

O regime de colaboração intergovernamental

Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena

Este texto trata das medidas previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um conjunto de programas e ações desenhado pelo Ministério da Educação (MEC) e divulgado no primeiro semestre de 2007. Destacaremos, em nosso olhar sobre o PDE, o tema da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, relacionando-o a dois princípios ou estratégias que perpassam muitas das ações previstas: a descentralização e o regime de colaboração intergovernamental na oferta educacional.

Descentralização e regime de colaboração são termos que têm sido recorrentemente utilizados em anos recentes como caracterizadores da política educacional brasileira, seja aquela enunciada no ordenamento constitucional-legal, seja a traçada em programas, projetos e ações governamentais.

Podem ser consideradas expressões de plural e controversa definição, uma vez que se inscrevem na análise de campos por natureza expostos a profundas contendas: a política e as políticas públicas. Dados os limites deste texto, não é possível esmiuçar e confrontar conceitos, pelo que optamos por expor algumas delimitações dos termos, no intuito de discutir, ainda preliminarmente — ou seja, em tese, porque apenas com base nos documentos oficiais recentemente divulgados —, as relações intergovernamentais no financiamento da educação básica no âmbito do PDE.

Assim, começamos com algumas definições, para, na seqüência, tratarmos do plano de metas Compromisso Todos pela Educação, uma política do PDE a ser destacada pelo seu escopo abrangente e por ensejar inflexões em bases das relações intergovernamentais na área da educação.

Descentralização e regime de colaboração intergovernamental: autonomia, interdependência e complementaridades

Muitas vezes nos referimos à descentralização como processo, ou como movimento que distancia um objeto de um ponto definido como centro. Reportando-nos ao regime federativo brasileiro, o centro poderia ser o Governo Federal ou um governo estadual. Como movimento, a descentralização seria a transferência de responsabilidades e atribuições de um território mais abrangente em direção a governos estaduais e/ou municipais. Se pensarmos, contudo, na oferta das etapas que hoje constituem a educação básica, tal imagem fica comprometida, uma vez que tem uma gênese não-centralizada, quer dizer, com grande parte da responsabilidade diretamente assumida pelos estados e municípios. Esse contexto histórico deve ser levado em conta para que possamos compreender o significado do termo e das propostas de descentralização da educação das últimas décadas.

Isto posto, voltando à idéia de movimento, podemos especificar a descentralização como estadualização (transferência de responsabilidades do Governo Federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do Governo Federal ou de um governo estadual para os municípios). De modo complementar, segundo Almeida (2005), a descentralização intergovernamental pode ocorrer por meio da transferência de capacidade fiscal

e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios ou, ainda, mediante a transferência aos estados e/ou municípios da responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal.

É oportuno observar que a opção política pela descentralização no Brasil, consagrada na Constituição de 1988, vincula-se à estrutura conferida à federação brasileira e, portanto, não resulta de opções políticas de um governo (Afonso, 2004). Tal ressalva, contudo, não exclui a possibilidade de implementação de políticas setoriais que, concebidas numa das esferas aqui tomadas como “centro”, submeta ou induza estados e/ou municípios à sua execução.

Compreendemos que ao tratarmos da descentralização na área da educação devemos associá-la a outra declarada diretriz da institucionalidade do(s) sistema(s) educacional(ais), a de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Com efeito, a Constituição Federal dispõe que as esferas de governo devem não somente organizar seus próprios sistemas de ensino, mas fazê-lo em regime de colaboração, o que também ficou consagrado na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Os sistemas de ensino previstos são o federal, os dos estados e os dos municípios. Assim sendo, o regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, o projeto nacional de educação. Como tal, também será, legitimamente, uma estratégia de que podem se valer cada um e todos os entes federados para realizar seus deveres educacionais próprios, porque é cláusula precedente à sua autonomia.

Na realidade, esse regime de colaboração não pode ser concebido e praticado apenas como uma mera relação estabelecida entre governantes, que poderia ser eventual, temporária, episódica e precipuamente voluntária. Se os entes federados têm de dispor de sistemas de ensino em regime de colaboração, tem-se a concepção de que aqueles e estes fazem parte de um mesmo todo, de uma tessitura de complementaridades. Isto posto, a organização descentralizada ou os movimentos de descentralização na área educacional governam-se pelo princípio de um labor em comum, uma operação em conjunto (co-operação) que supõe assimetria entre os sistemas; mas também que todos são indispensáveis entre si, cumprem suas respectivas funções e as do conjunto. Assim pensando, a ação de “transferência” de algo, sempre presumida na descentralização, assume um caráter de negociação ou de concertação, que pode ser operada em várias instâncias da esfera pública, sejam as da democracia representativa, sejam outras criadas em múltiplos espaços de interlocução.

A colaboração intergovernamental pode ser interpretada como abrangendo âmbitos distintos, dos quais se pode sublinhar a oferta, o financiamento, o planejamento e a normatização da educação. Dado o foco deste artigo, cabe salientar a responsabilidade do Governo Federal de assistir técnica e financeiramente aos estados e municípios, inserida na sua função redistributiva e supletiva para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Tal responsabilidade pressupõe e implica, necessariamente, a cooperação da União para com os governos subnacionais, delimitada como um dever, esteado em objetivos e funções explicitamente declarados.

Cabe sublinhar que a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação é, mais do que prescrição, criação política. A prática das relações intergovernamentais é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas. E essa prática é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação. Mesmo tendo presente tal situação, nosso olhar sobre o PDE estará aqui mais restrito a pretensões inscritas em documentos que apresentam medidas planejadas para o desenvolvimento da educação básica – porque é do que dispomos, no presente, para ser apreciado.

