UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

NARDYELLI CARVALHO ROCHA OLIVEIRA

O REGIME DE COLABORAÇÃO E AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS NA EDUCAÇÃO

Belo Horizonte

2023

NARDYELLI CARVALHO ROCHA OLIVEIRA

O REGIME DE COLABORAÇÃO E AS DESIGUALDADES TERRITORIAS NA EDUCAÇÃO

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública

Orientadora: Profª Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2023

Dedico este trabalho e o meu diploma aos meus avós: Maria Helena e Nivaldo. Meu amor por vocês é infinito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha professora e orientadora Dra. Geralda Luzia de Miranda pela paciência e dedicação; ao meu companheiro Lucas pelo apoio imensurável e por acreditar em mim quando nem eu acreditei; à minha amiga Júlia pelos incentivos e pela companhia diária; aos meus pais, Élida e Nardyello, por sempre confiarem no meu potencial, pelo esforço para que eu tivesse as melhores oportunidades e por acreditarem nos meus sonhos; aos meus amigos do curso, em especial à Luana, por compartilharem tantos momentos importantes e aos meus irmãos, por serem sempre um porto seguro na minha vida.

RESUMO

Este trabalho discorre a respeito do sistema federativo brasileiro, sua trajetória histórica, e os desafios colocados pela variação das capacidades e responsabilidades dos entes federativos. As vantagens e desafios do sistema em relação às políticas públicas também são discutidas, principalmente na área da educação, uma vez que seu objetivo é verificar se o regime de colaboração tem avançado na eliminação das desigualdades territoriais históricas no desempenho dessa política entre as regiões brasileiras.

As constatações foram feitas a partir da análise de dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o resultado foi negativo: ainda persistem desigualdades regionais importantes no desempenho da educação básica que coincidem com variações no desempenho econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo, Educação, Gestão Escolar Municipal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, desigualdades.

ABSTRACT

This work discusses the Brazilian federative system, its historical trajectory, theoretical perspective and comparisons between the capabilities and responsibilities of each federative entity. The advantages and challenges of the system in relation to public policies are also discussed, mainly in the area of education, since its objective is to verify whether the collaboration regime has advanced in eliminating historical territorial inequalities in the performance of the basic education policy among the Brazilian municipalities

The findings were made from the analysis of data provided by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP) and by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the result was negative, territorial inequalities in the performance of basic education still persist.

KEYWORDS: Federalism, Education, Municipal School Management, Law of Guidelines and Bases of Education, inequalities

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Gasto municipal por aluno por região 2019.....43
Tabela 2: Gasto municipal por aluno e por região (2018) (R$).....45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de referência de assistência social
CREAS	Centro de referência especializado de assistência social
ENEM	Exame nacional do ensino médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação
FUNDEF	Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério
IBGE	Instituto brasileiro de geografia e estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
IDEB	Índice de desenvolvimento da educação básica
INEP	Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de diretrizes e bases da educação nacional.
MEC	Ministério da Educação
PIB	Produto interno bruto
SUAS	Sistema único de assistência social
SUS	Sistema único de saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO..... 13

2.1 As formas de organização territorial dos Estados nacionais: federalismo e unitarismo..... 13

2.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas sociais..... 15

2.3 A evolução do federalismo brasileiro..... 17

2.3.1 Da Primeira República ao Regime Militar..... 17

2.3.2 A inflexão produzida pela constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo compartimentalizado..... 19

2.3.3 A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional..... 22

2.4 A coordenação e cooperação entre os entes governamentais no federalismo brasileiro..... 23

2.4.1 A coordenação federativa em arranjos de associativismo territorial 23

2.4.2 A coordenação e cooperação federativas nos sistemas de políticas públicas..... 24

2.4.3 A coordenação federativa no regime de colaboração..... 26

2.5 Considerações finais..... 27

3 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA..... 29

3.1 O regime de colaboração..... 29

3.2 Estratégias do Governo Federal para estimular a cooperação educacional..... 30

3.3 Os maiores desafios para implementação do regime educacional de colaboração..... 32

3.4 A estrutura organizacional da política de educação: Constituição de 1988..... 33

3.5 A estrutura organizacional da política de educação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação..... 35

3.5.1 *As competências da União, estados e municípios..... 36*

3.6 Considerações Finais..... 37

4 A VARIAÇÃO NO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.... 38

4.1 A Educação Básica e suas capacidades estatais..... 38

4.2 Desigualdades territoriais no financiamento das políticas de educação..... 40

4.3 Variação entre os resultados da educação básica (IDEB) e sua relação com o PIB per capita nas regiões brasileiras..... 42

4.4 Considerações finais..... 44

5 CONCLUSÃO..... 45

6 REFERÊNCIAS..... 47

1 INTRODUÇÃO

O tema da monografia é o regime de colaboração que estrutura as relações entre os entes federativos na oferta da educação brasileira. O objetivo é verificar se esse regime tem contribuído para reduzir as desigualdades territoriais no desempenho dos municípios na educação básica. A qualidade da educação básica no Brasil, medida através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), diverge muito no território nacional, e isto pode ser constatado pelos diferentes resultados encontrados pelo indicador entre os municípios e estados. Essa divergência pode ser decorrente de diversos fatores, e esse trabalho buscou analisar uma dimensão dentre todas as possibilidades, o federalismo fiscal no país.

Para alcançar esse ponto da discussão, inicialmente foi feita uma discussão téorica-conceitual do sistema federalista comparativamente ao sistema unitarista. Sistemas que representam dois extremos, em que o primeiro preza pela descentralização de poder entre três níveis de governo, no caso do Brasil, eleitos diretamente pela população e em que cada ente possui responsabilidades e competências pré-definidas. No segundo, o sistema unitário, o poder é concentrado no governo central, com plenos poderes nas tomadas de decisões, e as outras unidades de governo detêm apenas a função de implementar as políticas do governo central.

O sistema federalista, assim como qualquer sistema, apresenta vantagens, mas também desafios. Apesar de proporcionar uma maior representatividade para a população, coordenar todos os entes em prol de um bom funcionamento de todas as políticas implementadas é uma tarefa muito complexa, e uma má coordenação impacta diretamente na execução das políticas públicas.

Uma linha histórica do federalismo brasileiro será traçada, com o intuito de compreender como o sistema foi adotado no país e como sua evolução impacta seu funcionamento até os dias de hoje. O federalismo no Brasil não foi construído de forma linear, passou por várias fases com maior e menor centralização, como será abordado no segundo capítulo.

O enfoque da pesquisa se dá na área da educação, que constitucionalmente deve ser organizada em regime de colaboração entre os entes, União, estados e municípios, cada

qual com suas atribuições e responsabilidades para que o arranjo funcione, o que muitas vezes não ocorreu de forma orgânica e precisou de estratégias e mecanismos federais para ser aprimorado. Como mostrado no terceiro capítulo, uma dessas estratégias foi instituída em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criados para aglutinar os recursos de estados e municípios e redistribuí-los de forma mais equânime, considerando o número de matrículas em cada município. O fundo obteve sucesso no estímulo a municipalização do ensino, entretanto não sanou os problemas relativos à desigualdade de recursos, e esta é a questão analisada no trabalho.

A pergunta que instigou a análise apresentada no quarto capítulo é se o regime de colaboração tem avançado na eliminação das desigualdades territoriais históricas no desempenho da política de educação básica entre os municípios brasileiros. Para a resposta, são analisados dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), especificamente, o IDEB e o PIB *per capita*, de 2018 e 2019, organizados de forma regional, portanto, em um período de condições normais de ensino, isto é, sem as intercorrências provocadas pelo isolamento social, uma das estratégias de enfrentamento da pandemia da COVID-19. Os resultados revelam a persistência da desigualdade territorial no desempenho da educação básica, coincidente com a desigualdade de renda entre as regiões do país.

2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O primeiro capítulo deste trabalho consiste em uma discussão teórica e histórica sobre o federalismo no contexto brasileiro. Em um primeiro momento o conceito de federalismo é explorado de forma comparativa ao sistema unitarista, o seu extremo oposto, e em seguida seus prós e contras são analisados no cenário de políticas sociais. Após esta explanação, inicia-se a linha do tempo da evolução do sistema federalista no Brasil, abordando desde a Primeira República até o Regime Militar, contendo detalhes fundamentais para o entendimento da conjuntura da época. A seção seguinte trata da descentralização proporcionada pela Constituição de 1988, no período pós ditadura, e da recentralização das décadas de 1990 e 2000.

