



RENALDO ANTONIO GONÇALVES

Educação e Federalismo no Brasil.

Programa de Pós Graduação das Ciências Sociais.
Departamento de Política.
Doutorado.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
São Paulo, agosto de 2006.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



RENALDO ANTONIO GONÇALVES

Educação e Federalismo no Brasil.

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais na área de concentração das Ciências Políticas sob orientação do Prof. Dr. Miguel Wady Chaya .

Programa de Pós Graduação das Ciências Sociais.
Departamento de Política.
Doutorado.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
São Paulo 2006.

Comissão Julgadora

Agradecimentos.

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração direta ou indireta de muitas pessoas. Manifesto assim, minha gratidão a todas elas e de maneira particular:

Ao meu orientador Prof. Dr. Miguel Chaia, pela oportunidade de partilhar suas opiniões sempre muito pertinentes que permitiram aprofundar e acrescentar muito conteúdo à pesquisa.

A Profa. Dra. Marta T. Arretche, pelas suas agudas observações, por disponibilizar vários textos que influenciaram e trouxeram novas contribuições ao trabalho.

Ao Prof. Dr. César Roberto Leite da Silva, amigo desde o tempo de mestrado na USP, pelos comentários substantivos que enriqueceram esta pesquisa.

Ao Prof. Luiz Machado, amigo que disponibilizou uma biblioteca para que eu pudesse dar início a esta pesquisa. Nesta biblioteca tive contato com a literatura da ***nova economia institucional***, a proximidade com este material mudou significativamente a direção deste estudo.

Agradeço a Profa. Dra. Maria Dilneia Espindola Fernandes pelas contribuições sobre a história da educação no Brasil, a Profa. Dra. Flávia Piovezani sobre as questões Constitucionais, aos entrevistados Sr. Thomas Tünnemann, Prof. Dr. Michael Fritsche, Sra. Tânia M. R. Pimazoni e Sra Tereza Wagner, pela paciência de lerem e comentarem os respectivos trechos.

Aos amigos do departamento de Métodos Quantitativos e Atuariais da FEA – PUC/SP, e principalmente ao Prof. Dr. Samuel Hazzan que deu um apoio expressivo ao meu trabalho.

Aos amigos Alexandre e Rose, da Thao Brasil que disponibilizaram um espaço em seu escritório para a finalização desta tese.

Ao Paulo e a Márcia do Instituto da Cidadania pela oportunidade de participar de várias experiências intelectuais instigantes, dentre elas os seminários “A importância do voto” junto aos estudantes do segundo grau da rede pública e privada do Estado de São Paulo.

Fico grato à minha esposa Deborah que leu com paciência e dedicação os originais, auxiliando-me com importantes contribuições... e pelo seu companheirismo e amor durante todo período.

As minhas filhas, razões da vida. Para a Rachel que pergunta sempre se já terminei de escrever a tese e a Tamara que sempre perguntou o por que das coisas. Aos meus pais Waldemar e Ilda, pelo carinho e incentivo desde o início...

Resumo

A educação no Brasil é reconhecida como fundamental para o desenvolvimento do país sendo provida de abundantes recursos pela Constituição. No entanto, as políticas públicas deste segmento são ineficazes e não conseguem atender a todo o etário em idade escolar. Uma das causas da exclusão é a estrutura federativa que interfere diretamente na organização da oferta dos serviços educacionais.

Esta dificuldade em atender crianças em idade escolar nas escolas públicas está distribuída de maneira desigual nos estados da federação. A relativa autonomia federativa de cada nível de poder para gerir seu próprio sistema escolar vem produzindo, quase como regra, péssimos resultados para todo o país, sendo que tal problemática concentra-se preferencialmente nos sub-governos do nordeste e do norte, nas regiões rurais, e por fim na população negra e parda com renda de até um salário mínimo.

Uma abordagem da relação educação/federalismo, tratando-a apenas como um produto específico da estrutura federalista brasileira, reduziria a pesquisa a uma mera visão descritiva com pouca capacidade explicativa. Em razão disso e para subsidiar o entendimento do federalismo brasileiro e a oferta de serviços educacionais pelo Estado, optamos comparar a nossa organização federativa com a de outros países.

Embora os estudos empíricos comparados de sistemas federativos operem com dificuldades para colher as informações relevantes, estabelecer padrões de comparação e validar os parâmetros escolhidos, tais análises são importantes para revelarmos os diferentes formatos das instituições desenvolvidos em cada país.

Neste sentido, o federalismo brasileiro será analisado comparativamente em relação ao Norte-americano e ao Alemão. Para fundamentar a comparação pesquisamos a bibliografia disponível, as fontes de dados contidas nos sites públicos e aprofundamos a análise em relação aos países escolhidos, através de entrevistas feitas com especialistas em educação e federalismo.

Nesse trabalho buscamos apurar o que há de semelhante em cada sistema federativo, bem como os aspectos diferenciais para aprofundar as comparações e com isso destacar as disjunções.

Afastamos-nos da linha tradicional que discute a dicotomia centralização x descentralização como foco central. Utilizamos a teoria da economia institucional por parecer mais adequada, para investigar as instituições políticas, econômicas (no sentido de operar as finanças públicas), administrativas e a estrutura educacional de cada uma das nações escolhidas.

A idéia essencial é que a estrutura de oferta de serviços educacionais de cada país é fruto do pacto federalista forjado em cada nação, visto que é ele também, o responsável por organizar as estruturas políticas, fiscais e

administrativas. Nesta perspectiva, a centralização ou descentralização é apenas o resultado do desenho organizacional produzido pelas instituições.

Para avaliar a questão educacional no Brasil usamos o modelo matemático “n espaço euclidiano”, como ferramenta de mensuração das diferenças existentes entre os sistemas educacionais, dos estados da federação e do distrito federal. A leitura do desempenho educacional, através desta ferramenta, permitiu desenvolver uma taxonomia numérica para classificar as distâncias e com isso analisar as diferenças de desempenho de cada sub-governo.

Foram utilizados indicadores de desempenho, financeiro e de resultado do sistema educacional brasileiro dos censos do IBGE de 1990 e 2000, e dados levantados por pesquisadores do tema para alimentar o modelo matemático. Com este recurso foi possível medir a evolução do setor educacional em uma década e as diferenças de performance que cada sub-governo produziu.

A partir da análise da literatura, da comparação entre federalismos e do tratamento dado aos indicadores do segmento educacional, chegou-se a alguns resultados que explicam as mudanças ocorridas na oferta de bens e serviços educacionais no Brasil, tais como: a tendência de redução das diferenças entre os sistemas educacionais de cada sub-governo e a importância das disjunções federativas como obstáculos à melhoria da oferta do ensino.

Assim, para que o sistema educacional brasileiro possa avançar numa perspectiva democrática que amplie a escolaridade da população, será necessário desenhar um novo formato de financiamento da educação pública. Este novo formato não deverá depender da riqueza da região, estado ou município onde o indivíduo reside, mas de uma gestão eficiente dos recursos totais que o país dispõe para aplicar nesta função.

Neste sentido, as conclusões desta pesquisa apontam, de maneira indicativa, para a necessidade de romper com o atual modelo de gestão e buscar um novo arranjo federativo que permita este avanço.

Abstract

Education in Brazil is recognized as essential for the country's development, and the Constitution is providing it with plentiful resources. However, the public policies of this segment are ineffective and do not manage to assist every individual in school age. One of the causes for the exclusion is the federative structure, which interferes directly with the organization of the offer of educational services.

Such difficulty in assisting children in school age at public schools is distributed unequally across the federation states. The relative federative autonomy given to each level of power to manage its own school system has been producing, almost as a rule, very bad results for the entire country, but such problem is focused to a larger degree on the subgovernments of the Northeastern and Northern regions, on rural regions, and, finally, on the black and mulatto population with income of up to one minimum wage.

An approach to this education/federalism relation, treating it only as a specific product of the Brazilian federalist structure would restrict the research to a mere descriptive vision with reduced explanatory capacity. Therefore, and in order to provide subsidies for the understanding of the Brazilian federalism and the offer of educational services by the State, we have chosen to compare our federative organization with that of other countries.

Although the compared empirical studies of federative systems operate with difficulties to gather relevant information, to establish comparison standards and to validate the parameters chosen, such analyses are important to disclose the different shapes of the institutions developed in each country.

In this sense, the Brazilian federalism will be analyzed on a comparative basis with the North American and the German one. In order to provide grounds for the comparison, we have researched the bibliography available, the data sources contained in public websites and have deepened the analysis concerning the countries selected by means of interviews made with experts in education and federalism.

In this work, we have tried to determine the similarities existing in each federative system, as well as the differential aspects in order to deepen the comparisons and thereby point out the disjunctions.

We have distanced ourselves from the traditional line that discusses the centralization x decentralization dichotomy as a central focus. We have used the institutional economics theory because it seems the most adequate one to investigate the political, economic (in the sense of operating the public finances) and administrative institutions, in addition to the educational structure of each of the nations chosen.

The core idea is that the structure for the offer of educational services in each country is the product of the federalist pact forged in each nation, since such

pact is also responsible for organizing the political, tax and administrative structures. In this perspective, the centralization or decentralization is only the result of the organizational design produced by the institutions.

To evaluate the education question in Brazil, we have used the mathematical model “n-Euclidean space” as a tool for measuring differences existing between education systems of the federation states and the federal district. The reading of the educational performance through this tool has allowed us to develop a numerical taxonomy to classify distances and thereby to analyze the performance differences in each subgovernment.

We have used indicators of the educational system’s financial and result performance related to the 1990 and 2000 *IBGE* (Brazilian Institute of Geography and Statistics) censuses, and researchers of the subject have surveyed data to feed the mathematical model. By using this resource, it was possible to measure the evolution of the education sector over a decade and the performance differences that each subgovernment has produced.

From the analysis of the literature, comparison between federalisms and treatment given to the education segment indicators, some results were achieved that explain the changes that have taken place in the offer of educational goods and services in Brazil, such as: the tendency to reduce the differences between the education systems of each subgovernment and the importance of the federative disjunctions as obstacles to the improvement of the education offer.

Thus, for the Brazilian education system to be able to advance in a democratic perspective that will enhance the population’s school education, it will be necessary to design a new shape for financing the public education. This new shape should not depend on the richness of the region, state or city where the individual lives, but on an effective management of the total resources the country has available to apply in such function.

In this sense, the conclusions of this research point indicatively to the need of breaking up with the current management model and looking for a new federative arrangement that allows such advance.

Sumário

Capítulo I

1.1 – Introdução	13
1.2 – Distribuição dos Capítulos	31

Capítulo II

A questão federativa e os bens públicos: a atualização do debate	34
2.1 – A Perspectiva da Nova Economia Institucional e a Definição do Estado	34
2.2 – As Políticas Públicas e a Oferta de Bens Públicos	49

Capítulo III

Os Critérios Analíticos.	60
3.1 – As relações Intragovernamentais.	60
3.1 – Critérios Econômicos e Fiscais.	62
3.2 – Critérios Políticos do Federalismo.	65
3.3 – Critérios Administrativos do federalismo.	71

Capítulo IV

O Sistema Educacional Brasileiro	74
4.1 – Uma breve história da Educação no Brasil.	74
4.2 – A distribuição de papéis e recursos na oferta de bens e serviços educacionais.	89

Capítulo V

O Modelo Matemático para Agrupar e Escalonar o Desempenho dos Sub-governos.	102
5.1 – Medindo as desigualdades na oferta de serviços educacionais entre os estados da federação.	102
5.1.1 – O Modelo Matemático.	102
5.2 – Os Indicadores do Ensino Fundamental	103
5.3 – Análise dos Resultados.	107
5.4 – Os sub-governos como gestores dos serviços educacionais do ensino fundamental.	115

Capítulo VI

O Federalismo Brasileiro	120
6.1 – Aspectos Políticos	120
6.2 – Aspectos econômicos	133
6.3 – O Regime Fiscal Brasileiro	135
6.4 – Aspectos administrativos	146

Capítulo VII

O Federalismo Alemão	151
6.1 – O sistema educacional da Alemanha as escolas primárias	151
6.2 – As Escolas Secundárias	152
6.3 – O Ensino Superior	154
6.4 – Aspectos Políticos	155
6.5 – A primeira reforma Constitucional 1955/56	158
6.6 – A segunda reforma Constitucional 1969	158
6.7 – Aspectos Econômicos e Fiscais	162
6.8 – Aspectos administrativos	166
6.9 – Os limites e as críticas ao modelo federalista alemão	168

Capítulo VII

O Federalismo Americano.	171
7.1 – O sistema educacional nos Estados Unidos	171
7.2 – Aspectos Políticos	176
7.3 – Aspectos econômicos do federalismo americano	181
7.3.1 – As subvenções	183
7.3.2 – A Renúncia Fiscal	184
7.3.3 – Os Empréstimos	184
7.4 – Os recursos da esfera federal	185
7.5 – Aspectos administrativos	188
7.6 – Os limites e as críticas ao modelo federalista americano	189

Capítulo IX

Aspectos Comparativos dos Três Modelos Federalistas.	193
9.1 – Os federalismos e o federalismo brasileiro.	193
9.2 – As semelhanças e as diferenças entre os federalismos	202
9.3 – Os limites gerados no modelo federalista brasileiro.	209
9.4 – Um balanço das políticas educacionais geradas pelo sistema federalista brasileiro.	217
9.5 – Manutenção da Exclusão ou Mudança e Universalização?	223

