiu comissão de 35 membros, a quem atribuiu as tarefas de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE. Tema da CONAE, definido por sua Comissão Organizadora Nacional, será: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. A CONAE acontecerá em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, será precedida de Conferências Municipais, previstas para o primeiro semestre de 2009 e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal programadas para o segundo semestre do mesmo ano. (<  
[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=57](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57) – acesso em 2 de fevereiro de 2013>).

E com referência ao terceiro ponto, a própria Conferência investe-se dessa responsabilidade, de construção de um Sistema Nacional, que para ser aplicável, deve contar com um efetivo de servidores qualificados, para levantamento, controle de informações e dados, desenvolvimento de projetos e ações. Nesse sentido há uma (re)orientação em torno da estruturação dos quadros da administração pública voltado

para um “gerencialismo por competência”<sup>3</sup>. Como discorre o documento: “Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de **formulação participativo**, prévio **diagnóstico e formulação de soluções inovadoras** e arranjos de implementação em rede.” (BRASIL, 2003, p.8 – grifos nossos).

Cabe saber da real efetivação dessas ações. Se os documentos produzidos pelas Conferências tem se materializado em plano de governo e se essa política de governo tem tido mudanças nas práticas entre os governos e a implantação das políticas.

Como já sinalizado por Arretche (2004) ao comparar as políticas de saúde, assistência, saneamento básico e educação básica, há dificuldades em se constituir a autoridade coordenativa do governo federal no campo da educação, tornando os seus custos mais elevados para ser um indutor financeiro, normativo e coordenador da política educacional.

Além da capacidade de financiamento, dando ao ente federal maior margem de manobra para agir em favor e corrigir as distorções regionais e locais. Uma das soluções encontradas pelo governo federal:

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal. Esta foi a estratégia adotada para equalizar os níveis intra-estaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. Na área da saúde, esta foi a estratégia adotada para vincular receitas a níveis de gasto em saúde. (ARRETCHE, 2004, p. 24).

Um exemplo nesse sentido é a Lei nº 11.892/2008 da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Programa forjado no MEC e que sua

---

<sup>3</sup> Gerencialismo por Competência, de acordo com o documento “Gestão Pública para um Brasil de todos” (BRASIL, 2003):

“O déficit institucional se manifesta tanto na amplitude do atendimento dado pelas instituições públicas, quanto na qualidade desse atendimento. Demandas identificadas nos programas do PPA expressam a incapacidade do Estado em cumprir as funções definidas no quadro legal. A superação do déficit impõe um novo perfil de atuação do Estado que fortaleça, nas instituições públicas, o caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista historicamente presente na cultura nacional manifestado em práticas de captura do interesse público por interesses privados.” (BRASIL, 2003, p. 9).

Para sua implantação, requer:

“O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;

A adequação das estruturas e modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados e a eliminação de lacunas, paralelismos e sobreposições; A otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos;” (BRASIL, 2003, p.10)

aprovação aconteceu com amplo apoio da base aliada, graças a forte coalizão construída no segundo mandato do governo Lula.

Na verdade, a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas casas legislativas estaduais, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar. (ARRETCHE, 2004, p. 24-25).

Política que se aproxima dos anseios de uma educação pública federal de nível médio técnico e tecnológico, de implementação em vários municípios, inclusive municípios pequenos e médios e, em cidades localizadas no interior do país, distante dos principais centros urbanos. Conta com a coordenação e financiamento do governo federal, mas que tem como objetivo impacto na localidade. Entretanto, sinaliza-se como um plano de governo de ligação direta entre a União e o município, sem contar, efetivamente, com a participação das esferas estaduais e municipais, que secundariamente são envolvidas, em geral, na realização de infraestrutura.

Essa iniciativa, sem dúvida, coloca no centro da discussão, a engenharia federativa. Há uma série de iniciativas no âmbito do Congresso Nacional que tem cobrado da União uma maior participação na execução das políticas de educação. É o caso, por exemplo, das iniciativas do senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que tem insistido que a educação tem de ser federalizada e não federativa.

Em alguma medida essa discussão coloca como central a discussão do papel do federalismo na educação. Com a centralização de recursos cada vez maior no seio da União, sendo ela autora sistemática de iniciativas, inclusive, à que estabeleceu o piso nacional do magistério, cujo questionamento dos estados no Supremo Tribunal Federal – STF, são legítimos do ponto de vista legal, mas reprováveis no campo moral, pois a União não pode gerar encargos dos quais ela não participe, coloca em xeque o futuro do federalismo na educação.

A realização da próxima Conferência Nacional da Educação, em 2014 trará novamente para o debate a questão do Sistema Nacional da Educação. Se de fato esses elementos não estiverem presentes, mais uma vez, a definição do papel da coordenação federativa nas políticas de educação será adiado. Se os atores sociais que atuam no campo da educação não produzirem suficiente entendimento sobre a questão do

federalismo na educação, muito provavelmente, continuaremos a ter esse tensionamento e essa desconfiança entre União, Estados e Municípios e também o adiamento do enfrentamento dos reais problemas na educação brasileira.

#### Referências:

ABRUCCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33º Encontro Anual da Anpocs, Grupo de Trabalho 32: Políticas Públicas, Caxambu, 2009.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, **24**, p. 41-67, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, **18(2)**: 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, nº 80, setembro/2002, p. 25-48.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Decreto Lei nº 9.934/1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto Lei nº 11.892/2008.

BRASIL. Ministério da Educação, Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010a. [http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=57](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57) – acesso em 2 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Prestação de Contas Ordinária: relatório de gestão 2010b**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1064&id=14945&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1064&id=14945&option=com_content&view=article). Acesso em: 10 de dez. 2011

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um país de todos. Um plano de gestão para o governo Lula**. Brasília:MP, SEGES, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, ano 47, jan./abril, 1996, p.1-28.

\_\_\_\_\_. **Uma nova gestão para um novo Estado: Liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público, ano 52, número 1, jan./março, 2001b. p. 5-24.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Ensaio de Interpretação Sociológica. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DINIZ, Eli. **Reforma do Estado e Governança Democrática**. Instituto Internacional de Governabilidade, Barcelona, entre 27 e 29 de novembro de 2003.

MACIEL, Natalia. **Igual mas Diferente: a política externa brasileira em perspectiva histórica e seus desafios no Novo Contexto Global**. Revista Intellector, ano V, vol. V nº 10, janeiro/junho, Rio de Janeiro: 2009.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (org.). **Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences**. New York: Cambridge University, 2005.

PASSOS, Najla. **Com Lula e Dilma, conferências explodem. Mas dão resultado?** Revista Carta Maior, 15 de janeiro de 2012 - [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19380](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19380) (pesquisado em 11 de fevereiro de 2013).

REIS Jr, Reinaldo. L. . **Organização sindical dos trabalhadores para a América Latina: o caso da central dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil**. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina 'Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado?', Londrina: 2008.

SADER, Emir. **A nova toupeira**. Os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Rev. bras. Ci. Soc. vol.17 no.48 São Paulo Feb. 2002.