Sobre o plano de metas Compromisso Todos pela Educação

Dada a amplitude das ações do PDE voltadas à educação básica, elegemos como foco uma, diretamente relacionada ao uso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que é balizador de ações de assistência técnica e financeira da União. A escolha deve-se ao maior volume de recursos envolvidos em comparação a outras ações, assim como às peculiares e inéditas características de relações intergovernamentais projetadas. Cabe observar que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) será calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP(INEP), combinando dados de aprovação escolar e médias de desempenho em provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), especificamente na Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e na Prova Brasil.

O Compromisso Todos pela Educação, cujas linhas gerais estão no Decreto 6.094/07, está pautado em 28 diretrizes, prevê a adesão voluntária por parte de estados e municípios, para a qual se exige a formulação e implementação de plano de metas, visando a melhoria da qualidade da educação básica. O IDEB é concebido como um indicador objetivo que permitirá o monitoramento da evolução da situação educacional, compreendendo metas intermediárias (a cada dois anos) e finais (2022). Dentre os estados e municípios brasileiros, aqueles que assinarem o termo de adesão ao Compromisso e, com prioridade, aqueles com IDEB mais baixo, receberão assistência técnica do MEC para elaboração de um diagnóstico e de um plano de ações articuladas (PAR), em conjunto com dirigentes locais, abrangendo em ambos a gestão educacional, a formação de professores e demais profissionais, as práticas pedagógicas e de avaliação, a infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A adesão ao Compromisso servirá de base para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e às transferências previstas em lei) será direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e/ou do PAR. O MEC põe em marcha uma reorganização da distribuição de seus recursos voluntários, com outros/novos critérios e métodos. Como dito: “A idéia-chave é o estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes [do Compromisso] e para o cumprimento de metas [do IDEB]” (MEC, 2007, p. 1).

11

Sobre o Compromisso e o regime de colaboração

Entendemos que o Compromisso, tal como descrito, sinaliza algumas inflexões na política de assistência técnica e financeira da União, entendida nos marcos das relações intergovernamentais para o financiamento e a gestão da educação.

A política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada, porque vai no sentido de dar suporte a atribuições próprias das redes escolares municipais com índices mais baixos. Essa execução, contudo, conta com a intervenção direta do “centro”, uma vez que cabe ao MEC a assistência para a formulação de planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas a fim de melhorar a cobertura e a qualidade da educação.

Pode ser distinguida como uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e do ente que firma o Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, agregação essa que supõe uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas. Pode ser também qualificada como uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de

um planejamento (o PAR – Plano de Ações Articuladas), quanto pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas.

Temos presente que a democratização do Estado passa por múltiplas dimensões, sendo uma delas a democratização das relações intergovernamentais, à qual nos referimos aqui pensando num país federativo como é o Brasil. Essa democratização supõe regras, critérios e procedimentos firmados em diferentes lócus da esfera pública. No setor da educação, há décadas a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, o que, na prática política, assumiu traços distintivos ao longo do tempo, apartando-a ou aproximando-a da democratização das relações entre os níveis de governo.

O traço misto – clientelista e tecnocrático – da assistência financeira e técnica, que atravessou as décadas de 1960, 1970 e 1980, foi transitando para a oferta de programas universais e para critérios mais objetivamente explicitados, nos anos 1990 e 2000, mas que (ainda) não têm razões distributivas que garantam a “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” (CF, art. 206, I).

Na vigência do Compromisso, permanece essa última configuração – com traços *a priori* mais “democráticos” –, com que se projeta a assistência técnica e financeira da União com base em indicadores de natureza censitária e demográfica como número e características dos alunos e dos professores. Mas é acrescentado, do nosso ponto de vista, algo de original, pelo menos no que diz respeito à educação básica: conduz a avaliação ao centro do processo decisório de distintos modos.

O IDEB é estimado com base em avaliações, as avaliações que os professores fazem nas escolas, das quais resultam as taxas de promoção, e as avaliações de desempenho dos alunos em modalidades do SAEB. Os entes que aderem ao Compromisso traçam seu planejamento com base em diagnósticos (que são uma outra forma de avaliação); esses próprios entes e o MEC monitoram (o que é o mesmo que dizer avaliam) a realização das ações e sua expressão periódica no IDEB.

Assim considerando, o regime de colaboração na educação, na especificidade do uso de transferências voluntárias da União, pode ser apontado como instituinte de um novo marcador nas relações intergovernamentais, que são as avaliações. Para a distribuição de recursos, aos critérios de número de alunos e de redistributividade, acrescentam-se os de resultados de avaliações.

Portanto, é indispensável que nossas atenções se voltem para os sistemas e sistemáticas de avaliação implicados, problematizando-os, pois são estes que estão/estarão comunicando (enunciando como verdade) sucessos e insucessos, eficiências e ineficiências que, se têm um valor, por certo este apresenta uma face simbólica, mas literalmente é/será quantificado em recursos financeiros. Isso nos remete a uma questão de valor pedagógico, político e administrativo: que avaliação? E, afinal e ao cabo, sobre quem recairá a responsabilidade pelos sucessos ou insucessos, pelas eficiências e ineficiências, pelo mérito da captação de mais ou menos recursos? Em regime de colaboração!

Referências

AFONSO, José R. *Brasil, um caso à parte*. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disp. em http://federativo.bndes.gov.br/%5cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0002437.pdf.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. "Recentralizando a federação?". In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, junho de 2005, p. 29-40.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (versão atualizada, com emendas constitucionais). Disp. em <https://legislacao.planalto.gov.br>.

BRASIL. Leis, Decretos, etc. *Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

_____. *Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. *Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

MEC. Ministério da Educação. *Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo*. Brasília: MEC, 2007.