Capítulo X

Conclusões.	226
Considerações Finais.	226

Bibliografia

Bibliografia	234
--------------	-----

Sites e Fontes de Pesquisa

Sites e Fontes:	240
-----------------	-----

Anexos

Anexo I	242
Anexo II	251

Lista de Figuras

Capítulo I

Tabela I – Escolaridade x Renda Real	21
Gráfico I – Evolução da Renda em Função da Escolaridade	22

Capítulo IV

Tabela II – Creches no Brasil	90
Tabela III – Pré-escolas no Brasil	90
Tabela IV – Ensino Fundamental no Brasil	92
Tabela V – Ensino Médio Não Profissionalizante no Brasil	93
Tabela VI – Ensino Médio Profissionalizante no Brasil	94
Tabela VII – Número e Percentual de Instituições por Categoria Administrativa – Brasil 2003	96
Tabela VII – Matrículas na Graduação Presencial – Brasil 1994/2003	96
Tabela IX – Distribuição das Matrículas na Graduação Presencial – Brasil 1994/2003	96
Quadro I – Repartição de Recursos e Papeis na Educação	98
Quadro II – Estrutura de Financiamento por Nível de Poder	101

Capítulo V

Tabela X – Algoritmos Euclidianos base 1990	108
Tabela XI – Dados Brutos de Desempenho Escolar	108
Tabela XII – Maiores Distâncias Vetoriais / Algoritmos Euclidianos base 1990.	109
Tabela XIII – Dados Brutos de Desempenho Escolar	109
Tabela XIV – Menores Distâncias Vetoriais / Algoritmos Euclidianos base 2000.	110
Tabela XV – Dados Brutos de Desempenho Escolar	110
Tabela XVI – Maiores Distâncias Vetoriais / Algoritmos Euclidianos base 2000.	111
Tabela XVII – Dados Brutos de Desempenho Escolar	112
Tabela XVIII – Dados Financeiros de 1993 – Médias e Desvio Padrão.	114
Tabela XIX – Dados Financeiros de 1993 – Médias e Desvio Padrão.	114
Tabela XX – Dados Financeiros de 2003 – Médias e Desvio Padrão.	114
Tabela XXI – Dados Financeiros de 2003 – Médias e Desvio Padrão.	114
Tabela XXII – Dados Brutos – 2003.	115
Tabela XXIII – Despesas Constitucionais com Educação 1987 – 1992	118

Capítulo VII

Quadro III – Perfil Federativo dos Tributos.	142
Tabela XXIV – Partilha de Recursos Resumo (exclui Prev. Social) –1997	143
Quadro IV-Despesas e Responsabilidades designadas por esfera de poder	145

Capítulo VII

Quadro V – Estrutura tributária e divisão de competência na RFA.	164
--	-----

Capítulo IX

Quadro VI – Comparação entre os Federalismos.	208
Tabela XXV – Capacidade de Captação de Recursos por Nível de Poder	210
Tabela XXVI – Estados Selecionados / Taxa de Exclusão do Ensino Fundamental	213

Capítulo I

Introdução.

Os debates sobre a inclusão da população pobre no sistema educacional público no Brasil aparecem com frequência, do ponto de vista dos educadores, centrados na falta de recursos financeiros. Para os que discutem a oferta de bens e serviços públicos na perspectiva do federalismo, a questão educacional é um sub-tema examinado a partir da centralização ou descentralização destes serviços. Mesmo as novas pesquisas sobre estas questões (federalismo e políticas educacionais) limitam-se a analisar as transferências inter-governamentais e sua eficiência nos gastos com educação.

A discussão sobre o modelo institucional da escola pública brasileira, apoiada nas contribuições das duas abordagens (educadores e federalistas), levanta elementos valiosos que permitem ampliar o debate. Com isso, torna-se possível destacar os subsídios contidos na história da escola pública que, combinados com as questões federativas, integram um novo mosaico para analisar a exclusão de partes significativas da população do sistema educacional brasileiro, com novas perspectivas.

Iniciaremos a análise, que integra as duas contribuições, a partir dos dados do censo de 2000 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Nesta base de dados registra-se que há 7,3% de analfabetos no etário de 10 a 14 anos, sendo que na faixa de 15 anos e mais este número sobe para 13,6%. Vale a pena dizer que estes índices estão concentrados nas regiões rurais (29,8%), na população negra e parda (18,7%) e na classe de renda até 1 salário mínimo (30,5%).

As regiões Norte e Nordeste contribuem para estas taxas de analfabetismo com índices de 12% e 15,2%, respectivamente, contrastando com os índices de 2,4% da região sudeste, 1,5% da região sul e 2,7% da região centro-oeste.

Os números apontados acima revelam o óbvio, ou seja, o perfil de exclusão do brasileiro tem as seguintes características: localiza-se na zona rural, nas regiões norte ou nordeste, é predominantemente negro ou pardo, com renda até 1 salário mínimo.

Em contraste ao perfil de exclusão descrito acima, encontramos uma população que mesmo em posição social assimétrica também contribui para a exclusão com as seguintes cifras: branco ou amarelo (8,3%), da região sul ou sudeste; urbano (10,2%); com renda maior que 10 salários mínimos (1,9%).

O que chama atenção nos dados acima, é que os segmentos da população com renda superior a 10 salários mínimos, também dão uma pequena contribuição para perpetuação do analfabetismo, por manter as suas crianças fora dos bancos escolares.

A exclusão média no Brasil de 7,3% das crianças no etário de 10 a 14 anos, esconde uma grande assimetria social, um enorme contraste entre as regiões, raça/cor, renda e localização espacial – rural ou urbana.

Esta estatística revela que a partir de 2006 uma parcela das crianças desta faixa etária (10 a 14) anos será adulta, outras atingirão esta condição em torno de 2010. Parte destas crianças serão atores involuntários da versão brasileira da novela escrita por Charles Dickens em 1837 ⁽¹⁾, *Oliver Twist*, que relata os percalços das crianças expostas e órfãs no início da revolução industrial inglesa, sujeitas à indigência, pobreza e falta de oportunidades.

Se atualizada para pessoas com 15 anos ou mais (adultos) em 2004 ⁽²⁾, observamos que estes indicadores se repetem, a taxa de analfabetismo se situa em 24,4%, concentrada nas regiões rurais (47,5%) no nordeste (59,4%), norte (47,5%), nos negros (32%) e pardos (31,2%).

¹ Dickens, C. *Oliver Twist*, Circulo do livro, 1984, São Paulo, Tradução: Antonio Ruas

² Dados do PNAD 2005, Censo social do IBGE.

Contextualizando a taxa de analfabetismo observada no Brasil em um cenário internacional ⁽³⁾ com países que apresentam indicadores semelhantes (analfabetismo acima de 20%), encontramos os seguintes parceiros: Nicarágua; Quênia; Guatemala; Camarões; Angola; República Democrática do Congo; Índia; Sudão; Paquistão; Nepal; República Centro-Africana; Senegal; e Serra Leoa.

Como sociedade, repetimos geração após geração, o mesmo relato de Charles Dickens escrito há aproximadamente 170 anos, ou seja, não conseguimos universalizar a educação, nem ampliamos suficientemente a escolaridade da população para inserir com cidadania plena a grande parcela excluída da sociedade. Este alarmante descaso com a educação, garante para o Brasil que a pobreza seja transgeracional, dito de outra maneira, a herança que os adultos excluídos deixam para seus filhos é a indigência, a pobreza e a falta de oportunidades, pela total incapacidade do Estado em fornecer serviços e bens educacionais que atendam adequadamente este segmento da população.

O que fizeram os países, hoje considerados desenvolvidos, para erradicar a extrema miséria da enorme população de excluídos?

Estes países investiram na educação como um dos fatores estratégicos para o desenvolvimento, fazendo com que a escolaridade da população agisse como contrapeso à concentração de riquezas e poder no Estado. Podemos afirmar que, na maioria das vezes os Estados geram riquezas para aqueles que o controlam, excluindo parte significativa da sociedade.

Visto nesta perspectiva e com base na experiência histórica das sociedades, podemos afirmar que é muito difícil observar a ocorrência de Estados que ampliem continuamente o acesso da população aos benefícios gerados por esta instituição. Somente a melhoria contínua da escolaridade (ou investimento em Capital Humano) é capaz de criar condições para romper a tendência de

³ Fonte: Literacy rates by country and by gender for 2000-2004. Montreal: Unesco, Institute for Statistics, 2005. Disponível em: www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/Literacy_10YearAgeGrp_August2005.xls. Acesso em: 6 out. 2005.

concentração de poder e impulsionar mudanças no sentido do desenvolvimento econômico, político e social.

O capital Humano é um gasto social que matura no longo prazo, sendo um dos elementos essenciais para modificar as características do Estado pela transformação das suas instituições. A transformação das instituições permite ampliar o acesso da sociedade aos bens públicos e a conquista de objetivos intangíveis como: bem estar social, garantias Constitucionais às minorias, etc..

Podemos afirmar que a educação foi um dos fatores preponderantes para impulsionar o desenvolvimento econômico, social e político de países como França, Inglaterra, EUA, Suíça, Países Baixos, Alemanha, etc.. A erradicação do analfabetismo em países ocidentais, hoje considerados desenvolvidos, deu-se entre 1800 e 1850, mas suas raízes foram plantadas no século XVIII, conforme afirma Marcílio (2005 p. 35, 36 e 37):

“A concepção de um ensino público e obrigatório emergia em algumas partes da Europa do século XVIII. Na Prússia e na Áustria, que como vimos deve-se buscar as origens do amadurecimento da passagem da instrução primária da Igreja para o Estado, em 1774, a reforma de Frederico I da Prússia e Maria Tereza da Áustria organizou um plano geral para a instrução estatal e obrigatória, que influenciou outros países da Europa e mais tarde o Brasil.”

“Do outro lado do Atlântico, a Revolução Americana promoveu mudanças educacionais de forte impacto geral. Benjamin Franklin, nascido em Boston em 1706, fundava sua gráfica e seu jornal na Filadélfia. Elegeu-se deputado para o Congresso Continental, foi nomeado diplomata da nova República e membro da Convenção republicana que elaborou a Constituição dos Estados Unidos. Franklin foi um homem impregnado de idéias enciclopedistas. Em seu livro ***Proposals relating to the education of Youth in Pensilvânia*** (1749) considerava que a boa educação deveria ensinar de tudo um pouco (ensino enciclopédico). Em 1751, escrevia ***Idea of de English Scool***, em que propunha um currículo de 6 anos com estudos de todas as disciplinas.⁴ Thomas Jefferson, por sua vez, propugnava uma escola elementar gratuita para todas as crianças de 7 a 10 anos; os melhores alunos seriam selecionados para as escolas secundárias e os melhores destas, para a universidade. Está aí, nas palavras de Manacorda, um projeto embrionário da pedagogia liberal democrata⁽⁵⁾. A educação

⁴ CREMIN, L., 1970 pp 371-2, Apud in Marcílio, Maria Luíza p. 36.

⁵ Ver também, Bremer, Robert H. Apud in Marcílio, Maria Luíza p. 36

pública vinha concebida em base estadual. Horace Man (1796 – 1859) fez a reforma fundamental da educação americana: universal, não confessional e gratuita.”

“...A Revolução Francesa inventou a imagem da escola, segundo Furet, investindo na escola seu próprio futuro e fazendo da instrução uma espécie de poder demiurgo, do qual dependeriam a liberdade do povo e a sua felicidade. Por se tratar de uma escola nacional, a serviço da nação ela deveria ser gerida pela nação. A escola deveria ser universal e gratuita e sob o controle do poder público; foram estes os princípios novos que entraram no Plano de Talleyrand. A escola pública tornava-se o local de integração republicana e nacional para a Revolução Francesa (6).”

Reforça a informação levantada por M. Luíza Marcílio, o relato de Ponteil (7) sobre o sistema educacional da França.

Conforme relatado no livro de F. Ponteil, a luta do ministro da instrução pública (na França de 1850 Jules Ferry), era que somente pela difusão popular dos conhecimentos, seria possível o fortalecimento da democracia.

“Atteindre aux sources vivifiantes de la science; l’instruction, c’est la liberté. Il s’agissait de donner une éducation d’État, neutre, obligatoire et libre; de promouvoir des nouvelles méthodes d’éducation, de fonder des bibliothèques et des écoles d’adultes, d’assurer aux filles une éducation égale à celle des garçons”...(8), Le suffrage universel s’est substitué au suffrage censitaire. L’égalité de l’éducation est indispensable à la démocratie”.

Ainda Ponteil citando Ferry (9):

"L'État est laïque et doit rester laïque pour le salut de toutes les libertés que nous avons conquises. Le législateur a eu pour premier objet de séparer l'école de l'église, d'assurer la liberté de conscience et des maîtres et des élèves, de distinguer enfin deux domaines trop longtemps confondus: celui des croyances qui sont personnelles, libres et variables, et celui des connaissances, qui sont communes et indispensables à tous, de l'aveu de tous."