2.1 As formas de organização territorial dos Estados nacionais: federalismo e unitarismo

Entre as diferentes formas e modelos em que os Estados nacionais podem se organizar estão o federalismo e o unitarismo, modelos muito diferentes e com premissas opostas quando comparados. O sistema federalista é organizado através da divisão do poder governamental entre um governo central e suas unidades autônomas, com governo próprio, ocasionando assim uma divisão mais igualitária do poder político entre estes entes (SOARES, 2018). O texto “Formas de Estado: Federalismo”, da professora Márcia Miranda Soares foi a fonte de embasamento para essa pesquisa, e, neste trabalho, é esclarecido que esse sistema foi estabelecido nos Estados Unidos no final do século XVIII, como resultado de um impasse entre defensores de um governo unitário e defensores de um governo descentralizado. Em um primeiro momento, foi implementado um poder central com propósito específicos como de defender o território contra ameaças

externas, manter a ordem interna e criar um mercado econômico comum. Entretanto, o pacto foi malsucedido devido ao enfraquecimento desse poder, o que comprometia o cumprimento de suas missões. Naquele contexto, na Convenção da Filadélfia, em 1787, foi instituído o sistema federalista, como uma resposta às demandas dos defensores do governo centralizado e defensores do governo descentralizado, um sistema que combinava as necessidades dos dois grupos e representava uma inovadora ideia de equilíbrio. Esse "meio termo" equilibrava a atuação e as competências dos diferentes níveis de governo e fez isso em combinação com outras instituições políticas, como a divisão do Estado nacional em subunidades territoriais, a divisão de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, a divisão de competências fiscais e administrativas, o Poder Legislativo nacional bicameral e a regulamentação dos conflitos através de uma Corte Suprema de Justiça (SOARES, 2018)

Segundo o Forum of Federation (2013), ainda conforme Soares (2018), atualmente no mundo são 25 países federalistas, um pouco mais de 10% quando considerado o número de 200 nações constituídas, o que significa que a maioria ainda está sob o sistema unitarista, que muitas vezes, está diretamente ligado ao autoritarismo.

O sistema de governo brasileiro é uma representação clara do federalismo. Os poderes são divididos entre os governos municipais, estaduais e federal, cada qual com o seu representante eleito diretamente pela população. Cada uma dessas esferas tem estabelecidas constitucionalmente quais são as suas funções, obrigações, competências e campo de atuação, e nenhum deles tem a capacidade de indicar o representante de outra, o que aumenta consideravelmente a dimensão da representatividade que os órgãos públicos podem alcançar. Além disso, a população tem a oportunidade de decidir seus representantes levando em consideração as particularidades de cada região.

No sistema unitarista, praticado em países como França, China e Japão, todo o poder se concentra em uma única unidade, um governo central com plenos poderes de tomada de decisões em todas as agendas de governo, como a educação, saúde, segurança pública, seguridade social e todo o restante. As outras unidades de governo reúnem pouca ou nenhuma liberdade e espaço nas tomadas de decisão e costumam ter o papel apenas de implementadoras das políticas determinadas pelo governo central, como no caso da

França em que essa forma de organização político-administrativa coexiste com o sistema semipresidencialista.

Desta maneira, conforme Soares (2018), ficam claras as diferenças entre estas duas formas básicas de organização político-administrativa dos Estados nacionais contemporâneos. A princípio, seus objetivos são opostos: enquanto um preza pela concentração do poder, a outra tem como prioridade uma descentralização organizada dos poderes entre os diferentes níveis governamentais e, em cada um destes lados, podem ser encontrados vantagens e também desafios. Mas essa dicotomia obscurece variações importantes entre os dois tipos, especialmente no que se refere ao grau de centralização e descentralização no processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas, como será visto na próxima seção.

2.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas sociais

O sistema federalista apresenta diversas vantagens, principalmente no que se refere às políticas sociais. Uma dessas vantagens, conforme Liziero (2019), é o respeito das diferenças culturais e a consideração das dificuldades individuais de cada região possibilitada pelo afunilamento dos poderes até chegar na esfera municipal. O político municipal tem um conhecimento muito mais profundo dos problemas de sua região, de forma que consegue apresentar soluções mais eficazes e condizentes com a realidade da região, diferentemente de um representante a nível nacional, que teria pouca ou quase nenhuma familiaridade com o cenário local e não conseguiria ponderar as diferenças geográficas, culturais e socioeconômicas na construção de políticas públicas. Além de que a gestão orçamentária poderá ser utilizada da forma mais eficiente e direcionada às necessidades do território.

Seguindo essa linha, segundo Liziero (2019), há também uma maior participação dos cidadãos na política, uma vez que os representantes eleitos estarão muito mais próximos, inclusive geograficamente, de seus eleitores. Eles serão muito mais ouvidos e,

consequentemente, mais bem atendidos e suas demandas mais acolhidas, ao mesmo tempo em que estarão mais aptos a desempenhar o seu papel de fiscalizador.

Em contrapartida, coexistem com essas vantagens diversos desafios em relação ao federalismo, e é perceptível que todos os desafios partem de uma má coordenação do sistema, o que acarreta problemas em diversos segmentos como a acentuação das desigualdades regionais causadas pelas diferenças de arrecadação em estados de diferentes portes e níveis de desenvolvimento, além da possibilidade de uma menor capacidade de gestão nos de menor porte (Arretche, 2004). Dessa forma estados mais ricos teriam mais recursos para investir em suas políticas públicas, e esses investimentos seriam feitos de forma mais eficiente, tornando essa desigualdade ainda mais aguda no território brasileiro.

Ainda em relação aos recursos, segundo Arretche (2004), a sua distribuição precisa ser feita de forma minuciosa, equilibrada e justa pelos estados, por exemplo, e, nestes casos, "justa" não significa igualitária. A distribuição entre os municípios precisa considerar inúmeros fatores, como o seu tamanho, população, se as necessidades básicas dos cidadãos estão sendo garantidas, e muitos outros no momento do planejamento, o que representa um grande desafio e responsabilidade. Uma má divisão acarretaria diversos prejuízos e até impossibilitaria a implementação de políticas públicas.

Arretche (2004) afirma ainda que a divisão do poder através do federalismo exige também que os estados e municípios tenham uma capacidade administrativa adequada para gerir com eficácia as políticas públicas. Um município de qualquer porte sendo representado por agentes políticos sem o mínimo de preparo e conhecimento de gestão, ainda que contando com disponibilidade de recursos financeiros, não seria capaz de manter um funcionamento e aproveitamento máximo das políticas públicas.

Todos esses tópicos convergem em um fator maior: uma boa coordenação de todo esse sistema é o maior dos desafios e abrange todos os outros. É imprescindível que todos os entes mantenham uma boa relação de diálogo, tenham capacidade administrativa de desempenhar seu papel e gerir os seus recursos de forma rentável, para isso precisam trabalhar em cooperação e deixar de lado qualquer tipo de conflito político. Cumprindo esses requisitos e com o entendimento de cada ente do seu papel e obrigações, o federalismo alcançaria o sucesso (Arretche, 2004).

2.3 A evolução do federalismo brasileiro

2.3.1 Da Primeira República ao Regime Militar

Antes de adentrar o federalismo na Primeira República, é necessário demarcar o contexto anterior a este importante momento da história do país e pontuar a linha histórica da concentração de poderes no território. No processo de colonização do Brasil, segundo Abreu (2009), o governo português adotou como política a doação de terras chamadas de capitanias hereditárias e os escolhidos para administrar essas terras eram chamados donatários. Através dessa divisão, formaram-se territórios onde o poder era altamente concentrado nas mãos das famílias escolhidas pela coroa portuguesa, elas detinham amplos poderes políticos em seus territórios e mesmo com o passar do tempo e mudanças de formas de governo essa concentração resistiu por todo o período colonial.

Após a independência, conforme Abreu (2009), instalou-se uma discussão entre os defensores de um estado centralizado e os defensores de um estado em que as províncias detivessem uma maior autonomia, representados essencialmente pela elite agrária herdeira do período das capitanias, que pretendia preservar todo o seu poder e influência acumulados ao longo dos processos. Todavia, esse interesse da elite não era unanimemente apreciado e estas desavenças causaram diversos conflitos e rebeliões que ameaçavam todo o sistema social e econômico da época, resultando assim em um regime monárquico central em uma tentativa de manter a ordem.

Evidentemente, segundo Abreu (2009), as elites das províncias, acostumadas a deter uma grande autonomia política, não abririam mão de todo o poder sem contrapartidas e, em uma tentativa de equilibrar a situação, foram alocadas na esfera legislativa, como uma forma de preservarem a sua influência e participação nas tomadas de decisão e em clima de estabilidade esse formato bastante centralizado prevaleceu sem maiores obstáculos por um longo período.

No ano de 1889, em um momento de forte crise da monarquia, foi destituído o poder de imperador de Dom Pedro II e proclamado como presidente da república o marechal Deodoro da Fonseca. O imperador se demonstrava incapaz de atender as demandas da sociedade brasileira, e as diferentes classes acumulavam insatisfações em relação ao seu governo, como os militares, a elite agrária e até a Igreja Católica conforme Araujo (2009). Os fazendeiros reivindicavam uma descentralização do poder e a pressão para o fim da

monarquia só aumentava, o desejo era de uma modernização do sistema de governo e os Estados Unidos já haviam adotado o federalismo, inspirando assim diversos pensadores da época.

Apesar da Proclamação da República, de acordo com Soares (2018), o sistema federalista não foi verdadeiramente implantado em um primeiro momento. As oligarquias rurais predominantes, Minas Gerais e São Paulo, ampliaram seu poder e passaram a governar alternadamente de acordo exclusivamente com seus interesses, constituindo assim a chamada "Política do Café com Leite", em que Minas era representada pelo leite, e São Paulo, pelo café, as maiores forças econômicas da época. Neste contexto, nota-se então que a centralização do poder foi mantida, alterando-se apenas os detentores do poder e a forma em que eles se organizavam: de monarquia para república, e as outras províncias seguiram às margens dos processos de decisões.

