

Governança Federativa na Educação Básica

O sistema educacional brasileiro é profundamente impactado pela organização da Federação, sobretudo pela repartição de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Se, de um lado, todos gozam de larga autonomia para formular políticas e, principalmente, gerir suas redes de ensino, de outro lado, cooperação e interdependência são essenciais para assegurar mecanismos mitigadores das desigualdades dos entes federados.

É fundamental a existência de um arcabouço legal em matéria educacional sobre o balanceamento entre autonomia e interdependência dessa miríade de entes autônomos – 27 estados, Distrito federal e 5.570 municípios. Essa estrutura legal forneceria diretrizes para a gestão das redes federal, estadual e municipal de forma colaborativa e convergente para um padrão de qualidade pactuado nacionalmente, assim como tornaria mais evidente a necessidade de financiamento e a sustentabilidade ou não dessas redes.

Tais diretrizes forneceriam critérios para monitorar e avaliar o desenvolvimento da política educacional e seus resultados no território nacional, constituindo-se na governança federativa viabilizadora de uma atuação organizada e complementar dos gestores das três esferas de governo.

Duas lacunas legislativas relevantes obstam o alcance desse objetivo. A primeira, de caráter geral, é a ausência de regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal a respeito do estabelecimento de normas de cooperação para o exercício da competência comum entre a União, estados, Distrito Federal e municípios em relação ao acesso à cultura, à educação e à ciência. A segunda lacuna, de caráter específico, é a não aprovação do Plano Nacional de Educação, peça de articulação do Sistema Nacional de Educação previsto no art. 214 da Constituição Federal, ressaltada no Relatório sobre as Contas do Governo relativas a 2012.

Vê-se claramente nesse dispositivo constitucional os elementos-chave (sublinhados) da governança federativa da política educacional:

“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação (...) com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino (...) por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...)”

De acordo com a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase), o sistema nacional de educação deve trazer o conceito de interdependência, com prioridade aos seguintes temas: (i) papel central da União na indução da qualidade da educação básica; (ii) autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a gestão de seus sistemas; (iii) modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (iv) planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (v) valorização dos profissionais da Educação; e (vi) alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem.

O Congresso Nacional precisa enfrentar com urgência o debate legislativo que conduzirá à eliminação de lacunas que obstam a adequada coordenação de ações entre os gestores das diferentes esferas de governo da federação brasileira.

Algumas evidências das disfunções decorrentes da lacuna legislativa de um marco de colaboração federativa foram coletadas em recente auditoria sobre o ensino médio (Acórdão 618/2014-TCU-Plenário) realizada por esta Corte, juntamente com outros 28 tribunais de contas brasileiros. Entre as conclusões observadas, destacam-se as seguintes:

- O sucesso do gestor estadual na universalização do ensino médio, a cargo prioritariamente dos governos estaduais, exige necessariamente a regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, a cargo prioritariamente dos municípios;
- Os mecanismos redistributivos de financiamento mitigam os déficits das redes mais necessitadas, mas nem sempre elas conseguem se beneficiar tanto quanto precisam, em relação às redes mais maduras e bem estruturadas;

- A etapa do ensino médio no Brasil ainda é subfinanciada, pois o investimento público direto por estudante é baixo se comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse sentido, discute-se, no bojo do projeto de lei do Plano Nacional de Educação, que tramita no Congresso Nacional desde 2012, o incremento dos recursos destinados à educação, expressos em termos de percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

Comparação do Investimento *Per Capita* no Ensino Médio



O debate sobre os patamares de financiamento, contudo, deve estar acompanhado da necessidade de definição de padrões mínimos de qualidade, tal como preconizado na Constituição Federal (art. 211) e na Lei de Diretrizes e Bases (art. 4º, inciso IX). Esses padrões devem servir de baliza para a modelagem de um sistema de equalização fiscal que permita às redes mais carentes de recursos alcançar níveis adequados de entrega dos serviços educacionais.

O necessário aumento dos recursos destinados à educação requer, da mesma forma, melhoria nos padrões de transparência dos gestores que os administram. Sobre essa questão, ficou evidenciada na auditoria realizada pelo TCU a necessidade de aprimoramento do sistema de auditoria e atestação das informações sobre gastos em educação, sobretudo aquelas prestadas pelos governos estaduais no Sistema Integrado de Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

Outra dificuldade decorrente da falta de um marco legal de colaboração entre os entes federados diz respeito à dificuldade de se construir as bases para um sistema nacional de avaliação que alcance todas as etapas da educação básica e possa balizar o processo decisório associado à política pública de educação.

Assim, o aprimoramento da governança federativa, por meio da definição de diretrizes e estratégias para o regime de colaboração entre os entes federativos é pressuposto para a entrega de uma educação pública de qualidade à sociedade em todo o território brasileiro.