O surgimento do ensino laico, com liberdade de cátedra, obrigatório, universal e financiado pelo Estado, para todas as classes sociais é a base desta

⁶ FURET, F. e OZOUF, J. p. 97 Apud in Marcílio, Maria Luíza p. 37.

⁷ PONTEIL, F. *Histoire de l'Enseignement en France*. Paris: SIREY, 1966.

⁸ ver op. cit. p 279

⁹ PONTEIL, F. *op. cit* 1966

revolução que utiliza o conceito de Capital Humano como ferramenta para fomentar o desenvolvimento econômico e enfrentar os desafios de construir uma sociedade equilibrada.

É necessário sedimentar no Brasil o conceito de “capital humano” ou, alternativamente, de “capacitação da população”, relacionando explicitamente os gastos do setor público com uma modalidade de ensino que promova transformações profundas nos homens e nas sociedades, validando com isto os processos de transmissão das habilidades adquiridas (conhecimento).

É através da escola que se torna possível ampliar no indivíduo o entendimento e o conhecimento do universo que o cerca, transformando seu próprio “ser individual” em “ser social” com condições de atuar na política, na economia e na sociedade.

Podemos afirmar que a educação transforma o homem, sua família, melhora seus padrões de nutrição e higiene, fomenta o desenvolvimento econômico, social e cultural. É este aspecto do “capital humano” e da “capacitação da população” que nos interessa, para isso é necessário aumentar a aderência entre os gastos do Estado com a educação, e os resultados obtidos. A educação deve ser entendida como investimentos na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

As relações entre a melhoria da qualidade de vida, prosperidade da sociedade (aumento de renda per capita) e o aumento da escolaridade do brasileiro não é um caso particular. Os estudos que fazem parte dos anais da Conferência promovida pela “International Economic Association” (¹⁰), apresentam vários estudos abordando vários países onde o investimento em capital humano tornou-se o um dos principais fatores de progresso.

¹⁰ Robinson, E. A. G. and Vaizey, J. E., (Ed.), The Economics of Education, Proceeding of a Conference held by the International Economic Association, ST. Martin's Press, New York, 1966.

A constatação dos impactos positivos da educação no desenvolvimento econômico das nações é discutida no artigo de Svernilson “Education, Research and other unidentified factors in Growth” (11).

Para Svernilson (1966, p. 74) as políticas macroeconômicas convencionais são importantes, mas a educação funciona como um diferencial estratégico de produção e consumo. Ela que permite as mudanças tecnológicas que distinguem os países ricos dos pobres.

“Education may be regarded as an *“investment”* in a productive agent. There are, however, also *“consumption”* aspects of education: it makes a direct contribution to the *“standard of living”* and creates a lasting *“consumption asset”*. The *“consumption effect”* and the *“production effect”* of education may be regarded as *complementary* from the point of view of the *“social values”* that form the basis for our conception of *“growth”* and wide sense. The increase production of goods and services made possible through the productive effects of education, may in the future assume a greater value, according to prevalent scales of preferences, to the extent that it will be combined with better education of the population as *“consumers”*. The relative weight attributed to the *“consumption”* and the *“production effect”* of education may be expected to vary between poorer and rich countries and will be reflected in the *“content”* of education. Starving countries would be expected to spend relatively more education for production, while countries approaching *“affluence”*, at the same increasing leisure time, would be expected to spend more on education for *“consumption”*. “

A educação como estratégia de desenvolvimento social, político e econômico apresenta resultados a longo prazo, mas, se não forem implementadas imediatamente e com seriedade, os benefícios não serão usufruídos nem mesmo pelas próximas gerações. A relação entre a maturação do investimento em capital educacional (expansão da rede de ensino), e políticas de crescimento econômico são tratadas neste estudo (Svernilson, 1966, p. 78) na perspectiva da construção de um sólido sistema educacional.

A expansão do sistema educacional é necessária, para dar suporte ao crescimento econômico de uma nação, pois neste artigo se revela que há uma

¹¹ Robinson, E. A. G. and Vaizey, J. E., (Ed.), op. Cit.:

forte correlação entre educação, pesquisa e inovação industrial (Svennilson, 1966, p. 78):

“In reality, research, education and industry are not entirely organized as separate institutions with different specialized functions, the merge into each other. Higher education is, or should be, integrated with research. Research may be conducted within industrial units. The distinction between basic and applied research is tending to disappear as industrial production becomes more scientific. On the other hand, the “development” of processes and products cannot be sharply distinguished from “research”. Formal education is combined with training in “production”. Education may take place in “built in” units within industry, and production itself may be regarded as a “learning process”, which may be speeded up by systematic education.”

Innovations in the organization of this system may accelerate economic growth. Research may become better integrated with industrial activities, education with research and industry with education.

Outro estudo, que apresenta um amplo painel comparando dados empíricos de várias nações, documentando fartamente as relações entre aumento de escolaridade e desenvolvimento econômico foi produzido por Kazer, M. C. “Education and Economic Progress: Experience in Industrialized Market Economies” (12).

Utilizando indicadores de educação formal como: porcentagem de crianças de 7 a 14 anos nas escolas primárias, porcentagem de estudantes na população total, taxa incremento do sistema educacional número de estudantes por professores. E relacionando estes indicadores com o progresso econômico Kazer analisa os seguintes países: Japão; França; Canadá; Bélgica; Austrália; Inglaterra; Suécia; Itália; Noruega; EUA.

O foco de seu estudo está no alargamento da escolaridade formal (primeiro grau, segundo grau e formandos nas universidades) e o início do ciclo de prosperidade destas nações, mensurado pelo aumento da renda per capita.

No Brasil, um dos aspectos econômicos dos benefícios gerados pela educação pode ser verificado nas relações travadas entre a escolaridade e a renda real

¹² Robinson, E. A. G. and Vaizey, J. E., (Ed.), op. Cit.

dos trabalhadores. Nos documentos “Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise”, publicados pelo IPEA (13) até o ano de 2002, podemos encontrar as tabelas que registram com fidelidade esta relação.

Tabela I – Escolaridade x Renda Real

Renda real média por grau de instrução (*)				
	0 – 4	5 – 8	9 - 11	> - 12
1991	404,31	479,09	754,53	1.739,69
1992	324,37	378,75	612,80	1.388,53
1993	365,84	434,32	695,16	1.620,67
1994	366,28	443,98	731,09	1.769,58
1995	409,58	491,03	760,26	1.846,95
1996	432,31	501,95	780,66	1.897,54
1997	428,50	500,93	759,20	1.883,25
1998	412,88	481,14	730,02	1.888,46
1999	388,30	452,64	671,97	1.735,74
2000	382,13	446,04	645,12	1.712,02
2001	368,39	429,16	606,28	1.624,91

Fonte: IBGE/PME - IPEA

(*) Em Reais de janeiro de 2000

Como podemos observar, a diferença de renda entre os trabalhadores com 4 anos de escolaridade e os acima de 12, é, em média, R\$ 1.347,68. O salário do topo da escolaridade é 3,5 vezes maior do que a base.

Podemos verificar que enquanto o trabalhador com baixa escolaridade (0 a 4 anos) recebe em média R\$ 389,35, aquele com escolaridade acima de 12 anos obtém renda em torno de R\$ 1.737,03 (rendimento médio de 1991 até 2001).

Visto na perspectiva de uma regressão, a relação entre a escolaridade e a renda média do trabalhador revela a seguinte correlação: no mercado de trabalho brasileiro, a renda do trabalhador aumenta em R\$ 126,44 (14), quase um salário mínimo nominal do ano de 2000, a cada acréscimo de 1 ano em sua escolaridade. Escrito na forma de regressão temos a seguinte identidade:

¹³ Veja no site <http://www.ipea.gov.br/> os boletins de Mercado de Trabalho, nos anexos estatísticos a tabela A.7.4 – Estes dados estão presentes nos documentos do IPEA até a edição N° 20 de novembro de 2002, após esta data os documentos do IPEA que analisam o mercado de trabalho não disponibilizam mais esta informação.

¹⁴ O salário mínimo nominal do ano de 2000 era R\$ 151,00 mês.

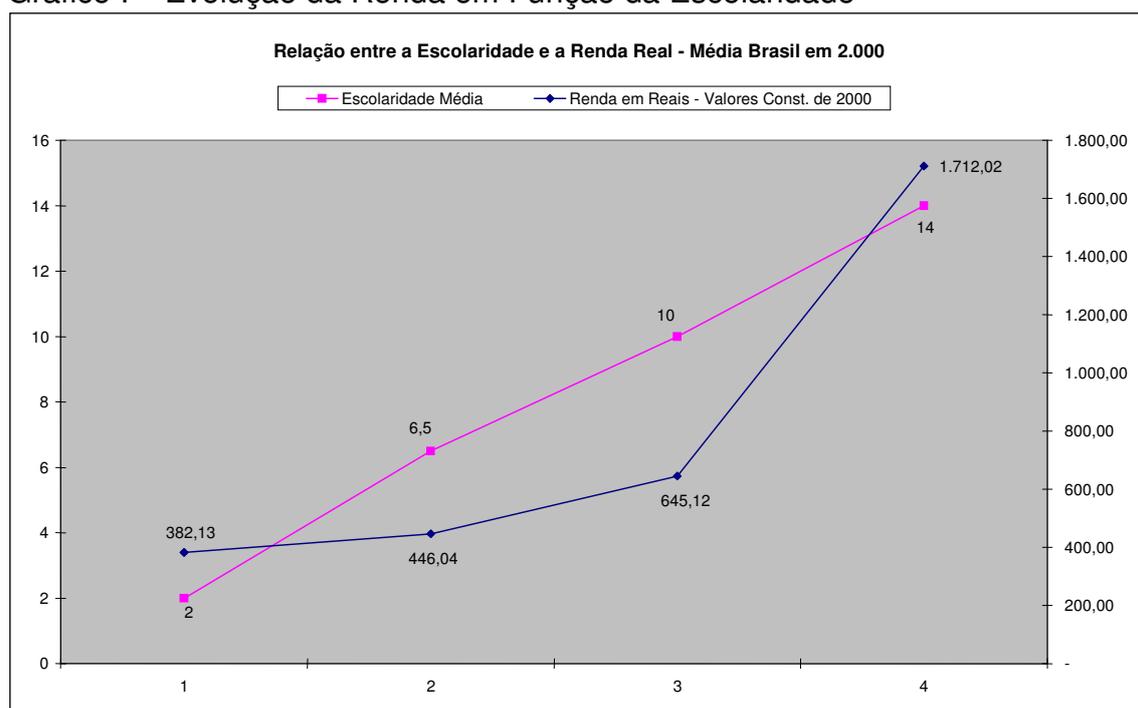
Renda do Trabalhador = $-340,85 + 126,44 \times$ (tempo de permanência na escola).

Mesmo utilizando um número baixo de observações, com pouca representatividade estatística, há uma forte aderência entre o aumento da escolaridade e a melhoria da renda ($R^2 = 73,65\%$).

As evidências empíricas são inequívocas, e revelam a forte correlação entre a escolaridade e a renda do trabalhador. Sendo assim podemos afirmar que a melhoria da renda per capita de uma nação aumenta quando aumentamos a escolaridade da sua população.

Esta aderência pode ser vista no gráfico abaixo.

Gráfico I – Evolução da Renda em Função da Escolaridade



Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

O tempo de escolaridade, deste gráfico, foi organizado como a média do intervalo sugerido pelo Boletim de Mercado de Trabalho do IPEA versus renda observada neste intervalo.

Evidentemente, se observamos uma correlação positiva entre a renda do trabalho e a escolaridade, é possível supor que a base do empreendedorismo, da criação de empresas, da formação de lideranças políticas, do desenvolvimento cultural e artístico de uma nação, depende também da escolaridade de sua população.

Se observado na perspectiva do gênero feminino (15), os impactos da escolaridade são positivamente surpreendentes, as mulheres com escolaridade de até 4 anos recebem por hora trabalhada R\$ 2,10; com 5 a 8 anos de escolaridade R\$ 2,50; no intervalo de 9 a 11 anos R\$ 3,60; e acima de 12 ou mais anos de escolaridade R\$ 10,10.

A melhoria da escolaridade na população feminina tem impactos sobre os indicadores de saúde e na demografia. A taxa de fecundidade em 2004 para as mulheres com até 3 anos de escolaridade é de 3,9 filhos e cai para 1,5 quando a escolaridade sobe para 8 anos ou mais.

Se estas observações são verdadeiras, como conseguimos entrar no século XXI com indicadores de exclusão expressivos, do etário de 7 a 14 fora da escola? Como podemos tolerar que parte da sociedade ainda ficará acorrentada ao circuito perverso do analfabetismo da falta de oportunidade, baixa renda e pobreza?

Como é possível explicar este fenômeno se o setor educacional dispõe de recursos financeiros abundantes, como, por exemplo, a “Lei Calmon” de 1985, que torna compulsória a aplicação de no mínimo 25% para os estados e municípios e 18% para a União (16).

Caso seja aplicada com rigor, a Lei Calmon significa disponibilizar para a Educação um orçamento público a cada 4 anos para Estados e Municípios e

¹⁵ Censo social do IBGE – PNAD 2004.