Naturalmente, essa alternância de poder entre apenas dois grupos, que prezavam apenas pelos seus próprios interesses, desagradava grande parte da população, e, com o passar do tempo, o clima de instabilidade e insatisfação voltou a se instalar. Diferentes classes sociais, que não apenas oligarquias agrárias, passaram a reivindicar espaço na política e além disso o governo paulista não respeitou a alternância de poder entre seus candidatos e os mineiros, lançando um candidato de seu partido em seguida a um governo paulista. Essa atitude gerou a ruptura de sua aliança com a oligarquia mineira, que se juntou a outros estados para derrotar o candidato paulista, Júlio Prestes. Apesar dos esforços empenhados Prestes venceu as eleições de 1930, mas conflitos e especulações da época levaram à uma acusação de fraude eleitoral, conforme Abreu (2001), e em uma revolução que empossou Getúlio Vargas, o candidato derrotado, como Presidente do Brasil.

Na chamada "Era Vargas" a política deixou de ser oligárquica e passou a contar com maior participação de diferentes grupos sociais, na medida do possível para a época. O direito ao voto foi ampliado inclusive para as mulheres e passou a ser secreto, passo muito importante para o exercício da verdadeira cidadania, uma vez que práticas como o "voto de cabresto", em que a população era coagida pelos coronéis a votar em quem estivesse de acordo com os seus interesses, mascaravam todo o processo (NEGREIROS, 2021). Apesar dessa ampliação de direitos eleitorais e participação, o federalismo ainda não

havia sido verdadeiramente implementado, pois ainda eram muito instáveis os arranjos institucionais, marcados por inconstâncias e ainda centralizações (SOARES, 2018).

Apenas no período de 1946 a 1964, de acordo com Abrucio (1998), o federalismo foi realmente experimentado no país, tendo início no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra em que os poderes executivos e legislativos nacionais e subnacionais passaram a ser realmente eleitos diretamente e com liberdade política, além de descentralização fiscal, administrativa e legislativa em favor dos estados e municípios, finalmente equilibrando um pouco mais os poderes entre os entes federativos.

Como todos os aspectos da história política brasileira, no federalismo também prosseguiram as inconstâncias. Após um período efetivamente federalista, no ano de 1964, governo do presidente João Goulart, ocorreu o golpe militar que perdurou por 21 anos. Naquele período, foi reinstituído o federalismo centralizado, voltando ao governo central o poder político, regado por um alto grau de autoritarismo (SOARES, 2018). Ou seja, o governo central voltou a comandar todo o ecossistema, indicando agentes políticos para cargos em todas as esferas, na intenção de garantir que seus ideais e planos de governo fossem executados em todos os níveis, excluindo completamente a participação popular.

2.3.2 A inflexão produzida pela constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo compartimentalizado

A ditadura militar no Brasil e, consequentemente a centralização do poder, teve a duração de 21 anos. No final do período, a insatisfação popular frente as repressões sofridas só aumentavam, o cenário econômico era catastrófico, a inflação estava nas alturas e o movimento “Diretas Já” pela retomada das eleições só aumentava. A eleição dos governadores estaduais foi realizada de forma direta, como um dos primeiros passos da abertura política que estava se desenvolvendo, e, em 1983 o deputado federal do estado do Mato Grosso Dante de Oliveira propôs uma emenda à Constituição então vigente, de 1967, que retomaria as eleições diretas para a presidência. Apesar do grande apoio popular e alta expectativa de aprovação, a Emenda Dante de Oliveira, como ficou conhecida, não foi aprovada pela Câmara dos Deputados, ela precisava de 320 votos a favor de sua aprovação e teve 298 votos (MIRANDA, 2014) Sendo assim, no ano de

1985, as eleições presidenciais permaneceram indiretas e, naquele contexto, os candidatos eram Tancredo Neves e Paulo Maluf. Tancredo representava a oposição ao governo e foi eleito com ampla vantagem, 480 votos a 180, e assim foi eleito o primeiro presidente civil após os 21 anos de ditadura militar. O presidente Tancredo Neves não chegou a tomar posse após a sua vitória, faleceu sem exercer de fato o seu mandato e seu vice José Sarney assumiu a presidência do país (MIRANDA, 2014)

Foi no governo Sarney, empossado em 1985, com o trabalho dos congressistas eleitos em 1987 e ampla participação popular, que nasceu a Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", que marcou a redemocratização do Brasil. Por meio dela, foi declarado o Estado Democrático de Direito fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e pluralismo político e, logo nos primeiros parágrafos, reflete o contexto pró democracia vivido na época: "Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", seguidos da explanação dos poderes da União (BARROSO, 2008).

Dentre todos os importantes tópicos abordados e todas as conquistas realizadas pela Constituição de 1988, está a estruturação do federalismo brasileiro, marcando ainda mais o fim da era centralizadora e unitarista da ditadura militar. O título III, que trata a organização do Estado, contém em seu primeiro capítulo a determinação da organização político-administrativa do Brasil, compreendida pela União, pelos estados, o Distrito Federal e os municípios e, nos capítulos seguintes, cada um desses entes tem seus bens, competências e formas de administração esmiuçados, além de destacados os princípios que todos devem seguir: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. BRASIL.

À união cabe, entre muitos outros tópicos, a defesa nacional, emissão de moeda, elaborar e executar planos de desenvolvimento econômico e social, organizar e manter o Poder Judiciário, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, além da exclusividade para legislar temas como o direito civil, eleitoral, penal e eleitoral e diretrizes e bases da educação nacional. Temas como direito tributário, penitenciário e orçamento, desporto, tecnologia, previdência social e muitos outros podem ser legislados concorrentemente pela União, estados e Distrito Federal. O capítulo III, que diz respeito aos Estados, em

seu primeiro artigo, atribui a esse ente a possibilidade de, por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, no intuito de beneficiar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Os artigos seguintes versam sobre as normas gerais da representação política dos deputados estaduais e governadores, seu tempo de mandato, subsídios e forma de cálculo quantitativo no caso dos deputados. O capítulo sobre os municípios é o IV e tem como início o estabelecimento da regência desse nível de governo, via leis orgânicas, que precisam ser votadas em dois turnos e aprovada por dois terços da câmara municipal. BRASIL.

Analisando os resultados da configuração instituída pela Constituição de 1988, Abrucio (2005), elabora o conceito de 'federalismo compartimentalizado", significando um contexto em que cada nível de governo se preocupa apenas com o seu próprio desempenho, e a colaboração entre os entes, a partir do compartilhamento de tarefas, fica negligenciado. Segundo o professor as piores consequências dessa compartimentalização se encontram nas políticas públicas, onde é demandado maior esforço coletivo de cooperação, de acordo com Paul Pierson, e, no federalismo compartimentalizado, essa cooperação acaba sendo bastante prejudicada.

Uma outra dificuldade encontrada na inflexão do federalismo, produzida pela Constituição e explorada por Abrucio (2005), foi a disseminação do discurso do "municipalismo autárquico", conceito criado pelo ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, que prega a ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações. No entanto, segundo Abrucio (2005), esse comportamento coloca obstáculos ao bom funcionamento da descentralização no país. O autor atribui uma conotação negativa ao conceito, devido ao fato de seus defensores acreditarem que os prefeitos devem defender seus municípios como se fossem unidade isoladas e separadas dos demais, excluindo uma possível colaboração e levando em consideração apenas os seus próprios interesses, um tipo de "cada um por si", que ignora problemas comuns e o cenário micro e macrorregional. Um encorajamento a esse comportamento é a falta de incentivo à formação de consórcios municipais, uma prática colaborativa entre prefeituras para a resolução de problemas comuns, os prefeitos se unem para enfrentar os desafios da região, seja eles na área da saúde, educação, segurança pública ou qualquer outra. Como os consórcios não são tão

explorados, acabam vindo à tona posicionamentos predatórios, em que prefeituras competem por investimentos privados e verbas públicas (ABRUCIO, 2005).

2.3.3 A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional

Até aqui ficou claro que a resposta à centralização excessiva vivenciada no período ditatorial foi um alto grau de descentralização oficializado pela Constituição de 1988. Apesar dessa constatação, muitos estudiosos têm confirmado que, após 15 anos dessa experiência, o cenário vivenciado é de uma nova centralização (ALMEIDA, 2005), sendo assim cabe uma análise para responder se é possível confirmar essa possibilidade.

É exatamente essa a avaliação que Maria Hermínia Tavares de Almeida faz no texto de 2005, "Recentralizando a Federação?". A autora afirma que a federalização brasileira é um arranjo complexo em que convivem tanto tendências centralizadoras quanto descentralizadoras, impulsionadas e motivadas por ideias diversas, e os resultados produzidos são variados. Ela frisa fundamentalmente o ponto do federalismo fiscal, constituindo a "espinha dorsal" das relações intergovernamentais, uma vez que a forma como os recursos são gerados e distribuídos definem em boa medida as estruturas da federação.