¹⁶ A Emenda Constitucional foi proposta em 24/83 pelo Senador Calmon, e normalizada pela lei 7.348 de 1985. Na Constituição de 1988, transformou-se em Artigo 212, que na sua regulamentação estabelece a aplicação de 50% destes recursos no ensino fundamental e na eliminação do analfabetismo.

aproximadamente um orçamento federal a cada 5 anos na perspectiva do orçamento da União.

Além deste volumoso e regular recurso financeiro há outras fontes institucionais regulares de financiamento do ensino público, que serão discriminadas no capítulo 4 deste estudo.

Portanto, abordar a questão da oferta de serviços educacionais restrita ao âmbito exclusivamente do econômico das finanças públicas, seria confiná-lo à idéia de racionalidade na oferta de bens públicos dentro de uma perspectiva da alocação ótima de recursos. O mesmo vale para uma visão limitada apenas aos aspectos políticos, cuja ótica estará quase sempre centrada na estrutura do poder e seu relacionamento entre os níveis de governo, ou ligados à agenda governamental.

As questões de políticas educacionais são mais amplas que uma leitura dos fluxos financeiros do setor educacional ou da agenda governamental.

Uma abordagem no âmbito do funcionamento das escolas como núcleos de aprendizado, como correntes pedagógicas, propostas curriculares etc. podem ser insuficientes ou extremamente específicos para se articularem com questões amplas como as políticas educacionais de uma cidade, estado ou país.

Os temas micro-educacionais (escolas como núcleos de aprendizado, as correntes pedagógicas, as propostas curriculares) são relevantes, mas não permitem uma articulação imediata com o ambiente macro e não fornecem uma explicação abrangente para a questão em aberto da exclusão no sistema educacional do Brasil.

Um dos riscos possíveis de tratar a crise da educação brasileira apenas na dimensão micro, seria o de culpar os educadores pela má qualidade do ensino. Há evidentemente outros fatores que interferem nesta questão micro, como, por exemplo, a ausência de ambientes escolares adequados (laboratórios,

bibliotecas, quadra de esportes, etc.); os investimentos com a capacitação dos docentes, a qualidade do material didático, entre outros temas.

A abordagem macro-educacional, de políticas públicas, políticas educacionais, questões demográficas, sistema nacional de educação, permitem uma explicação abrangente do problema, mas podem ater-se apenas a aspectos descritivos da questão.

Assim, para não ficarmos presos a uma abordagem descritiva ou ao labirinto das questões micro-educacionais, buscaremos uma metodologia que permita apontar os elementos críticos do circuito perverso do analfabetismo, baixa renda, pobreza e da falta de oportunidades.

A metodologia que usaremos para tratar de educação e federalismo no Brasil é a teoria da Nova Economia Institucional. Os elementos que definem detalhadamente esta abordagem metodológica estão disponíveis no tópico que segue a apresentação das hipóteses, denominado “Atualização do debate na perspectiva da nova economia institucional e a definição do Estado”.

Esta metodologia permitirá amalgamar as questões educacionais com o Estado, notadamente um Estado sob o regime federalista, através das suas instituições.

É importante destacar que as instituições são categorias analíticas complexas, pois são interdisciplinares, tem trajetória histórica diferente em cada Estado, sua criação e funcionamento dependem de recursos financeiros, da ação política dos governantes, dos valores culturais da sociedade, da ideologia, bem como das interações dos diversos atores sociais. A abordagem da nova economia institucional servirá, portanto, de fio condutor para avaliar a seguinte hipótese:

A oferta de educação no Brasil é fruto de um modelo federalista que se caracteriza por um alto grau de centralização administrativa e eficiência na arrecadação das receitas públicas na esfera da União. Concentradas neste

nível de poder, algumas ações administrativas estratégicas, operam com independência e descoordenação no lado dos gastos da União, estados e municípios, para ofertar serviços educacionais à população.

A independência, neste caso, deve ser entendida como uma ação partidária ou como a capacidade dos governantes gastarem em obras/ações, que possam “marcar” a sua administração junto à população para as próximas gerações.

Especificamente na educação, a autonomia federativa (independência nos gastos) significou a liberdade dos sub-governos implantarem, por exemplo, os Centros Integrados de Educação Popular (CIEP), experiência iniciada pelo governo estadual de Leonel Brizola (1984).

Na esfera federal, o governo Collor (1990) criou os CIACs (Centros Integrados de Apoio à Criança), uma versão dos CIEPS de Brizola como uma iniciativa inovadora do governo federal (sic) para prover os municípios, através de convênios, de um padrão de escola com o conceito de educação integral.

Esta mesma experiência de educação integral reaparece no governo municipal da cidade de São Paulo em 2002, na gestão da prefeita Marta do PT, com a criação dos CEU's (Centros de Educação Unificados). Novamente encontramos a mesma abordagem (17).

As “experiências inovadoras” na educação, a grosso modo, repetem a experiência pioneira de Brizola, cujo ponto fraco foi a transformação de um projeto educacional em projeto arquitetônico. As obras de construção civil destes projetos têm alto custo de implantação e depois de inaugurada custo elevado de manutenção.

Do ponto de vista orçamentário, isto significa que os recursos financeiros foram aplicados na educação, respeitando-se as leis que regulam este tipo de gasto, mas não necessariamente em projetos pedagógicos, em capacitação, em

¹⁷ Leonel Brizola Governador no Rio de Janeiro de 1988 a 1992; Fernando Collor de Melo Presidente do Brasil de 1990 a 1993; Marta Suplicy Prefeita de São Paulo de 2000 a 2004.

melhor remuneração dos professores, na criação e manutenção de ambientes escolares (laboratórios, bibliotecas, etc.), ações para universalizar a educação, ou modernizar a administração escolar.

Desta maneira, podemos afirmar que o gasto com a educação se resume muitas vezes em construir obras monumentais, que são projetos criados e implantados com grande autonomia pelos governantes dos municípios, dos estados e até mesmo pelo governo central.

Nesta mesma condição de autonomia federativa, mas relegando a educação a um plano secundário, encontramos municípios e estados que mantêm um precário o sistema educacional desviando os recursos específicos desta função para pavimentação de ruas de acesso ou fronteiriças a prédios ou instalações escolares, abrigos em paradas de ônibus que ligam as escolas da cidade, rodeios, construção de poços artesianos, etc. Ou apenas desviam os recursos da educação para outras funções programáticas que possam marcar a gestão do governante.

Assim, é importante qualificar o conceito de autonomia, pois é comum encontrar na literatura de finanças públicas a idéia de que o governante não dispõe de autonomia para gastar os recursos do Estado, pois as verbas são “carimbadas” – ou seja, há uma determinação Constitucional de patamar mínimo no gasto com a educação, saúde, segurança, etc.

O conceito de autonomia que adotamos, nesta pesquisa, está ligado a gastos sem qualquer tipo de coordenação, obra da inventividade de um governante (de qualquer uma das esferas governamentais) que cumpre a regra orçamentária, mas que busca, junto à população, um grande impacto político na sua ação, tornando-se uma questão partidária (“Um resgate da cidadania”).

Assim, os gastos com educação entendidos como uma ação governamental “relegada a um segundo plano” ou como um “resgate da cidadania” revelam que a estrutura de gestão do ensino brasileiro sofre total falta de coordenação, insipiente entrelaçamento das redes de ensino, recursos relativamente

abundantes, partidização das questões educacionais, e ausência de um padrão mínimo de ambiente escolar.

Devido à falta de coordenação, encontramos escolas públicas no Brasil que operam com uma sala atendendo simultaneamente a alunos de várias séries, não havendo nenhum ambiente de apoio (bibliotecas, laboratórios, quadras de esporte, etc.), e outras concebidas como complexos educacionais que “marcam a gestão de um governante”.

Os complexos educacionais, ao contrário de muitas escolas brasileiras, são projetados para oferecer educação integral e incluem: creche, educação infantil, ensino fundamental, playground, centro comunitário, teatro, cinema, biblioteca, quadras de esportes, piscinas, vestiários, ateliês, estúdios para oficinas de vídeo, TV, rádio e fotografia, telecentro, pista de skate e área verde, educação, esporte, cultura, lazer e aulas de informática em um mesmo local (segundo o modelo dos CEU's; CIACs e CIEP's).

Acreditamos que o modelo federativo adotado pelo Brasil para gerir o sistema público de educação estimula esta dessemelhança existente entre as escolas e atua como “amplificador” das distâncias regionais e sociais.

Esta estrutura federativa na gestão da educação, com extremos dicotômicos tão marcados, é um dos principais fatores que pode explicar as altas taxas de exclusão das regiões norte e nordeste do Brasil bem como a incapacidade de absorver as populações rurais, negra ou parda, com renda até 1 salário mínimo.

Trata-se, portanto, de um sistema federalista híbrido que construiu, no governo central, eficientes instituições de gestão (captação de recursos financeiros, regulamentações, ações políticas, entre outros), mas, devido a baixa coordenação e entrelaçamento insipiente entre os níveis de poder, pulveriza os recursos e outorga elementos legislativos e de gestão residual (legislação; fiscalização; etc.) para os outros níveis de poder.

Para documentar as dicotomias existentes no sistema educacional, produzidas pelo modelo federalista brasileiro, mediremos as assimetrias através de uma ferramenta matemática (n'espço euclidiano) que utilizará indicadores do sistema educacional dos estados da federação, e verificará as diferenças existentes por distância vetorial.

Ou seja, revelaremos em bases numéricas o tamanho das distâncias geradas entre os sub-governos pelo modelo federativo brasileiro em relação à oferta de serviços educacionais.

O “n espaço euclidiano” permite desenvolver uma taxonomia numérica que agrupará os atributos educacionais dos estados pelos critérios de semelhança e diferença, através de um dendograma. O dendograma permitirá a construção de um separador de classes pelas menores distâncias (vizinho mais próximo) e maiores distâncias (vizinho mais distante).

Como argumento complementar, abordaremos outras questões que produzem disjunções federalistas na educação, como: a responsabilidade difusa dos entes federados; a dificuldade do contribuinte entender a relação entre o pagamento do tributo e retorno com gastos educacionais, a superposição de atividades nas três esferas de poder; a duplicação de papéis; e, um padrão predatório de competição partidária entre os níveis de poder, que conflita com a idéia de cooperação presente na Constituição brasileira.

Este último aspecto revela que o esforço político dos partidos (e dos políticos) para ganhar uma eleição, está divorciado da idéia de melhoria contínua dos equipamentos sociais que atendem as demandas e necessidades da sociedade. Os partidos utilizam com freqüência o seguinte argumento de campanha: “as políticas públicas confeccionadas pela gestão anterior são equivocadas” sendo necessário “destruir o que foi feito” para “construir um novo modelo eficiente de oferta de bens públicos”.

Esta é uma das fortes características da competição política no Brasil, não é cultura dos políticos acumularem os acertos das gestões anteriores na oferta

de bens públicos modificando apenas o que não funciona. A atitude política de um partido ao ganhar as eleições é a de dismantlar a estrutura criada na gestão anterior e criar tudo de novo.

O comportamento político centrado nesta lógica de “construir uma nova instituição a cada eleição” está ancorado na autonomia federalista, na relativa abundância de recursos e na ausência de regras que estabilizem as relações institucionais existentes. Tudo isso é a causa do grande desperdício das verbas públicas.

Para servir de contraste ao sistema federativo brasileiro, avaliaremos dois federalismos antagônicos, um com grande capacidade de coordenação e uniformidade nas políticas públicas e outro com características distintas.

A apresentação exaustiva de vários modelos federalistas seria um esforço desnecessário, uma vez que a hipótese central é de que o sistema brasileiro combina aspectos de eficiência da arrecadação fiscal e centralização na União com independência (baixa autonomia), baixa coordenação, interpenetração e grande heterogeneidade dos gastos das receitas públicas dos três níveis de poder. Estes aspectos, combinados de maneira diferente, estão presentes em dois federalismos; o alemão e o americano.

Estes dois federalismos citados acima, irão servir de marco comparativo para avaliar o modelo existente no Brasil, pois representam os limites extremos da combinação dos elementos federalistas: coordenação e autonomia. Os EUA se caracterizam como um caso de grande autonomia dos três níveis de poder e baixa coordenação central e a Alemanha combina grande autonomia dos estados com eficiente coordenação central.

A linha de pesquisa que orienta este trabalho se apóia na idéia de que a estrutura de oferta de serviços educacionais é fruto do tipo de federalismo forjado em cada nação.

Para validar esta hipótese central, trabalharemos também com algumas questões secundárias:

a) Nas relações econômicas, como se estruturam a arrecadação e os gastos de recursos públicos nos modelos federalistas, americano e alemão? Neste eixo de discussão levantaremos parâmetros que servirão para analisar e fundamentar as comparações entre o modelo adotado pelo Brasil e o existente em outros países.

b) Quais são os elementos políticos relevantes que sedimentam os pactos federativos das nações citadas acima? Como estes elementos relacionam o grau de autonomia dos sub-governos com a capacidade de coordenação do governo central? Como evoluiu a estrutura institucional destes países?

c) Nas questões administrativas, vamos verificar como são distribuídas as competências legislativas, fiscalizadoras e executivas entre os diversos níveis de poder federativo, e como estas questões interferem na oferta de bens e serviços educacionais.

d) Quais elementos são semelhantes ou diferentes nas instituições criadas pelos federalismos destas três nações. Em função disso, como são organizadas as estruturas de oferta dos serviços educacionais, na Alemanha, nos EUA e no Brasil.