Em cada grupo das mais diversas áreas de atuação dos governos, ainda segundo Almeida (2005), as competências foram organizadas de uma forma, podendo variar muito de uma para a outra, como por exemplo os serviços sociais que tiveram a responsabilidade praticamente em sua totalidade transferida para os governos municipais, diferentemente de áreas como a saúde e a educação que têm as responsabilidades divididas entre os entes, caracterizando uma modalidade de federalismo cooperativo, o que não acontece, por exemplo, em áreas como a previdência social e assistência judiciária, em que a legislação torna a atuação dos entes concorrente.

É justamente essa variação nas competências de tema para tema que faz com que alguns estudiosos se aprofundem no assunto e comecem a enxergar essa suposta recentralização, devido às diferentes formas que as unidades federativas encontraram para se organizar a depender do tema tratado. O Sistema Único de Saúde é um grande exemplo da experiência cooperativa, em que o governo federal está no centro tomando decisões e definindo

recursos, enquanto os municípios fazem a gestão e a execução de todas as políticas definidas (ALMEIDA,2005)

Um outro ponto reforça essa teoria de recentralização foi a criação dos programas sociais de transferência direta de renda no governo Fernando Henrique Cardoso. Ao todo, foram seis novos programas fortemente centralizados no governo federal que evoluíram para a sua unificação no programa Bolsa Família no primeiro governo Lula, mantendo seu caráter centralizado e rompendo, de certa forma, com a normalidade de cooperação entre os níveis de governo, reforçando assim a ideia de que estaria acontecendo uma recentralização. Entretanto, esses movimentos não são suficientes para constatar essa teoria, de acordo com Almeida (2005). O que acontece é que os arranjos institucionais são realmente bastante complexos e se organizam de formas diferentes nas diversas possíveis áreas de políticas públicas, gerando esse tipo de interpretação, conforme será tratado na próxima seção.

2.4 A coordenação e cooperação entre os entes governamentais no federalismo brasileiro

2.4.1 A coordenação federativa em arranjos de associativismo territorial

A coordenação federativa é um grande desafio no Brasil, dado que, em muitas áreas de política as competências e atribuições dos entes federativos se misturam e até competem entre si de certa forma, e uma estratégia para organizar essa situação é o associativismo territorial, explorado no texto "Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental", do professor Fernando Abrucio (2012)

A ideia de associativismo territorial parte do princípio de que governos em territórios contíguos formem alianças formais ou informais, segundo Abrucio (2012), podendo ainda contar com a participação vertical de entes de outros entes. Uma primeira motivação para a formação destas alianças é a solução de problemas geográficos que vão além de uma única jurisdição, como os transportes metropolitanos e os recursos hídricos; como segunda motivação, há o benefício de divisão de tarefas na resolução do problema, de

modo que os esforços intergovernamentais sejam somados em prol de um objetivo maior, e assim, diferentes entes poderão dividir as ações de acordo com o que for definido, além das despesas financeiras, Abrucio (2012) deixa como exemplo a compra de ônibus escolares, o que teria efeito positivo para todos os entes envolvidos, uma relação de ganha-ganha. A união de governos em torno de um objetivo só acarreta benefícios e agrega valor às políticas públicas e sua execução, dessa forma, pode alavancar atividades e setores em todos os entes envolvidos.

O associativismo territorial pode ser posto em prática de diferentes formas: arranjos produtivos locais, Comitês de Bacia, Regiões Metropolitanas ou pactos metropolitanos, os Territórios da Cidadania, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Consórcios Públicos, de acordo com Abrucio, (2012). Para o seu sucesso, há alguns requisitos essenciais, como mecanismos que reduzam a desconfiança política intermunicipal, o apoio dos governos estadual e federal, uma vez que há uma precariedade de recursos e gerenciamento na esfera municipal, além de um esforço para uma gestão de colaboração focada em resultados, articulada através de mecanismos para desenvolvimento de projetos e de uma administração alinhada às metas e indicadores previamente definidos. Importante também, de acordo com Abrucio (2012), é a busca de parcerias com atores sociais que fortaleçam a articulação entre os munícios, garantindo identificação regional para fortalecem a duração da parceria.

Apesar de todos os requisitos explanados, o autor reforça que não há um modelo único de associativismo territorial a ser seguido, uma solução genérica para todos os casos. É de grande importância que existam flexibilizações de acordo com o perfil de cada arranjo territorial, para que suas singularidades sejam preservadas e respeitadas.

2.4.2 A coordenação e cooperação federativas nos sistemas de políticas públicas

O desenho das políticas públicas no sistema federativo é a mais bem-sucedida resposta ao federalismo compartimentalizado, de acordo com Abrucio (2010), e sua origem está em três diferentes fontes: as normas constitucionais favoráveis à interdependência federativa, a reação do governo federal contra os resultados negativos do processo de descentralização fragmentada e o Sistema Único de Saúde (SUS), que explicita em seus resultados os benefícios do modelo. A tendência que tem ganhado força é a visão

coordenadora em que o governo federal negocia constantemente com estados e municípios autônomos na elaboração e na implementação dos programas governamentais.

O sucesso alcançado com essa postura não é hegemônico, mas tem sido estabelecido por mecanismos de coordenação intermediados por normas nacionais, redistribuição de recursos e auxílio financeiro aos municípios. Neste arranjo, ainda desequilibrado está apenas o papel dos Estados que ainda não assumem um papel coordenador junto aos municípios, de acordo do Abrucio (2010), e a última área contemplada foi a segurança pública, já que, desde os anos 90, a educação, saúde e a assistência social já haviam sido integradas. A área da saúde foi pioneira a partir da experiência do SUS, criado com o objetivo de universalização e já baseado em uma descentralização focada na autonomia dos municípios. Norteado pelas Normas Operacionais Básicas, foram criados incentivos federais para a adoção destas políticas concentrados em coordenar melhor os gastos públicos, contando com a criação de um piso mínimo de repasse de recursos somado a uma parcela variável no intuito de incentivar a atuação combatendo desigualdades nacionais e seguindo padrões nacionais de qualidade. Outras áreas se inspiraram em seus princípios, como a Assistência Social com o Sistema único de Assistência Social (SUAS).

Abrucio (2012) enfatiza como justificativa para o sucesso do SUS a estratégia descentralizadora e equilibrada adotada, legado de experiências anteriores que deixaram importantes aprendizados. Em segundo lugar a existência de uma coalizão entre os técnicos da área para produzir um consenso de federalismo compatível com autonomia e interdependência; e, por fim, a valorização de arenas de discussão e deliberação, favorecendo o processo de negociação e contribuindo para o surgimento de novas ideias.

A Assistência Social precisou de muito esforço para ser restruturada seguindo a lógica de sistema federativo, uma vez que seu legado era de uma estrutura bastante fragmentada, agregada por diversos programas promovidos por diferentes agências governamentais e níveis de instituições públicas e filantrópicas, de forma desarticulada e descontinuada (ABRUCIO, 2012), tornando assim seu processo de descentralização mais lento e incipiente.

O novo desenho da política de assistência social estimula a implementação de uma rede de atenção básica, por meio da criação de Centros de Referência de Assistência Social

(Cras) e Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), transferências fundo-a-fundo e gestão das unidades atribuída aos municípios, fortalecendo esses entes.

2.4.3 A coordenação federativa no regime de colaboração

Já na área da educação, os atores públicos não obtiveram sucesso para a construção de um consenso sobre o processo de descentralização que foi apoiado por prefeitos e governadores, mas combatidos pelos atores do governo federal, representados pelo Ministério da Educação que defendia a necessidade de uma dimensão nacional para a área. Abrucio (2012) define como equilibrado o que foi estabelecido pela Constituição de 1988 nesse segmento. Ela descentraliza a execução dos serviços, dando peso aos municípios, ao mesmo tempo que garante as bases financeiras. Na educação, há também a ideia de competência comum, em que um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas algum outro atua também o que ocorre por exemplo no ensino fundamental, dividido entre redes municipais e estaduais. Nesse sentido, configura-se um regime de cooperação para evitar choques ou descoordenações que resultariam em uma piora na qualidade da oferta, princípio do federalismo cooperativo, que foi reforçado em seguida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996.

Apesar dos planejamentos Abrucio (2012) ressalta que a implementação não seguiu todos os passos previstos, e a municipalização foi mais lenta do que o esperado, o que resultou em um problema na distribuição de matrículas no ensino fundamental. Esses resultados foram atribuídos à falta de um modelo intergovernamental, e a municipalização do ensino precisou de um impulso de negociações políticas entre estados e municípios, dependendo muito mais das articulações políticas do que dos critérios pré-estabelecidos. No entanto, em um primeiro momento, os incentivos financeiros não foram oferecidos, e as competências não acabaram muito claras, o que acabou forçando o governo federal a desenvolver novas estratégias de distribuição de verbas e programas aos governos subnacionais e até à própria comunidade escolar, respeitando a diversidade dos entes federativos.

Em termos sintéticos, o regime de colaboração na política educacional foi operacionalizado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse instrumento foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Em 2007, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e, em 2020, com a Emenda Constitucional nº 108, foi transformado em instrumento permanente de financiamento da educação pública.

Aqui, é importante ressaltar que, ainda conforme Abrucio (2012), a colaboração entre os entes governamentais, estabelecida a partir de então, ampliou a cobertura e estimulou a universalização, entretanto, não influenciou a qualidade dessas ofertas e da boa gestão desses recursos. Além disso, o autor pontua que mesmo com a maior municipalização do fundamental em muitos locais há ainda uma forte divisão entre estados e municípios pela falta de indutores de coordenação entre eles, e são necessários ainda alguns esforços para alcançar o sucesso, que serão abordados em seguida. O autor coloca como solução a criação de um sistema único de educação, sendo este o maior desafio para a articulação federativa na área da educação nos próximos anos.

2.5. Considerações finais

Retomando o capítulo, inicialmente foram descritas as diferenças dos regimes federalista e unitarista, duas formas praticamente opostas de se organizar um Estado nacional (SOARES, 2018). O sistema federalista é marcado pela divisão de poder entre um governo central e suas unidades autônomas, enquanto o unitarista concentra todo esse poder em uma única unidade com plena autonomia na tomada de decisões em todas as agendas governamentais.

No campo das políticas sociais, o sistema federalista carrega grandes vantagens, como o respeito às diferenças e uma maior participação cidadã na política (LIZIERO, 2019). Entretanto há também desvantagens, como a complexidade de coordenação entre todos os entes, a divisão de suas responsabilidades, competências e até de recursos com

equidade, de forma que as desigualdades sociais sejam amenizadas. Uma divisão dos poderes de forma eficiente exige também uma boa capacidade administrativa em todos os níveis de governo, incluindo todos os municípios independentemente de seu porte, o que é um grande desafio (ARRETCHE, 2004), além de uma boa relação de diálogo para trabalhar em cooperação.

Uma linha histórica foi traçada da Primeira República ao Regime Militar, demonstrando como a divisão de terras pelo governo português na colonização do Brasil afetou a divisão de poderes e a dificuldade para descentralizar o poder nos governos formados, a centralização experimentada no período da ditadura militar e, finalmente, a descentralização produzida pela Constituição de 1988.

Apesar de oficializar a descentralização, a Constituição Federal de 1988 inicialmente não delimitava com clareza as responsabilidades de cada ente federativo e Abrucio (2012) aponta o associativismo territorial como uma estratégia para tornar o arranjo mais organizado. Abrucio (2010), por seu turno, demonstra ainda como a coordenação e cooperação federativas pode gerar bons resultados nas políticas públicas através tanto no associativismo territorial quanto do sistema federativo de políticas públicas, como ocorre, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (SUS), que inspira princípios de outras áreas como a da Assistência Social. De acordo com o autor, para a área da educação a solução seria parecida: a criação de um regime de colaboração que organizasse e melhorasse as articulações de colaboração entre os entes federativos.

É justamente sobre esta área, a educação, que o capítulo seguinte trata. Apresenta sua organização colaborativa, definida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9394/1996), tendo como foco a área tema deste trabalho: a educação básica.

3 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

Neste capítulo serão discutidos os conceitos de regime de colaboração e, em seguida, apresentada a estrutura organizacional da política de educação com base na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9394/1996).

3.1 O regime de colaboração

Conforme anunciado no capítulo anterior, quando a discussão é sobre regime de colaboração, a área da educação sempre estará presente por ser um grande exemplo do ideal de colaboração entre os entes federativos, uma vez que a rede pública de ensino existe tanto na esfera estadual quanto municipal, surgindo assim uma necessidade de cooperação para possibilitar uma boa implementação das políticas públicas (ABRUCIO, 2010)

A Constituição de 1988, segundo Abrucio (2010), considerou, sim, a interdependência entre os entes federativos e, pela primeira vez na história da política de educação, uma engenharia institucional levava em consideração a complexidade da federação brasileira através de três aspectos: medidas de combate à desigualdade principalmente econômica, manutenção de um legislativo que possibilitasse a proposição de políticas nacionais e mecanismos de cooperação entre os níveis de governo. Apesar do esforço, a complexidade é grande, e o documento precisou passar por diversas revisões para atender todas as particularidades que foram surgindo.

O objetivo do regime de colaboração na educação (ABRUCIO, 2010), é a articulação entre os entes nas várias ações educacionais que lhes cabem, uma vez que existem redes duais que conta com competências comuns entre municípios e governos estaduais além de suplementação federal. Os limites acabaram pouco claros e apenas uma colaboração bem articulada seria o suficiente para não acarretar uma piora na oferta dos serviços, causada por choques entre as ações dos entes.

Abrucio (2010), ressalta também que a implementação do regime de colaboração foi a maior dificuldade federativa do pós-constitucional, utilizando um trecho do autor João Batista Araújo e Oliveira (1998) descreve o cenário:

> No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de 'regime de colaboração'. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAUJO e OLIVEIRA, 1998, p. 24).

O trecho demonstra através do conceito "torre de Babel" o quanto os limites estavam confusos e mal estabelecidos, além de serem utilizados por conveniência pelos entes federativos, que acabavam negligenciando suas atuações e ainda respaldados pela legislação, obrigando o governo federal a criar novas estratégias que estimulassem a responsabilização dos entes.

3.2 Estratégias do Governo Federal para estimular a cooperação educacional

Abrucio (2010) pontua dois tipos de ações do governo federal tomadas para enfrentar a sensação de fracasso experimentada pelo regime de colaboração na área da educação. A primeira delas foi a criação de vários programas federais desde o governo Itamar, que foram intensificadas nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, que tinham como propósito a criação de parâmetros nacionais e o combate à desigualdade. Esses programas e recursos foram distribuídos a governos subnacionais e, de forma inovadora, à própria comunidade escolar, com maior respeito à diversidade entre os entes.

O segundo governo FHC impulsionou essas ações, criando critérios de avaliação para distribuição de recursos, o que foi seguido pelo governo Lula, aperfeiçoando os

indicadores de resultados e ampliando as áreas de atuação do governo federal. Apesar da melhora, principalmente redistributiva, no cenário geral, essas ações não resolveram o problema estrutural da cooperação e responsabilização. Abrucio (2010) ressalta qual foi a ação verdadeiramente mais importante para efetivar o regime de colaboração: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), em (1997), que contou com três grandes novidades: um fundo que aglutinava 60% dos recursos ligados aos estados e seus municípios para redistribuir o dinheiro conforme o número de matrículas na rede, levando a redistribuição horizontal de recursos entre as municipalidades e incentivando a assunção de responsabilidades no ensino fundamental. A segunda novidade foi que parte desse orçamento deveria ser destinado ao salário dos professores, reduzindo a desigualdade de condições salariais entre os entes; por fim, caberia à União suplementar os estados financeiramente para que todos atingissem um valor mínimo de financiamento por aluno ao ano (ABRUCIO, 2010). Como dito anteriormente, o Fundef conseguiu cumprir seu objetivo de ampliar a municipalização do fundamental, e a cobertura chegou próximo ao seu grande ideal: a universalização. Abrucio (2010) utiliza o termo "dinheiro segue matrícula" para a lógica que forçou uma maior responsabilização dos entes, e esse foi o fator que de fato "virou a chave", segundo o autor.

Após esses ganhos conquistados no governo FHC, o governo Lula aprimorou o FUNDEF para FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em 2007, como antecipado, mantendo os seus princípios, mas ampliando sua cobertura ao ensino médio e educação infantil. Abrucio (2010) reforça que esse governo considerou as críticas sofridas pelo governo FHC pela falta de espaços de discussão, e na construção do novo fundo prefeitos, governadores e os fóruns federativos da educação foram atuantes e participaram do processo.

3.3 Os maiores desafios para implementação do regime educacional de colaboração

Como problemas do FUNDEB, Abrucio (2010) destaca que, apesar de oferecerem mais recursos a municípios que se responsabilizam mais, as desigualdades regionais foram pouco combatidas. Para tanto, o projeto precisaria ser complementado com políticas redistributivas, ao invés de apenas complementação de recursos para preencher a meta básica para que a equalização não ficasse apenas em um patamar mínimo. Além disso, a distribuição de recursos atua apenas na cobertura, a eficiência e a efetividade da política acabam negligenciadas por não serem também medidas por indicadores próprios, ou seja, a qualidade da oferta e dos gastos públicos na área acabam comprometidos (ABRUCIO, 2010). Mais um problema destacado pelo autor se refere à diferença entre a área da educação e a da saúde em relação aos fóruns federativos, que, apesar de terem sido mais participativos nas negociações intergovernamentais, ainda não haviam sido institucionalizados.

O autor não considera o regime colaborativo vigente efetivo ainda que a municipalização e responsabilização do ensino fundamental tenham sido bem-sucedidas, e o motivo dessa negativa é o fato de ainda existirem muitos locais em que coexistem grande divisão da rede entre estados e municípios. Como dito anteriormente, o único indutor de coordenação entre os entes é o mecanismo financeiro associado ao número de matrículas, e os casos verdadeiramente bem-sucedidos ainda constituem exceção.

O maior desafio considerado por Abrucio (2010) para a área da educação nos próximos anos é construção de um sistema nacional educacional efetivo, que exigiria fundamentalmente três aspectos: a institucionalização dos fóruns de negociação, uma melhor definição para induzir o papel coordenador dos governos estaduais e o fortalecimento da cooperação e associativismo intermunicipal e a reconsideração das ações do governo nacional que envolvem vários níveis de ensino como o ENEM para maior articulação com os governos subnacionais.