A seguir vamos apresentar a distribuição dos capítulos que abordarão as relações entre a oferta de ensino e o federalismo.

1.2 – Distribuição dos Capítulos

Dividiremos esta pesquisa em dez partes. Na primeira parte (Capítulo I) foram introduzidos os problemas da oferta de bens e serviços educacionais no Brasil, apontando para a hipótese de que a estrutura organizacional do federalismo

brasileiro é um dos principais responsáveis pelo padrão de exclusão da população dos bancos escolares.

No segundo capítulo será feita uma revisão teórica e atualiza a questão da organização da educação, da oferta de bens públicos e do federalismo, na perspectiva da economia institucional.

Trataremos da Economia Institucional a partir de dois de seus dois ramos mais polêmicos a “Escolha Pública” e a “Nova Economia Institucional”, atualizando o debate teórico das questões federativas. Ambas as teorias são derivadas da teoria econômica neoclássica, sendo que a Escolha Pública está mais voltada para entender o comportamento individual na ação coletiva e a Nova Economia institucional focada no conceito de custos de transação.

Os conceitos de Estado, fragmento de Estado e regime político federativo foram revisitados nesta introdução. Estes temas serviram de base para polemizar as questões de políticas públicas e oferta de bens públicos.

Com isso nos afastaremos da polarização clássica entre centralização e descentralização como fator crítico que determina a oferta de bens educacionais no federalismo, apontando os aspectos políticos, econômicos e administrativos como fio condutor e elemento de apoio à linha de pesquisa desta tese.

O terceiro capítulo estabelece os critérios analíticos que servirão para relacionar e comparar a estrutura organizacional dos Estados federativos nos aspectos políticos, econômicos e administrativos. O objetivo deste capítulo é explorar as várias formas de organizar as instituições que edificam a relação entre o Estado e a sociedade civil.

Na seqüência, o quarto capítulo tratará das questões educacionais no Brasil centrado na perspectiva da nossa experiência federalista. Apresentaremos uma breve história da educação no Brasil que permitirá avaliar a evolução deste sistema concentrando-se no período Republicano. Neste capítulo também

serão caracterizados a oferta de serviços e bens educacionais e o federalismo brasileiro, usando-se os parâmetros de avaliação da nova economia institucional.

No quinto capítulo, levantaremos os principais indicadores de desempenho dos serviços educacionais do federalismo brasileiro, para poder avaliar a eficácia e eficiência do nosso arranjo institucional federativo na oferta deste bem público. O tratamento da base de dados e dos indicadores disponíveis será feito pelo modelo matemático de “n” espaço euclidiano e permitirá medir, compreender e avaliar as diferenças e assimetrias existentes dentro do nosso sistema federalista bem como sua capacidade de oferecer bens e serviços públicos.

No sexto capítulo analisaremos o federalismo brasileiro, na sua perspectiva administrativa, política e econômica, destacando o papel das disjunções como fator de ampliação da distância entre o Estado e a sociedade civil.

No sétimo e oitavo capítulos, analisaremos a oferta de ensino e o federalismo, na Alemanha e nos EUA. Com base nos resultados obtidos e contrastando os modelos federalistas alemães, americanos e brasileiros na oferta de bens e serviços educacionais, faremos, na penúltima parte deste trabalho, um balanço do funcionamento desta política pública.

O nono capítulo apresentará um balanço comparativo dos regimes federalistas e sua eficácia na oferta de serviços educacionais. Estaremos analisando no federalismo do Brasil, EUA e Alemanha, os elementos que revelam as semelhanças e as diferenças existentes nas instituições construídas em cada Estado.

As combinações destes fatores revelarão o comum, o diferente, o exclusivo e o semelhante entre estes modelos federalistas, funcionando como operadores lógicos que permitem analisar estas estruturas.

No décimo capítulo apresentaremos as considerações finais propondo, de maneira indicativa, um novo formato federalista para a gestão do ensino

público brasileiro. O objetivo final deste trabalho é, portanto, ampliar o debate sobre a educação pública no Brasil e as maneiras de superar o atual modelo que produz exclusão e perpetua a pobreza transgeracional.

• **Capítulo II**

A questão federativa e os bens públicos: a atualização do debate.

A perspectiva da nova economia institucional e a definição do Estado.

Para avançar na questão da estrutura de oferta de serviços educacionais dentro de uma perspectiva federalista, trabalharemos com o conceito de economia institucional, utilizado por Moraes (18). Este autor reconhece que este conceito não corresponde a nenhum paradigma teórico, não tem uma estrutura coesa de teoria, mas encontra-se disperso em um grande número de diferentes linhas de pesquisa que não estão restritas à teoria econômica.

“Antes de mais nada, é fundamental esclarecer que o termo “Economia Institucional” não corresponde a nenhum paradigma teórico, com determinadas características unidimensionais, partilhado por um grupo coeso de economistas. Pelo contrário, sob o conceito de Economia Institucional encontra-se um grande número de diferentes linhas de pesquisa, aglutinadas em torno de mais de um paradigma teórico distinto, muitas das quais não se restringem à teoria econômica. O único ponto em comum entre essas análises teóricas diversas é a incorporação das instituições como objeto de estudo relevante para uma melhor compreensão da interação econômica entre os indivíduos”.

Devido a amplitude teórica da Economia Institucional, cujos primeiros registros e referências datam de aproximadamente quarenta anos atrás, com produção mais intensa nos últimos dez anos, utilizaremos este referencial para avançar nas discussões sobre a oferta de bens públicos do federalismo, sob a ótica das instituições.

Este enfoque tem o mérito de tratar de questões fundamentais para o conhecimento do funcionamento das instituições e as suas interações com os

¹⁸ Moraes, R. Marcos, As relações intergovernamentais na República federal da Alemanha – Uma análise econômico-institucional 2001, p. 29.

atores sociais, como: cooperação no âmbito da ação coletiva, a capacidade de adaptação e evolução das estruturas institucionais, legitimidade das coordenações intragovernamentais, etc.

A discussão do tema federalista nos últimos anos transbordou da abordagem tradicional focada em apenas uma área do conhecimento e transformou-se em objeto de discussão multidisciplinar da política, economia e de outras áreas das ciências sociais.

Neste trabalho, o tema federalismo será abordado a partir de uma perspectiva multidisciplinar como a proposta feita por Moraes (19).

“O termo “federalismo” pode ser interpretado de inúmeras formas. Primeiro, é factível pensa-lo num âmbito estritamente econômico, como uma extensão da teoria da oferta de bens públicos, na qual a divisão do Estado em diferentes níveis de governo é justificada por critérios de eficiência econômica relativo a alocação de recursos, à sua distribuição e à estabilização da economia. A questão seria definir em que medida e em que competências um Estado deve ser mais ou menos centralizado. Segundo, o federalismo possui uma dimensão política, qual seja, a descentralização da prática política pode ser encarada como um aprofundamento do regime democrático. A teoria política do federalismo surge, então, como uma alternativa de constituição política ao Estado-nação centralizado. Terceiro aspecto: de uma perspectiva mais abrangente, a noção de federalismo envolve uma visão geral da sociedade, uma doutrina social de caráter global como o liberalismo e o socialismo. Desde os escritos de Johannes Althusius (1614), passando pelo ideário político-filosófico de Montesquieu e Kant, o federalismo enquanto visão de mundo, perpassa o trabalho de inúmeros pensadores como um valor em si, pois agrega os benefícios da cooperação e da coordenação dos governos ao respeito à diversidade sociocultural de grupos e comunidades”.

Para dar conta de uma abordagem com esta amplitude, usaremos a contribuição instrumental da economia institucional. Este ramo das ciências humanas trata de temas relativos à cooperação na ação coletiva e a formação Constitucional do Estado, como elemento chave para entender seu papel no desenvolvimento social e econômico.

¹⁹ Ibidem, p. 83

As estruturas institucionais de cada sociedade são construídas a partir de parâmetros culturais e históricos próprios que dão suporte as trajetórias específicas de cada nação. Afirmamos que as instituições são responsáveis, em última análise, pela quantidade e qualidade da oferta de bens e serviços públicos à população.

A existência formal de mesmas instituições (Ministério da Justiça, Legislativo, etc.) entre vários países não garante, por si, o atendimento das demandas de uma sociedade, nem ao menos que o funcionamento destas seja igual ou semelhante em dois ou mais países. Não há possibilidade de reprodução de modelos políticos de uma sociedade para outra, ou seja, não se transplanta o modelo político do Estado americano, chinês ou alemão para um outro país.

Para exemplificar a impossibilidade de reprodução de modelos políticos e econômicos, devemos observar que a estrutura institucional de cada Estado é determinada por regras formais e informais, como aponta North⁽²⁰⁾.

“Las Instituciones son imposiciones creadas por los humanos y estructuran y limitan sus interacciones. Se componen de imposiciones formales (por ejemplo reglas, leyes, constituciones), informales (por ejemplo, normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta auto impuestos) y sus respectivas características impositivas. En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades, y específicamente de las economías.”

Podemos afirmar, por exemplo, que as regras formais (como as Constituições) podem até serem parcialmente reproduzidas ou adaptadas para funcionar em qualquer país, no entanto as regras informais são frutos de tradições e heranças culturais de cada país, representam alguns dos elementos determinantes do desenvolvimento de uma sociedade e definem o padrão de funcionamento das instituições. Segundo North, há outros fatores que determinam este processo evolutivo.

²⁰ North, Douglas C. p 2, [Desempeño económico en el transcurso de los años](http://www.eumed.net/cursecon/economistas/north.htm), Conferência em Estocolmo ao receber o prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 9 de dezembro de 1993 no site <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/north.htm>.

“Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores.

Las organizaciones se conforman de grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Entre éstas se incluyen las políticas (por ejemplo, partidos políticos, el senado, un concejo municipal, cuerpos reguladores), las económicas (por ejemplo, las empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas), las sociales (por ejemplo, iglesias, clubs, asociaciones deportivas) y las educativas (por ejemplo, escuelas, universidades, centros de capacitación vocacional).

Se crean organizaciones que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Esto es, si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones – empresas – que se dediquen a actividades productivas.”

São, em última análise, as instituições do Estado que influenciam o desempenho e a transformação das sociedades. Sabemos que as modernas democracias ocidentais caracterizam-se por um aumento contínuo da representatividade dos anseios da população nas ações do Estado, e que esta aderência está geralmente assentada na evolução das instituições públicas que são transformadas e reformadas continuamente pelas organizações.

As organizações são formadas por grupos de indivíduos que tem um propósito comum, apoderarem-se politicamente das instituições para transformá-las, utiliza-las, ou mantê-las com o mesmo status. O acesso às Instituições, pelas organizações (grupos de pressão), pode dar-se respeitando as regras do jogo ou tomando-as à força.

Podemos afirmar que no Estado moderno, as instituições são as principais ferramentas que ligam os governos à sociedade. É, portanto através da utilização política desta ferramenta que eventualmente torna-se possível cumprir um amplo leque de objetivos, que vão desde o atendimento adequado à demanda por bens públicos (segurança, justiça, saúde, educação, etc.) até objetivos intangíveis, como desenvolvimento econômico, bem estar social, garantias Constitucionais às minorias e outros.

O desenvolvimento contínuo das instituições públicas tem como uma das suas molas propulsoras o processo eleitoral. As urnas revelam as preferências dos eleitores através dos novos temas vitoriosos, que se transformam na agenda política dos governantes para materializá-las em conquistas sociais.

No entanto, não existe nada, nem nenhum instrumento político, que assegure a transformação dos legítimos temas vitoriosos em efetivas conquistas sociais. Há, entre a consagração nas urnas de um partido político e a consolidação das promessas eleitorais, um extenuante e tortuoso caminho cujo vetor resultado das reformas, a priori, é indeterminado. Pois, segundo North (p 4).

“El medir y hacer valer los acuerdos en mercados políticos es mucho más complejo. Lo que se intercambia (entre electores y legisladores en una democracia) son promesas por votos. El votante difícilmente busca informar-se porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa; además, la complejidad de los produce una incertidumbre genuina. La ejecución de acuerdos políticos está plagada de dificultades. La competencia es mucho efectiva que en los mercados económicos. En lo que se refiere a una variedad de políticas sencillas, fáciles de medir, y de importancia para el bienestar del elector, éste muy bien puede estar informado, pero más allá de temas claros de política, sobreviene el estereotipo ideológico y modela el consiguiente desempeño de las economías (21)..”

O desenvolvimento da “nova economia institucional” tem como pressuposto o questionamento da micro-economia clássica aplicada aos mercados, Douglas North aceita a teoria como um paradigma, mas sugere que a sua riqueza teórica pouco explica a realidade devido ao fato de desconsiderar a importância da questão institucional das organizações como restrição ao funcionamento dos mercados (22).

Custos de transação: Ronald Coase assinalou que só se obtêm os resultados neoclássicos de mercados eficientes quando não há custos de transação. Quando os custos de transação são consideráveis, as instituições passam a adquirir importância. Um conjunto de instituições

²¹ Ibid, North Douglas, “A Transaction Cost Theory of Politics”, Journal of Theoretical Politics, outubro, 2(4) pp. 355-367 para um enfoque de custo-transação da relativa ineficiência dos mercados políticos.

²² North, Douglas C., Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico, Ensaios e Artigos, p. 9, junho de 1994, Instituto Liberal, Rio de Janeiro, RJ.

políticas e econômicas de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico.

Na abordagem teórica das finanças públicas encontramos os mesmos parâmetros da micro-economia clássica, focada na racionalidade dos gastos públicos, alocação de recursos escassos para atender as demandas da sociedade. No entanto, essa visão teórica desconsidera o jogo dos partidos políticos, os valores ideológicos e culturais da sociedade que estavam presentes na fundação do Estado, etc..

Pelo fato das instituições serem distintas em cada país, temos diferentes custos de transação e, portanto, o mercado e o Estado se apresentam com características próprias em cada nação. A mesma regra vale para o setor público, a estrutura institucional que atende as necessidades de oferta de bens e serviços públicos é diferente de país para país.

São estas especificidades do Estado de cada país que determinam a abundância ou escassez dos bens e serviços oferecidos à população.

O administrador público leia-se “o governante” não tem como tarefa única a alocação de recursos escassos para otimizar a oferta de bens públicos. Há uma dimensão política na ação do governante, mediada pelas instituições e organizações, que é desconsiderada por essa teoria.

A sociedade, através das organizações que a representam, utiliza as regras do jogo das instituições para validar, impugnar ou apenas questionar as ações do governante. Há também, neste contexto, a possibilidade de violar as regras através de um golpe de Estado ou uma revolução, para barrar ou aderir à ação do governante.

Portanto, o gasto público que reflete as ações do governante não se resume a uma ação racional, mas no mínimo, passam por várias negociações e mediações com a sociedade civil através das organizações e instituições existentes.

Outro aspecto importante desta questão, (de uma maior aderência entre a agenda de mudanças e as conquistas sociais pleiteadas pela população) está ligado à capacidade de reformas promovidas pelo Estado. A força das transformações pretendidas por um governo depende do fôlego e da capacidade do poder executivo em articular uma conduta vitoriosa no Congresso sem que suas propostas sejam inconstitucionais, ou ao serem julgadas pelo Judiciário, não sejam impugnadas.

A partir do exposto, podemos inferir que uma sociedade pode produzir um Estado com diversas regras formais semelhantes à de outros Estados (trechos de Constituições, poderes independentes, ministérios, etc.). No entanto, se houver uma grande distância entre o que está formalmente escrito na Constituição (regras formais) e as práticas usuais da população (normas informais) para cumprir estas determinações, esta distância (que podemos chamar de disjunção) poderá se transformar em mais um obstáculo para o desenvolvimento econômico e social.

As normas informais são frutos da evolução histórica de cada nação, das visões políticas e ideológicas de cada sociedade e de valores culturais desenvolvidos ao longo do tempo. São estas regras que determinam a velocidade das transformações.

Segundo North (23), esta não aderência (disjunção) entre as regras formais e as normas informais pode explicar o processo de transformação, evolução, retrocesso ou estagnação de uma sociedade.

Es la mixtura de reglas formales, normas informales y características de implantación, lo que modela el desempeño económico. Si bien las reglas pueden cambiar-se de la noche a la mañana, las normas informales por lo general sólo cambian de modo gradual. Puesto que son las normas las que dan "legitimidad" a un conjunto de reglas, el cambio revolucionario nunca lo es tanto como desearían sus proponentes, y el desempeño diferente do esperado. Y las economías que adopten las reglas formales de otra economía tendrán características de desempeño muy diferentes a las diferencias en sus normas informales y en la implantación, La implicación es que transferir las reglas políticas y

²³ Ibidem, p. 7

económicas formales de las exitosas economías de mercado de Occidente a economías del Tercer Mundo y de Europa del Este no es condición suficiente para un buen desempeño económico. La privatización no es una panacea para corregir un desempeño económico pobre.

A partir do exposto, podemos afirmar que as instituições desempenham papel central no desenvolvimento econômico e social de uma nação, é possível apontar, mesmo de maneira especulativa, que a burocracia detém suficiente poder para interferir, modificar e controlar as decisões tomadas pelo poderes constituídos do Estado no atendimento às demandas da sociedade.

É importante definir o papel das instituições, para isso usaremos a formulação oferecida por Moraes (24).

“Assim dado o significado de “instituições” ..., pode-se construir uma definição simples e geral: (as) instituições são conjuntos de regras e restrições que governam as relações sociais entre indivíduos e grupos, emprestando a estas relações uma certa estabilidade e previsibilidade”.

Portanto, as instituições formam um conjunto de incentivos e restrições, que podem ser analisadas dentro dos seguintes aspectos: desde impositivas e rígidas até como fiel depositária da ordem institucional fiadora, das liberdades civis, dando à sociedade previsibilidade ao cotidiano da sociedade.

Estas regras geradas para governar as relações sociais entre indivíduos e grupos estruturam e limitam a ação dos homens, mas ao mesmo tempo garantem (pela previsibilidade) que o relacionamento nascido nestas normas possa servir de base para fomentar o desenvolvimento econômico, social e político da sociedade.

Talvez uma das grandes contribuições teóricas de North seja revelar as disjunções existentes entre regras formais (diplomas legais) e normas informais ligadas ao comportamento cultural da sociedade. O aparato teórico da nova economia institucional permite trabalhar com o conceito de disjunções, isto é,

²⁴ Ibidem, p. 34

verificar o grau de aderência ou afastamento entre regras formais e normas informais nas instituições.

Este aparato teórico permite uma profunda releitura das relações políticas e econômicas entre os países, questionando a necessidade da construção de instituições nos países periféricos que sejam iguais as existentes em países desenvolvidos. A simples cópia de uma instituição bem sucedida de um país desenvolvido não garante a prosperidade e o desenvolvimento de um país periférico que a transplantou para sua realidade.

Visto na dimensão política podemos verificar, através deste aparato, que é ilegítimo (ou se produz grande disjunção) exigir que países Mulçumanos implantem Estados liberais e democráticos semelhantes aos encontrados no ocidente, ou que os Bancos Centrais dos países periféricos sejam independentes à semelhança dos encontrados nos países prósperos. Estas transposições geram grandes disjunções que muitas vezes não garantem o desenvolvimento econômico, político e social de uma nação.

As mudanças que garantem o desenvolvimento econômico, social e político de uma nação dependem, evidentemente, de outros fatores, como por exemplo: a capacidade de transmissão transgeracional da cultura acumulada pela sociedade ao longo do tempo (25), do nível de escolaridade da população, da criatividade para superar os impasses institucionais, da capacidade de lidar com o sistema de crenças e ideologias que estão subjacentes aos processos coletivos de decisão para as transformações sociais.

Podemos afirmar que há uma relação estreita entre transmissão transgeracional da cultura na sociedade, a fundação/transformação do Estado, a construção das instituições e a oferta de bens educacionais. Sendo assim, podemos afirmar que há diversas maneira de fundar um Estado e esta condição permite a existência de diversas formas que este Estado pode

²⁵ Isto é, a capacidade da sociedade evoluir a partir da avaliação coletiva dos fracassos e sucessos das experiências políticas econômicas e sociais.

assumir. Na abordagem de Cavalcante (26) esta plasticidade que se origina na fundação são definidas como:

“a teoria do Estado é, antes de tudo, uma resultante do concreto, que se conhece sob este nome; e como aquele tem historicamente apresentado tipos mais diversos na sua forma ou elementos constitutivos – não é muito para admirar que, ainda hoje, os autores discordem, não só quanto a sua origem, mas também, quanto à esfera e limites do seu próprio objeto e fim”.

Neste nível de generalidade o Estado é, por excelência, um sistema em constante transformação, que possui como qualidade força moral e material para exercer a sua autoridade sobre os indivíduos e associações em determinado território. No entanto, apesar deste atributo coercitivo do Estado, ele também sofre continuamente transformações pelas ações e pressões da sociedade civil, dos indivíduos e das organizações.

Há outro conceito formulado por Jellenek Georg, para definir região (ou fragmento de Estado) que permite estabelecer os limites da ação do Estado (27).

“A região é uma formação política submetida ao poder do Estado, mas não totalmente incorporada nele. A região possui elementos característicos de um Estado (território, súditos), mas de maneira incompleta, sem atingir o poder estatal independente baseado em vontade própria” (soberania).

O Estado é uma instituição que estrutura e limita as ações da sociedade, composto de imposições formais (leis e regras) e informais (normas de comportamento) que podem ser modificadas ao longo do tempo, tem vontade própria e sofrem transformações. Assim, é possível a um Estado unitário, e centralizado, transformar-se por motivos políticos em um “membro de uma nova ordem federativa”, desde que renuncie parcialmente ou totalmente a “sua vontade própria” (leia-se soberania).

²⁶ Cavalcante, A in Regime Federativo e República Brasileira, 1983 Brasília Editora da Universidade de Brasília.

²⁷ Jellinek Georg, Fragmentos de Estado, Madrid, Editorial Civitas, 1981, p 57 a 65.

Caso mantenha a sua autodeterminação, o Estado se constituirá como autônomo, mas pode também manter-se fragmentado sem estar necessariamente subordinado como membro de uma federação. Como exemplos de Estados fragmentados citamos o Uruguai antes de conquistar sua independência, o antigo Império Austro-Húngaro, ou, atualmente, a Frente para Libertação da Colômbia (FARC), que domina territórios, têm súditos e não se submete à Constituição do Estado Colombiano.

Esta capacidade de transformação estabelece os limites conceituais para a definição de um Estado unitário ou pode explicar a adoção do federalismo em países anteriormente unitários como a Rússia, a Índia, Brasil, ou mesmo como exemplo complementar, a recriação do federalismo para viabilizar a unificação da Europa.

Dentro deste amplo elenco de formas de organização do Estado, nos interessa a definição dos elementos que permitam a comparação de sistemas federativos existentes atualmente. O exame da diversidade de organizações federativas não será exaustivo, mas suficiente para permitir qualificar, analisar e compreender o tipo de federalismo do Brasil.

Para estabelecer o que é um Estado Federalista, não partiremos das clássicas definições de Estado unitário e Estado federado, mas vamos iniciar definindo os conceitos de aliança ou liga, confederação e federação.

A União entre cidades ou Estados na defesa de interesses comuns e transitórios pode ser entendida por liga ou aliança. Este tipo de ligação entre nações não anula o caráter independente e soberano de cada membro. Deste formato de relacionamento entre Estados independentes, encontramos muitos exemplos desde a Antigüidade, a Grécia antiga é uma dessas associações na forma de liga.

Na modernidade, encontramos a liga dos países árabes como exemplo desta composição de Estado, cuja principal característica é ter alguma coordenação

na unidade política dos países membros, sem que haja comprometimento da autonomia e soberania dos Estados participantes.

Na medida em que estes interesses se solidificam e tornam-se perenes, esta estrutura de União pode evoluir para organização de uma confederação. Isto aconteceu na Suíça a partir de 1291 (quando os cantões de Uri, Unterwalden e Schwytz se ligaram) e a Alemanha, a partir de 1332 (pela União eleitoral de Rentz). Foram várias tentativas de avançarem na direção a uma União estável como confederações.

No entanto, podemos afirmar que dentro destas formas, as ligas são organizações políticas provisórias e confederações são relações mais estáveis nas quais sobrevivem os elementos que permitiram a formação anterior da liga, mas, preservando-se a soberania dos Estados. Não há outorga plena do seu próprio poder para uma organização supra nacional uma União federativa.

A confederação é um arranjo político mais sólido que a liga, mas não tem competência além dos termos contidos em um referido pacto.

As regiões e Estados autônomos da Suíça e da Alemanha apresentaram uma evolução histórica, a partir das datas citadas acima, que são ricas em exemplos e movimentos que se alternam entre a criação de ligas chegando até confederações, o rompimento destes pactos e novamente a luta pela autonomia, soberania e independência.

O federalismo americano foi precedido por um pacto confederado, sem que anteriormente fosse estabelecida uma relação na forma de liga, pois não há necessariamente uma evolução: liga, confederação e federação. Um Estado pode surgir no formato que seus fundadores acreditam que seja melhor para preservação do seu território e condições de vida para seus súditos.

No caso americano, em 5 de setembro de 1774, ocorreu o primeiro congresso colonial (Continental Congress), que antecedeu a proclamação da independência em 4 de julho de 1776 e estabeleceu uma confederação (um

pacto com limites definidos) para enfrentar um inimigo comum, a Coroa Inglesa.

Apesar dos artigos produzidos neste congresso de 1774, terem sido ratificados pelos delegados de todas as colônias formando uma Confederação, faltava-lhes um poder executivo, um órgão central de coordenação para dar a todos os Estados americanos uma existência nacional.

O documento que estrutura este poder central surge em 25 de maio de 1787, sob a presidência de George Washington, é a Constituição americana. É a partir deste momento que a confederação americana transforma-se em Estado-federal.

Podemos afirmar que o pacto federativo surge das tensões entre a soberania dos Estados e a respectiva aceitação e/ou discordância em relação a um poder central (União ou Estado federal). A federação não é, portanto uma fusão perfeita de Estados antes soberanos (pois havendo fusão perfeita forma-se um Estado Unitarista).