A criação do modelo de sistema educacional, que se inspirasse no SUS, para o autor, deveria conter mecanismos similares de ação, mas com adaptações às particularidades da educação, sem o conceito de hierarquia para manter a dualidade das redes em equilíbrio. Esse modelo precisaria seguir uma política ainda mais redistributiva de recursos para

ampliar o combate às desigualdades, o que exigiria, segundo Abrucio (2010), a criação de instrumentos que fortalecessem os municípios e as suas gestões a partir de indicadores que valorizassem os municípios mais alinhados e bem sucedidos; uma coordenação do plano estadual mais articulada, contando por exemplo com os consórcios e com atenção especial às regiões metropolitanas que acabam sofrendo bastante; a institucionalização de fóruns federativos mais fortes, contando com arenas verticais para negociações e a utilização do Plano Nacional da Educação para fixar metas e instrumentos educacionais. Em resumo, Abrucio (2010) pontua que o principal a ser buscado é o equilíbrio, uma descentralização pautada em padrões nacionais de qualidade, que combata as desigualdades e busque um regime de colaboração cada vez mais efetivo.

3.4 A estrutura organizacional da política de educação: Constituição de 1988

A estrutura organizacional da política de educação é determinada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A primeira referência à educação na Constituição Federal de 1988 aparece no capítulo II do título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais" que versa a respeito dos direitos sociais e coloca a educação como direito do trabalhador urbano e rural, junto com a saúde, o salário-mínimo fixado em lei, a moradia, alimentação e muitos outros pontos essenciais. Sua segunda aparição é também de extrema importância e acontece na definição de competências que devem ser legisladas estritamente pela União através das diretrizes e bases da educação nacional, uma lei fundamental para o entendimento da estrutura nacional da educação e que será explorada na seção seguinte.

Como competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios aparece a garantia de meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, além de os mesmos entes serem responsáveis por também legislar sobre a área. Já os municípios tem a competência de manter programas de educação infantil e do ensino fundamental, claro que com a cooperação técnica e financeira dos outros entes.

Na seção específica da área da educação, definições importantes são feitas. Ela é reforçada como um direito de todos e dever tanto do Estado quanto da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade visando três pontos: o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e, não menos importante, a sua qualificação para o trabalho. São definidos também princípios para o ensino: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar e pesquisar, o pluralismo de ideias, a gratuidade do ensino público, a valorização dos profissionais da área, uma gestão democrática do ensino, garantia de padrão de qualidade, piso salarial aos profissionais da educação e a garantia do direito à educação ao longo da vida.

Os níveis de educação tem um detalhamento em seguida, em que a educação básica deverá ser obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, a educação infantil em creches e pré-escolas às crianças de até cinco anos de idade, acesso aos níveis mais elevados de ensino seguindo a capacidade individual, além de medidas de inclusão como atendimento especializado aos portadores de deficiência, oferta de ensino noturno, garantias de programas suplementares de material didático, transporte e alimentação ancorando não só o acesso dos alunos como também a sua permanência.

Um artigo desta seção versa exatamente sobre o regime de colaboração, abordado neste trabalho, instituindo que a União, estados, Distrito Federal e os municípios deverão se organizar nesse regime na coordenação de seus sistemas de ensino. Como responsabilidade da União está a organização do sistema de ensino federal, o financiamento de instituições públicas federais e a função de redistribuir e suplementar, equalizando as oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade do ensino através de assistências técnicas e financeiras. Todos os entes deverão ter como objetivo assegurar a universalização do ensino e deverão ter responsabilidades de redistribuição em suas escolas, o padrão de qualidade será avaliado através das condições adequadas de ofertas e o custo gasto por aluno será considerado.

A área financeira é abordada instituindo mínimos percentuais de gastos em relação às receitas resultantes de impostos à área da educação, sendo para a União 18%, e os estados e municípios, 25%. Como já relatado neste trabalho, as cotas estaduais e municipais são

distribuídas em valores proporcionais ao número de alunos matriculados. Todas as regras tratadas nesta seção endossam as afirmações e explanações dos capítulos anteriores.

3.5 A estrutura organizacional da política de educação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação é um extenso documento, previsto e orientado pela Constituição Federal de 1988, que define e organiza em detalhes a estrutura organizacional da educação no Brasil, e que, conforme determinado na Constituição, é de competência exclusiva da União.

Em seu primeiro título, é definido que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organização da sociedade civil e nas manifestações culturais, e que ela se deverá vincular ao mundo do trabalho e à prática social. Seus fins são definidos no título seguinte: o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, bem como seus princípios, que seguem os princípios da educação previstos na Constituição Federal de 1988.

Em seguida, são descritos os deveres do Estado, também previstos na Constituição e que abarcam o ensino fundamental e médio obrigatórios e gratuitos, atendimento especializado aos alunos com necessidades especiais, atendimento em creches e pré-escolas, acesso a níveis mais elevados de ensino, ensino noturno e programas suplementares de permanência. Como ponto importante temos a responsabilização dos Estados e Municípios, junto aos pais, no zelo a frequência escolar, e aos pais a obrigação de matricular os menores a partir dos sete anos de idade. Já as iniciativas privadas precisam também seguir as normas nacionais gerais, além de serem submetidas a autorizações de funcionamento e avaliação de qualidade.

3.5.1 As competências da União, estados e municípios

No quarto título, o regime de colaboração educacional é descrito e as competências de cada ente federativo são especificadas. Em linhas gerais, à União cabe a elaboração de um Plano Nacional de Educação, em colaboração com os outros entes, a organização e desenvolvimento dos órgãos e instituições do sistema federal de ensino, assistência financeira e técnica aos outros entes, estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, fundamental e médio, norteando currículos para assegurar uma formação básica comum, além de tarefas relacionadas ao ensino superior como autorizações e credenciamentos de instituições de educação superior.

Os Estados deverão organizar, manter e desenvolver os órgãos do seu sistema de ensino, definir juntamente com os municípios as formas de colaboração no ensino fundamental, distribuindo proporcionalmente as responsabilidades, elaborar e executar planos educacionais que estejam de acordo com as diretrizes nacionais, baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, assegurar o fundamental e oferecer prioritariamente o ensino médio.

Aos municípios cabe a organização, manutenção e desenvolvimento dos seus órgãos de ensino, exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, baixar normas complementares para seu sistema de ensino, autorizar e credenciar estabelecimentos do seu sistema de ensino e oferecer a educação infantil e prioritariamente o ensino fundamental. A este ente só é permitida a atuação em outros níveis de ensino quando as necessidades de sua área de competência estiverem completamente atendidas. Há ainda a possibilidade de os municípios se integrarem ao sistema estadual ou compor com ele um sistema único de educação básica.

São definidas também as responsabilidades dos sistemas de ensino: elaborar e executar suas propostas pedagógicas, administrar pessoal e recursos, cumprir os dias letivos, cumprir o plano de trabalho de cada docente, prover recuperação para alunos em baixo rendimento, integrar sociedade e escola, informar aos responsáveis sobre frequências e rendimentos e informar ao Conselho Tutelar sobre os alunos com maus de cinquenta por cento de faltas.

3.6 Considerações Finais

O capítulo retomou a discussão a respeito do regime de colaboração, tendo como base a organização nacional da educação. A área é um claro exemplo da necessidade colaborativa, uma vez que as redes de ensino pública coexistem nas diferentes esferas de governo e, conforme Abrucio (2010), a colaboração entre os entes é fundamental para uma boa execução geral da política, e a articulação entre os entes evita a piora na oferta e choques entre suas ações. As definições da Constituição Federal de 1988 não foram suficientes para tornar o arranjo eficiente, e o governo federal precisou adotar várias estratégias para que o cenário não fosse de fracasso, como a associação de recursos financeiros ao número de matrículas escolares oferecidas pelos entes federativos. Prevista na Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação detalhou as responsabilidades e prioridades de cada nível de governo, além dos princípios da educação e tornou-se o documento mais importante para a gestão educacional no país.

No próximo capítulo, o foco deste trabalho é deslocado para a configuração e os resultados da educação básica. O objetivo é verificar como o regime de colaboração construído na área tem impactado na superação das desigualdes históricas entre os municípios brasileiros na política educacional.

4 A VARIAÇÃO NO DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Este capítulo tem como objetivo responder à pergunta de pesquisa do trabalho: O regime de colaboração tem avançado na eliminação das desigualdades territoriais históricas no desempenho da política de educação básica entre os municípios brasileiros?

Esta pergunta será respondida através da análise de dados oferecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), especificamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente o PIB *per capita*.

A estratégia adotada para responder a essa questão é verificar se a distribuição do PIB *per capita* aproxima-se ou não da distribuição das notas obtidas pelos municípios no IDEB avaliando o recorte temporal dos anos de 2018 e 2019. Dada a limitação de tempo e o formato dos dados disponibilizados pelo INEP, a agregação das informações será feita por região do país. Os dados analisados são do ano de 2019, considerando, portanto, condições normais de ensino, já que os índices dos anos seguintes podem ter sido afetados pelas consequências da pandemia da Covid-19.