O limite da intervenção do governo central em relação aos sub-governos é determinado no pacto federativo explicitado na União política (Constituição), havendo, portanto, a possibilidade de Estados antes soberanos cederem parte da sua autonomia para a criação de um governo central, ou o inverso, um Estado que era anteriormente Unitarista outorgar autonomia às regiões para que elas obtenham soberania.

Segundo Rodden (28), nos casos de cessão de poder do Estado Unitarista para que as províncias ganhem autonomia e surja uma nova federação, há um geralmente um resíduo de “direito legal” do governo central de se sobrepor as decisões dos sub-governos.

²⁸ Rodden, J., Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas, “Perper”, preliminar, traduzido por Míriam Adelman e Marta Arretche, 2006, USP.

A organização federativa administra constantemente a tensão entre governo central e sub-governos. Assim, as composições federalistas oscilam entre a possibilidade de um dos entes federados romperem com o pacto federativo resgatando seus elementos de soberania (direito de secessão) para a construção de um “novo Estado independente”, ou o inverso, um Estado autônomo (ou soberano) submeter-se a um poder central garantindo com isso sua permanência como membro de uma federação.

Podemos tratar desta tensão entre a União e os Estados subnacionais a partir da definição de Abrucio (29) (ABRUCIO, 2.001 p. 97).

“O federalismo supõe, portanto, uma dupla soberania: a dos governos subnacionais, com poder de autogoverno e responsáveis perante o eleitorado local, e a do Poder nacional (ou federal), representante de toda a população do país. Assim, diferentemente do Estado unitário, constituído por uma linha hierárquica clara e piramidal de poder e por uma soberania indivisível, a estrutura federal tem múltiplos centros de poder”.

Para estabelecer os elementos comuns a todos os Estados participantes do deste universo federativo que convivem com uma “soberania partilhada”, usarei de forma resumida, os cinco atributos apontados por Abrucio (ABRUCIO, 2.001 p. 97):

Toda federação tem como ponto de partida a existência de heterogeneidades que dividem e tornam mais complexa a governabilidade de um país. Estas heterogeneidades podem ser territoriais, lingüísticas, étnicas, sócio-econômicas, culturais e políticas.

Além da existência das heterogeneidades constitutivas, outro elemento fundamental é adoção de um discurso e de uma prática defensoras da unidade na diversidade.

²⁹ Hofmeister, W. e Carneiro, J. M. B., Federalismo na Alemanha e no Brasil, Série Debates 22, Vol.I, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, abril de 2001.

Em termos institucionais, o federalismo origina-se de um pacto entre unidades territoriais independentes, que por meio de seus representantes redundam na criação de um novo ente, o Governo federal, e na confecção de um contrato fiador desta União, a Constituição.

O modelo federativo sustenta-se, ainda, na combinação ótima entre a autonomia república dos entes federativos e a sua interdependência. O primeiro elemento definiu-se pela delimitação clara dos direitos de cada pactuante territorial e da União por eles estabelecida, bem como das formas de assegurar democraticamente a manutenção deste princípio. Regimes autoritários ou processos de centralização que usurpem o poder dos governos subnacionais são antinômicos à autonomia federativa.

A dinâmica das relações intragovernamentais no federalismo tem na cooperação e na competição uma das suas mais importantes manifestações. Uma boa combinação entre estes elementos é a chave para a boa coordenação federativa.

O que há de comum a todos os itens citados acima é que todos tratam de arranjos que regem de maneira conciliatória as contradições e os conflitos dos Estados que adotam o federalismo. Podemos afirmar que em todo tipo de arranjo federativo há elementos de autonomia, de interpenetração, de competição, e de subsidiaridade, que são combinados de maneira diferente para cada federalismo.

A partir disto podemos caracterizar dois casos polares de federalismo: o americano (30), que tem um menor grau de interpenetração e subsidiaridade e um maior grau de autonomia e competição entre os Estados participantes da federação; e o alemão (31), que se caracteriza por uma grande interpenetração

³⁰ Ver Westphal J. W. in *Federalism in the United States: Nation Centered Power*: Organizadores AFFONSO, R. B. ÁLVARES; SILVA, P. L. BARROS.: A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados, 1995; São Paulo; Fundap

³¹ Ver Schultze R.O in *Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses*. Organizadores: Hofmeister W. e Carneiro J. M. B. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, Série Debates n° 22: 2001 São Paulo; Fundação Konrad Adenauer.

e subsidiaridade e uma menor autonomia e competição entre os Estados federados.

Estes elementos interpenetração, subsidiariedade, autonomia, centralização, descentralização e competição permitem verificar a maneira como foi construído o entrelaçamento das instituições dentro de uma federação e sua eficácia na oferta de bens públicos. No entanto, é necessário tratar tematicamente o conceito de bens públicos, para posteriormente estabelecer critérios comparativos entre os modelos federalistas.

2.2 – As políticas públicas e a oferta de bens públicos.

Podemos definir políticas públicas como termo aproximado de “policy”, ou seja, o curso de uma ação, real ou pretendida, concebida e deliberadamente selecionada após uma revisão das alternativas possíveis, adotadas ou que se pretenda adotar que pode ser articulado pelo Estado ou pela sociedade civil. A política pública trata, portanto, da natureza das decisões e dos processos coletivos de escolhas no qual o Estado articula-se com a sociedade civil ou, alternativamente a sociedade civil muda e transforma o Estado.

As definições de políticas públicas são os resultados das variações observadas nas articulações possíveis entre a sociedade civil e o Estado e vice versa. Uma política pública define-se, portanto, como um amplo arco de negociação sob o qual são construídas as políticas específicas como, por exemplo: a política educacional, a política de saúde, a justiça, a segurança pública, a política monetária, a política econômica, a política de relações exteriores, etc.

Neste arco de negociação, fortemente influenciado por fatores culturais e ideológicos específicos de cada sociedade, são estabelecidos os papéis e os limites da atuação do Estado.

É neste contexto, no seu nível mais genérico, que são desenhadas as políticas públicas de um país. Trata-se de um curso de ação (policy) que pode ter a

exclusividade do Estado na oferta de bens e serviços à população, ser partilhado entre o Estado e sociedade civil, ou restrita apenas à sociedade civil.

O estudo de Frey (32) faz uma atualização da questão das políticas públicas, na perspectiva da ciência política, através do “neo-institucionalismo”. Analisa as implicações desta abordagem para a realidade político administrativa de países em desenvolvimento como o Brasil.

Neste paper, Frey afasta-se da análise política convencional, que se refere a ordem do sistema político, que pode estar delineada pelo sistema jurídico ou ligadas aos processos decisórios do Estado, para ampliar o debate sobre os resultados das políticas públicas (em termos de “policy”) produzidos pelo Estado através das suas instituições.

Buscamos, com a definição de policy, focar nas transformações das diretrizes genéricas de políticas públicas em oferta real de bens e serviços à população que são feitas pelas instituições, interessa-nos esta materialidade. No entanto, sabemos que as instituições operam ancoradas entre os limites das regras formais que as regem (leis e códigos) e as regras informais que, em última instância, validam a ação do governante.

As regras informais são fortemente influenciadas por valores ideológicos e culturais, assim, o padrão de intervenção (ou atuação) de um Estado na economia ou na sociedade civil pode ser tolerado, aceito ou desejado em alguns países, mas o mesmo fenômeno pode não ter a mesma aceitação em outras sociedades. Há padrões diferenciados de aceitação na relação do Estado e a Sociedade para cada país.

Tanto o Estado planejador como o Estado mínimo não serão objetos específicos de discussão e análise neste estudo.

³² Frey, Klaus, Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, Planejamento e Políticas Públicas, No 21, IPEA, Junho de 2000.

Assim, para efeito de ampliação dos serviços educacionais (uma das políticas públicas) optaremos por trabalhar com o conceito do “maior benefício social” nos afastando da teoria clássica das finanças públicas (baseada na racionalidade das escolhas dos “police makers”), avançando sobre as questões da estrutura institucional dos federalismos. Esta abordagem permitirá iluminar os aspectos ideológicos, operacionais e culturais das instituições criadas pela sociedade.

O critério do maior benefício social, formulado por Dalton, para definir o padrão de gastos públicos, resgata um princípio normativo que orienta de maneira conseqüente as ações do Estado, disciplinando a atuação dos governos (33). Segundo Dalton, são três as condições que validam as ações do Estado:

“a primeira, diz respeito aos serviços indivisíveis prestados à coletividade; a segunda remete-se às ações que fomentam o aumento da produção; a terceira consiste na melhoria da distribuição da renda. Estes são os elementos constitutivos dos parâmetros para definir o maior benefício social” (34).

Com estes critérios é possível afastar-se da idéia de J. B. Say (35) de que “o melhor gasto publico é o menor gasto”, isto é, uma opção por um Estado minimalista que arrecada pouco e gasta pouco, portanto com pouca influência nos mercados, se aproximando do conceito “gasto eficiente feito pelo erário” mas reduzindo drasticamente os limites da ação do Estado.

Os serviços como segurança, justiça, educação e saúde enquadram-se no conceito de Dalton, pois são indivisíveis no seu fornecimento pelo setor público à população, bem como os gastos do Estado nestes serviços ampliam as oportunidades de desenvolvimento econômico e reduzem as desigualdades sociais.

³³ DALTON, Hugh. Princípios de Finanças Públicas, Ed. FGV, 1963, .

³⁴ Podemos entender o conceito de maior benefício social, como sendo o inverso do formulado por Adam Smith sobre o egoísmo humano, no qual o homem em busca de seus interesses privados promove o desenvolvimento econômico. Livro I p95.

³⁵ SAY, J.B. Tratado de Economia Política p.417, Capitulo IX, Ed. Abril Coleção os Economistas..

A princípio podemos afirmar que estes bens intangíveis (saúde, educação e justiça) são indivisíveis, pois o Estado deve vacinar, alfabetizar e fornecer justiça à toda sociedade, pois caso contrário se fossem fornecidos para apenas uma parcela da população isto seria uma ação discriminatória.

Uma ação discriminatória é uma política de segregação social, ou seja, é aquela que preserva a qualidade de vida de uma parte da sociedade, em detrimento de toda sociedade. Assim, estes serviços devem ser fornecidos pelo Estado de maneira mais abrangente possível, cabendo à iniciativa privada ações complementares, que estimulem a melhoria da oferta destes serviços ou que não colidam com o princípio da indivisibilidade.

“A segurança fornecida pelo Estado como um serviço abrangente prestado a toda sociedade garante a posse da riqueza, dos bens e da integridade física dos cidadãos, fomenta a produção de riquezas aumentando a base material da sociedade é um bem intangível que favorece a estabilidade institucional. Esta estabilidade institucional aumenta a produção de riquezas e as oportunidades de empreendimentos e empregos, reduzindo as desigualdades sociais pelo aumento da renda individual ou familiar”.⁽³⁶⁾

O fornecimento de segurança para apenas uma parcela da população, a proteção de um segmento da sociedade em detrimento do todo é uma ação discriminatória do Estado, podendo chegar em alguns Estados a situações de eugenia, sendo portanto inconcebível do ponto de vista dos direitos humanos e das comunidades civilizadas.

Os serviços prestados na área de educação básica se caracterizam por serem também um caso típico de políticas públicas, onde os benefícios gerados são indivisíveis, fomentam a produção e reduzem as desigualdades sociais.

Só uma população educada pode sustentar o desenvolvimento econômico de uma nação, adaptando-se às mudanças, absorvendo novas tecnologias, desenvolvendo novas formas de organizar o trabalho, criando novos produtos e serviços para os mercados nacionais, pelas habilidades adquiridas. Esta maior

³⁶ DALTON, H. op. citado, p.26.

flexibilidade de resposta da sociedade aos desafios associada a um conhecimento maior é a chave para o desenvolvimento econômico de longo prazo.

Não se trata de subsidiar uma indústria local para fomentar a produção de um bem nacional, cujo benefício é transitório, mas de apoiar o desenvolvimento econômico da nação através da alfabetização e educação da população em larga escala, com qualidade, onde conhecimento social acumulado seja transferido e universalizado a toda a sociedade.

“A alfabetização e a educação básica são investimentos sociais de forte impacto econômico, pois, a capacidade das nações em preservar e avançar no progresso social, cultural e econômico depende inequivocamente da maneira em que acumula e transmite suas habilidades”⁽³⁷⁾.

Não basta ensinar a população a escrever frases ou fazer operações matemáticas simples (alfabetizar), para que se possa acumular e transferir conhecimentos gerados em uma sociedade. É necessário produzir uma educação de qualidade, que ensine a base social da nação a encontrar soluções criativas para os seus problemas, estimular o pensamento crítico, facilitar as comunicações e o processamento das informações para que se produza um desenvolvimento econômico sustentado.

O desenvolvimento econômico auto-sustentado de uma região pode ocorrer com mais freqüência quando o atendimento das necessidades dos mercados locais se dá pela produção e/ou pela absorção de novas tecnologias. Novos processos produtivos criam novas oportunidades, maiores níveis de renda e reduzem as desigualdades sociais.

A transformação das oportunidades em maior renda pelos indivíduos ou famílias ocorre quando a população desta região tem uma educação básica, de alta qualidade e universalizada. A capacitação dos recursos humanos quando há uma base sólida de escolaridade é mais fácil, pois a transmissão de novos

³⁷CARNOY, M., Educação, economia, e Estado. Base e Estrutura, relações e mediações, UNICEF, 1992.

conhecimentos é inequívoca, ampliando a produtividade do trabalho e do capital pela habilitação da força de trabalho para novas funções.