4.1 A Educação Básica e suas capacidades estatais

A educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio e tem a finalidade de desenvolver o aluno, assegurando a formação comum para o exercício da cidadania. Nos níveis fundamentais e médio, os alunos deverão contar com uma base curricular nacional comum, abrangendo temas previamente definidos, como a língua portuguesa, matemática, artes e educação física, e os conteúdos deverão seguir as diretrizes nacionais. Nas regiões rurais, deverão ser feitas as adaptações necessárias.

A educação infantil deverá ser ofertada em creches e pré-escolas, a depender da faixa etária do aluno, e sua finalidade deverá ser o desenvolvimento integral da criança considerando aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, enquanto o ensino

fundamental deverá focar na formação básica do cidadão com a duração mínima de oito anos. A etapa final, o ensino médio, deverá durar no mínimo três anos e aprimorar e consolidar os conhecimentos adquiridos nas fases anteriores, preparando o aluno para a cidadania e o trabalho.

Muitos estudos abordam a atuação do governo federal e as capacidades desse nível de governo que afetam a implementação e os resultados de políticas públicas na área da educação, mas poucos abordam o tema com um enfoque municipal. Buscando preencher essa lacuna, o artigo "Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação" (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021) pesquisou a dimensão técnico-administrativa e a capacidade político-relacional das burocracias municipais e seus impactos nas políticas de educação em oito municípios. O estudo supõe que bons resultados nas políticas de educação significam alcançar uma educação universal, de qualidade e que cumpra com todas as finalidades de cada etapa descritas nesta seção. Por esses motivos, faz-se tão necessário assimilar e aprimorar as capacidades de gestão em todas as esferas, principalmente a municipal, que está na linha de frente da implementação.

Segatto, Euclydes e Abrucio (2021) constataram em sua análise que, nas secretarias e departamentos de educação municipais, é comum que ocorra uma divisão de áreas, uma responsável pela política educacional e coordenação pedagógica e outra pela gestão administrativa e financeira. Apesar da amostra da pesquisa ter sido relativamente pequena, de apenas 8 municípios, ela se mostrou interessante ao considerarmos um panorama geral do cenário. A primeira área é geralmente composta por coordenadores e diretores considerados bem-sucedidos em suas funções anteriores, fazendo assim muito bem seu papel na coordenação da política, servindo de ponte entre a gestão municipal e a gestão das escolas, inspirando confiança e facilitando o fluxo de informações. Entretanto, é imprescindível para um bom resultado final que esses profissionais combinem elementos técnicos e racionais para exercer essa articulação, o que é um grande desafio, tendo em vista que essas pessoas não têm a bagagem profissional de carreiras focadas em secretarias.

A segunda área da divisão, a administrativo-financeira, é responsável por contratos, compras, transportes, patrimônios e outras burocracias, e o perfil dos servidores

envolvidos é mais variado, indo de coordenadores pedagógicos e diretores de escolas à servidores com experiências em outras secretarias. Uma queixa comum encontrada pela pesquisa dos autores foi a restrição na gestão financeira, principalmente nas decisões sobre gastos, que são tomadas por outras secretarias menos envolvidas e conhecedoras das necessidades da educação.

Todas essas questões relacionadas às capacidades administrativas municipais são barreiras para melhores resultados das políticas educacionais e alcance das finalidades de cada fase da educação básica e acentuam as desigualdades entre os municípios. Apesar da reponsabilidade de prestar assistência técnica aos municípios, a União não consegue fazer esse atendimento personalizado às particularidades de cada um, realizando-a de forma genérica (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021).

4.2 Desigualdades territoriais no financiamento das políticas de educação

O artigo "Desigualdades territoriais no financiamento das políticas de educação e saúde na Espanha e no Brasil", de Márcia Miranda, Encarnación Murillo e Jesús Carbonell (2023) apresenta uma análise comparada entre esses dois países relativa ao financiamento de duas grandes áreas: a saúde e a educação e será fonte de embasamento para esta seção devido à recente temporalidade e por tocar em assuntos pertinentes ao trabalho, o Brasil e a educação. A área da saúde e os dados espanhóis não serão, portanto, explorados.

Uma das perguntas do artigo toca exatamente no ponto tratado neste trabalho: O quão desigual é o financiamento da educação no nível municipal de governo no Brasil? E para responder à pergunta é preciso entender melhor o federalismo fiscal, ou seja, a distribuição de competências tributárias, de recursos e gastos entre os entes, e como os recursos arrecadados e a forma como eles são distribuídos podem corrigir as desigualdades financeiras entre os municípios.

Os autores retomam a definição das transferências pela CF/88 e o seu propósito inicial, que foi justamente descentralizar recursos para os estados e principalmente municípios, entretanto com pouca preocupação em corrigir os desequilíbrios. Em número, a maior

transferência acontece dos estados para os municípios, correspondendo a 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o maior tributo de arrecadação do país, e sua transferência é predominantemente devolutiva, com 75% de critério de distribuição sendo a devolução aos municípios de parte do que foi arrecadado por eles. De acordo com o INEP, no Brasil a distribuição de gastos é feita da seguinte forma: 28,7% para o governo central, 30,7% para os estados e Distrito Federal e 40,6% para os municípios (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP], 2020, p. 413). Desde a Constituição (1988) foram feitas inúmeras reformas no federalismo fiscal, mas, segundo os autores, foram pontuais e mais voltadas ao aumento da arrecadação e contenção de gastos, negligenciando a equidade territorial. Conforme discutido anteriormente, o FUNDEB foi a reforma de financiamento que pretendeu obter maior êxito nos resultados redistributivos.

Como forma de demonstrar a desigualdade entre o financiamento subnacional da educação básica que persiste no país, os autores apresentam uma tabela por estado do Brasil, com dados do gasto médio por aluno em cada um deles e a média gasta por município no ano de 2018. O resultado é alarmante, no estado com maior gasto por aluno nos municípios, Rio Grande do Sul, o resultado foi de R$ 4629,00, enquanto no estado de menor gasto, Maranhão, esse valor foi de R$ 1988,00, menos da metade, revelando uma grande desigualdade.

Como a avaliação neste trabalho será feita por regiões, segue abaixo uma tabela elaborada com os dados do artigo agrupados por região do Brasil, calculados em uma média simples.

Tabela 1: Gasto municipal por aluno e por região (2018) (R$)

REGIÃO	GASTO POR ALUNO
NORTE	2.561,00
NORDESTE	2.412,00
SUDESTE	3.000,00
SUL	3.952,00
CENTRO OESTE	3.828,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados de SOARES, GARCIA E CABONELL (2022).

Apesar de não apresentar uma relação de mais de 100% nos valores gastos por aluno da região que mais gasta para a região que menos gasta, como na comparação entre estados, os valores por região ainda assim revelam desigualdades importantes. A variação entre o Nordeste e o Sul é de mais de 60%, e esses dados comprovam que o FUNDEF e posteriormente o FUNDEB, não foram capazes de eliminar completamente as desigualdades financeiras na área da educação.

4.3 Variação entre os resultados da educação básica (IDEB) e sua relação com o PIB *per capita* nas regiões brasileiras

Conforme consta no portal do IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os bens e produtos finais produzidos por um país, estado ou cidade, sendo geralmente calculado anualmente e na moeda do local considerado. O indicador representa o fluxo de novos bens e serviços finais produzidos e, a partir dele, outros índices podem ser calculados como o PIB *per capita*.

O PIB *per capita* é simplesmente a divisão do valor do PIB pelo número de habitantes da área analisada, revelando quanto do PIB caberia a cada indivíduo caso ele fosse dividido em partes iguais.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de acordo com o Ministério da Educação (MEC), foi criado no ano de 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino fundamental. É um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação por meio de dados. É calculado a partir de dois componentes: a taxa de aprovação escolar, obtidas anualmente pelo Censo Escolar, e as médias de desempenho em exames aplicados pelo MEC. No caso das escolas e municípios, o exame utilizado para o cálculo é a Prova Brasil, e o diagnóstico é feito a partir de questões didáticas e questionário socioeconômico aplicados a cada dois anos.

O índice tem como parâmetro de avaliação notas de 0 a 10, e os indicadores utilizados para o cálculo tem objetivos diferentes que se complementam: a taxa de aprovação calcula o fluxo, e a nota no exame, a aprendizagem, equilibrando as dimensões. A nota média para comparações com sistemas educacionais de países desenvolvidos é 6, no ano de 2022.

Esta seção busca comparar os números do PIB *per capita* e nota do IDEB de cada região do Brasil, em uma tentativa de verificar a distribuição de ambos entre as regiões, sem estabelecer, no entanto, relação de causalidade. Isto porque, para além da renda per capita, é indicado na literatura que os resultados da educação sofrem a influência de outros fatores, como antecipado na análise de estudos na área, como as capacidades financeiras (incluindo os repasses de outros níveis de governo) e administrativas dos municípios.

Tabela 2: Distribuição do IDEB e PIB *per capita* por regiões do país (2019)

REGIÕES	**NOTA IDEB**	**PIB *per capita (R$)***
NORTE	4,7	22.810,70
NORDESTE	4,6	18.358,80
CENTRO OESTE	5	44.876,20
SUL	5,2	42.437,50
SUDESTE	5,2	44.329,80

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina e portal QEdu. Disponível em: https://sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/pib-1/pib-regional/2019-1 e https://qedu.org.br/brasil

Verifica-se que os indicadores IDEB e PIB *per capita* por região apresentam uma ordenação muito parecida. Os dois últimos colocados no IDEB, Norte e Nordeste, também são as duas regiões com os piores valores de PIB *per capita*. Verifica-se ainda que a desigualdade financeira entre as regiões é alarmante. Os resultados podem ser separados em dois grupos de regiões: no primeiro, as regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste, com indicadores mais altos; no segundo, as regiões Norte e Nordeste, com indicadores mais baixos, sendo que os melhores colocados apresentam uma diferença muito pequena entre si e os dois últimos também. A desigualdade é escancarada quando se compara esses

dois grupos, os primeiros apresentam em média o dobro do PIB *per capita* dos dois últimos colocados, sendo a diferença entre o primeiro, Centro Oeste, e o último, Nordeste, de mais de R$ 26.500,00, um valor mais alto do que o resultado total do Norte e do Nordeste.

Em síntese, a Tabela 2 mostra que os resultados do IDEB e do PIB *per capita* apresentam ordenações parecidas, com as regiões mais ricas apresentando os melhores resultados educacionais, demonstrando o quanto são fundamentais os mecanismos de mitigação de desigualdades entre os municípios, nos moldes do FUNDEF, cuja iniciativa deve ser do governo federal.

4.4 Considerações finais

Após a análise dos dados e indicadores propostos neste capítulo, pode-se afirmar que o FUNDEB não conseguiu eliminar completamente as desigualdades territoriais históricas no desempenho da política de educação básica entre os municípios brasileiros. Os três indicadores analisados neste capítulo, nota do IDEB, PIB *per capita*, em 2019, *e* gasto médio anual por aluno nos municípios de 2018 e 2019, quando comparados revelam certa conformidade, uma vez que as regiões com maior PIB *per capita* e maior gasto anual por aluno, não coincidentemente, apresentam as melhores notas do IDEB, indicando maior qualidade do ensino.

As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em todos os indicadores, manifestam pouca diferença entre si e muita diferença em relação às duas piores, Nordeste e Norte, que também diferem pouco quando comparadas.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho de conclusão de curso teve como objetivo responder a seguinte questão: O regime de colaboração tem avançado na eliminação das desigualdades territoriais históricas no desempenho da política de educação básica entre os municípios brasileiros? Foi feita uma discussão teórica sobre o federalismo e sua evolução no Brasil com o intuito de formar um entendimento histórico do percurso da implementação desse modelo de organização política e administrativa do país. Suas vantagens e desafios foram estudadas, bem como sua evolução e aprimoramento ao longo do tempo, que passou por diversas fases. Entender também as competências e responsabilidades de cada ente federativo nesse sistema foi fundamental para finalmente chegar ao tema da discussão: a educação básica e os desafios de sua oferta e desempenho.

A educação apresentou ao longo do trabalho inúmeras dimensões de dificuldades, dentre elas a sua variedade de gestão em cada município. A partir do artigo de Segatto; Euclydes e Abrucio (2021), constatou-se que a capacitação dos agentes políticos nas secretarias municipais é muito diversa, e essa disparidade impacta a implementação das políticas educacionais, sendo um fator que colabora para a desigualdade territorial na área da educação.

A comparação entre o PIB *per capita* as notas do IDEB de cada região do Brasil revelou que as regiões com as maiores notas são também as regiões com maior PIB *per capita*, ou seja, nos territórios mais ricos do país, a educação é mais bem sucedida, demonstrando a possível influência do desempenho econômico dos governos municipais no desempenho da educação básica.

Esse achado é consistente com aqueles apresentados no recente artigo de Miranda, Murillo e Carbonell (2023), que demonstra as inconsistências relacionadas ao financiamento da educação no Brasil. Apesar do FUNDEB ter como objetivo melhorar a redistribuição de recursos arrecadados, persiste uma grande discrepância de valores gastos por aluno anualmente na área, com a região que mais gasta, o Sul, gastando 60% a mais do que a com menor gasto, o Nordeste.

A partir da combinação de todos esses dados, foi possível constatar uma grande semelhança no ordenamento por região de cada indicador. As regiões com maior gasto e maior PIB *per capita* apresentam as melhores notas do IDEB, reforçando não uma relação de causalidade considerando que muitos outros fatores interferem na qualidade da educação ofertada, mas um grande impacto do desempenho econômico sobre o desempenho da educação básica, como ressaltado anteriormente.

O fato de o FUNDEB ainda fazer a redistribuição de recursos com critérios 75% devolutivos prejudica a equalização territorial e acaba negligenciando os municípios com baixa arrecadação, que consequentemente terão mais dificuldades de melhorar os índices educacionais. A pergunta do trabalho foi respondida negativamente, na medida em que os dados analisados demonstraram conformidade entre os gastos por aluno, PIB *per capita* e IDEB. É igualmente preocupante a constatação de que há dois grupos de regiões, o constituído pelas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste e o constituído pelas regiões Norte e Nordeste, que, apesar de pouca variação interna, apresentam grande distância entre si.

A desigualdade territorial no desempenho da educação básica é um problema complexo, que consequentemente exige soluções complexas. O artigo de Soares, Murillo e Carbonell (2023) pontua a importância de avançar nos estudos e debates acadêmicos sobre propostas de reforma que priorizem ganhos de eficiência e equidade, através de um financiamento que escolha políticas universais e considere, com mais critério, as necessidades dos municípios na distribuição de recursos, mesmo considerando a evolução da educação básica nesse aspecto. Abrucio (2010) reforçou também a necessidade de uma política mais redistributiva dos recursos, para além do FUNDEB, que envolva verbas federais, além da criação de instrumentos que fortaleçam a gestão municipal da educação, como mais indicadores com metas associadas à distribuição de recursos, o fortalecimento da coordenação estadual, melhorando a cooperação entre estados e municípios e entre os próprios municípios, utilizando inclusive consórcios públicos e privados, e o fortalecimento dos fóruns federativos.

6 REFERÊNCIAS

ABREU, A. A. *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios/dhbpr>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], ed. 24, 2005. DOI Rev. Sociol. Polit. (24) Jun 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/?lang=pt. Acesso em: 9 maio 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: ABRUCIO, Fernando Luiz *et al*. *Estado, instituições e democracia: república*. [S. l.: s. n.], 2010. cap. 5, p. 177-212.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, ano 2005, v. 24, p. 41-67, 1 jun. 2005. DOI https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 abr. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: ABRUCIO, Fernando Luiz et al. *Educação e federalismo no brasil: combater as desigualdades, garantir as diversidades*. [S. l.: s. n.], 2010. cap. Parte I, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando; GRIN, E. Inovação no Associativismo Territorial no Brasil: Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. *Redes*. Santa Cruz do Sul. Online, v. 22, p. 39-64, 2017.

ARAÚJO, Bernardo Goytacazes; RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. A instabilidade Política na Primeira República Brasileira. *Estudos Filosóficos*, São João del Rei, ano 2009, ed. 3,

p. 129-141, 02/2009 2009. DOI ISSN 2177-2967. Disponível em: https://ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos/revista_no_3.php. Acesso em: 6 abr. 2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais*, [s. l.], ano 2010, v. 53, ed. 3, 2010. DOI https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnfF/?lang=pt. Acesso em: 16 maio 2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em Perspectiva*, [s. l.], v. 18, ed. 2, p. 17-26, 2004. DOI https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt. Acesso em: 9 maio 2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Iuperj, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/31943>.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade.* Campinas, SP, Brasil: Centro de Estudos Educação e Sociedade - Cedes, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/211306>.

BARBOSA, M. *Era Vargas*. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/era-vargas.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988: A reconstrução democrática do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 179, 1 jul. 2008. Idade contemporânea, p. 1. DOI ISSN: 0034-835X | 2596-0466. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496911. Acesso em: 11 abr. 2023

IBGE. Produto Interno Bruto - PIB. In: IBGE. *Produto Interno Bruto* - PIB. [S. l.], 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 9 maio 2023.

LIZIERO, L. (2019). Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de estado. *Direito Público, 16*. Recuperado de https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3123

MENDONÇA. Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018. 372 p.

MIRANDA, Tiago. Direitas Já: rejeição da Emenda Dante de Oliveira marca a história do País. *Rádio Câmara*, Brasília, ano 2014, 22 abr. 2014, p. 1. Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/431737-direitas-ja-rejeicao-da-emenda-dante-de-oliveira-marca-a-historia-do-pais/. Acesso em: 12 abr. 2023.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. Avanços e impasses na educação: à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, ano 1998, n. 21, p. 16-27, jan/mar 1998. DOI 1676-9473. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1180. Acesso em: 5 maio 2023.

SEGATTO, Catarina Ianni; MACIEL, FILLIPE; ABRUCIO, FERNANDO. Capacidades Estatais e seus Efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos de Gestão Pública*, v. 26, p. 1-19, 2021.

SOARES, Marcia M.; GARCÍA, Encarnación M.; CARBONELL, Jesús R. Desigualdades territoriais no financiamento das políticas de educação e de saúde na Espanha e no Brasil. *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 57, p. 1-22, 2023.