Os processos sociais que transformam conhecimentos em produtividade são questões complexas sujeitas às diversas interpretações, no entanto, não há dúvidas quanto à existência desta relação e a da sua importância estratégica para o desenvolvimento de uma nação.

A passagem de uma economia agrária para uma industrial e, posteriormente para uma economia prestadora de serviços, trajetória de todos os países desenvolvidos, ratifica este processo social que transforma conhecimentos em produtividade.

Investir em educação é, portanto, ampliar a base social de riqueza de uma região, através da produção e/ou absorção de tecnologias, novos processos produtivos decorrentes da transmissão de habilidades. Os novos processos produtivos criam novas oportunidades de trabalho pelas novas funções exigidas. As funções antes inexistentes implicam em maior mobilidade social e melhor distribuição de renda.

Os gastos com educação básica de boa qualidade devem ser entendidos como investimentos do Estado na melhoria dos recursos humanos da sociedade como um todo, são indivisíveis, enquadrando-se no conceito de maior benefício social de Hugh Dalton.

Essa leitura da indivisibilidade de um bem público não é consenso, há outra abordagem, a de Musgrave (38) que leva em conta a produção e o consumo de bens e serviços públicos, sendo sua oferta obtida por um processo de decisão coletiva. Nesse enfoque, o ponto central da discussão é a oferta dos bens públicos e a eficiência do sistema de escolha pelos participantes do processo.

³⁸ Musgrave, A. R., Teoria das finanças públicas: Um estudo da economia governamental, Ed. Atlas, São Paulo, 1974, volume I e volume II.

No processo decisório da abordagem de Musgrave, todos os participantes dispõem de todas as informações necessárias para exercer suas escolhas (pagar tributos e beneficiar-se dos bens públicos), mas, parte dos indivíduos oculta suas preferências para não despendar recursos financeiros e se beneficiar da oferta de bens pagos pelo restante da população. Este comportamento é conhecido na literatura como “free riding”, ou seja, “caronistas”, que ocultam suas escolhas e tornam sub-ótimas a oferta de bens públicos.

Musgrave parte do suposto que não há problemas de desenvolvimento econômico e social, as informações disponíveis são iguais para todos os participantes do processo de escolha dos bens públicos e, portanto, a oferta dos mesmos, pode ser sub ótima devido à possibilidade de falsear as preferências (reduzir a carga tributária individual), gerando um incentivo a não cooperação.

A abordagem de Dalton, ao contrário, está centrada na demanda por bens e serviços públicos que fomentam a produção e melhoram a distribuição de renda da sociedade, com efeitos positivos sobre a melhoria da qualidade de vida.

No Brasil as discussões de finanças públicas que relacionam federalismo e a oferta de bens e serviços do Estado ancoram-se nas questões de centralização ou descentralização econômica, política e administrativa do Estado. Para exemplificar podemos citar Bovo que ainda desdobra seus argumentos relacionando estes temas com o neoliberalismo, (p. 241)⁽³⁹⁾:

“ A implementação das políticas públicas encontra, ainda, dois obstáculos. O primeiro representado pela crise financeira do Estado, resultante da política econômica consubstanciada no Plano Real. O ajuste recessivo em curso demandará, ainda, algum tempo, até que a economia reencontre o caminho do crescimento, condição essencial para o restabelecimento da solidariedade entre política econômica e política social. O segundo é o neoliberalismo que, em nome

³⁹ Bovo, J. Murari. Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil, Cultura Acadêmica/Unesp, Araraquara, 2000.

da ampliação da democracia e do livre mercado, se opõe frontalmente à regulação econômica do Estado e à intervenção social. Como corolário, propõe o Estado mínimo. Essa estratégia conservadora de oposição à intervenção do Estado acentua as tendências inerentes ao capitalismo, isto é, a polarização, a segmentação e a exclusão econômica e social.”

Ainda do mesmo autor (Bovo, p. 238):

“ As pesquisas têm demonstrado que caminhamos muito lentamente na direção de um processo descentralizado das estruturas administrativas e da função do Estado. Apesar do sucesso de determinados programas públicos e dos resultados obtidos por iniciativas de governos estaduais e municipais, não existe uma estratégia de descentralização que, sob a liderança da União, resulte na reconstrução político institucional do Estado.”

Para Bovo (p. 73) é necessário re-centralizar as políticas públicas na esfera da União.

“ Trata-se, portanto, de viabilizar um processo de reestruturação que incorpore a questão da distribuição de competências, da reformulação do sistema de governo e da legislação fiscal e, sobretudo, de restituir ao Executivo federal o papel de gestor de programas e políticas.”

A partir da leitura de Bovo, poderíamos afirmar que este processo de re-centralização permitiria: reduzir o conflito regional na gestão das políticas sociais; aproximaria o Estado com a Sociedade; e recuperaria a capacidade de planejamento e ação do governo central. Trata-se de resgatar o centralismo a partir de uma visão de Estado provedor, planejador e com grande capacidade de intervenção.

A visão da re-centralização, na verdade, esconde uma grande controvérsia. Para alguns autores a idéia de centralização está associada à eficiência administrativa mesmo que isso implique em menor controle social das ações do Estado, para outros a descentralização é que permite um maior controle dos gastos públicos pela sociedade, mas opera com menor eficiência.

Assim, grande parte da literatura produzida sobre políticas públicas e federalismo, a partir dos anos 90, passou a enaltecer as virtudes da descentralização ou da centralização. Um exemplo de polarização neste

debate é a coletânea “A Federação em Perspectiva”, organizada por Rui Affonso e Pedro Silva (40) na qual, dos 24 estudos produzidos por autores dos mais diversos matizes políticos, 18 tratam do federalismo sob a ótica da descentralização como um fator positivo ou de modernidade. Fazendo da descentralização quase um consenso.

Todavia, estes consensos foram abordados no texto de Arretche (41) “Mitos da Descentralização” na perspectiva de que o debate passou a supor implicitamente que a idéia de descentralização está associada à democracia e centralização a práticas não democráticas. Reforçando desta maneira o estigma da preferência pela descentralização.

Para se contrapor a este estigma, Arretche (1996, p. 50) comenta a relação entre centralização e a democracia na França:

“ Na França, sob um Estado unitário e sob modalidade bastante assemelhada de escolha do Poder Executivo local, não se produziu historicamente um conflito que identificamos no caso espanhol. Ao contrário, a estrutura político-administrativa centralizada era encarada como de grande eficácia e, mais que isso, o caráter subordinado das coletividades locais se justificava em nome da unidade nacional, ...Em outras palavras, por uma espécie de adaptação ao ambiente político local, os “prefeitos” integraram os valores e interesses das elites locais, às quais deveriam controlar; estas por sua vez legitimaram sua representatividade junto à população, validando deste modo, as regras de funcionamento do sistema.”

“Ora, o que é interessante frisar aqui é que na França não se identifica uma relação de identidade entre centralismo e ausência de democracia.”

Na mesma direção de Arretche e utilizando outros exemplos concretos, o estudo comparativo de (42) Ter-Minassian sobre a organização fiscal de várias nações, revela que não há nada conclusivo para estabelecermos uma relação causal entre, Estados federalistas centralizados, Estados federalistas

⁴⁰ Affonso, Rui de Brito Álvares e Silva, Pedro Luiz Barros, A federação em Perspectiva: ensaios selecionados, Fundap, São Paulo 1995.

⁴¹ Arretche, Marta T. S., Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, No 31, ano 11, Junho da 1966.

⁴² Ter-Minassian Tereza. Fiscal Federalism in Teory and Praticce. International Monetary Fund. IMF Graphics Section. Whashington 1997

descentralizados ou a combinação em graus diferentes estes dois elementos e a eficiência nas políticas públicas.

Mas se centralização e/ou descentralização não são necessariamente determinantes de eficiência na oferta de bens públicos, nem estão automaticamente associados com a idéia de democracia ou ditadura, qual será o atributo relevante nas relações intra-governamentais? O texto de Arretche (1966, p. 62) dá uma importante contribuição a esta questão, deslocando o eixo do problema para uma nova direção:

“Dado que permanecerão existindo questões que devem ser processadas pelos distintos níveis de governo, o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam as decisões e mais das instituições delas encarregadas. Além disso, a associação entre centralismo e autoritarismo pode ser mais bem explicada pelo exame pela qual se associaram historicamente, no processo de formação dos distintos Estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ou regionais.”

A partir do exposto, podemos afirmar que a eficiência na oferta dos bens públicos pode depender mais da maneira como foi fundado o Estado (suas características histórico-institucionais), e a partir disso, a forma como foram moldadas as suas estruturas financeiras e administrativas, do que do desenho centralizado ou descentralizado dos Estados atenderem as demandas sociais.

Aliás, tanto as relações intra-governamentais centralizadas como as descentralizadas podem ser entendidas como um desenho final, como resultado de um processo político, fruto da escolha das elites de uma nação, na busca de um novo equilíbrio entre os poderes nacionais, sub-nacionais e locais.

É neste sentido que também avançam Abrucio e Soares (2001 p. 30) (43), quando analisam a controvérsia descentralização x centralização:

“O que se conclui é que se a descentralização não é a panacéia universal de todos os males, o inverso também não é verdade – isto é,

⁴³ Abrucio, F.L. e Soares M. M., in Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC, pesquisa No 24, Cedec; Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001, São Paulo.

dados os problemas do processo descentralizador, volta-se ao modelo centralizador. A descentralização sem dúvida pode trazer problemas, mas é igualmente capaz de melhorar o sistema político e de tornar eficaz a ação do Estado. Tudo depende das instituições que lhe dão base, do contexto social e econômico e do equilíbrio existente no plano intergovernamental.”

Assim sendo, os critérios que usaremos para avançar na relação entre a oferta de educação e federalismo serão deslocados da abordagem tradicional (centralização x descentralização) e estarão centrados nos aspectos políticos, econômicos e administrativos dos Estados.

Desta maneira, vamos explorar como um Estado foi politicamente concebido, pois a partir desta informação que será possível compreender os diversos formatos das suas estruturas econômicas e administrativas, sendo que estas instituições revelarão como são forjadas as políticas públicas.

Portanto, é a partir das dimensões administrativas, econômicas e políticas (das relações intragovernamentais) que avançaremos nas tipologias de federalismo para compreendermos o desenho da estrutura fiscal que sustenta o governo central, os subgovernos e os governos locais, bem como de que maneira os recursos que são aportados para financiar as demandas por bens e serviços da sociedade civil.

Capítulo III

Os Critérios Analíticos.

As relações Intragovernamentais.

É necessário estabelecer quais serão os critérios que permitirão relacionar o formato da estrutura federalista de um país com a maneira de produzir bens e serviços públicos à população. Caso contrário, como foi dito anteriormente, nós estaremos presos a uma armadilha que supõe que a centralização ou descentralização são per si uma solução para aumentar a aderência entre as políticas públicas do Estado e as demandas da população.

Caso houvesse determinação causal entre descentralização e oferta inadequada de serviços educacionais, não seria possível explicar os gastos com ensino, a universalização da educação, a qualidade das escolas, e a alta escolaridade das populações do Japão, Inglaterra, Itália, e, França. Nem seria possível explicar o que podemos chamar de paradoxo da inversão da teoria federalista/unitarista, na forma de gastar recursos com educação do Japão e da Índia.

Segundo Edding (1966, p. 57 e 58) (44) o Japão, mesmo sendo monarquia unitarista, gasta com educação da seguinte maneira: aproximadamente 48,4% das despesas são gastos dos sub-governos e a outra metade (51,6%) são gastos do governo local. Este mesmo autor revela que a Índia (um país federalista – supostamente descentralizado) apresenta o seguinte perfil: 87,8% das despesas com educação são do governo central, 7,4% dos sub-governos e 4,8% dos Municípios.

Evidentemente a abordagem tradicional pelo critério de associar a centralização com países unitaristas e descentralização das despesas com países federalistas não dão respostas adequadas as contradições apontadas

⁴⁴ Edding, F., Expenditure on Education: Statistic and Comments, in Robinson, E. A. G. and Vaizey, J. E., (Ed.), Chapter 2, The Economics of Education, Proceeding of a Conference held by the International Economic Association, ST. Martin's Press, New York, 1966.

acima. Para tratar desta questão usaremos três critérios que balizarão o estudo comparativo entre os federalismos. O primeiro será o critério econômico, o segundo o político e o terceiro é o administrativo, todos abordados na perspectiva de nova economia institucional.

A abordagem econômica tratará dos aspectos de arrecadação, distribuição e maneira de gastar os recursos públicos na oferta de serviços educacionais, os políticos descrevem as relações verticais de poder, a legitimidade das instituições e a capacidade de coordenação política do Estado, e os administrativos revelam como são distribuídas as competências (decisória, executória, financeira e fiscalizadora).

Na realidade estas três esferas (econômica, política e administrativa) aparecem, com frequência, como amalgamadas. A separação é apenas metodológica para destacar as possíveis combinações entre estes três elementos.

A estrutura de arrecadação/gastos dos recursos públicos, as esferas políticas que detém a capacidade decisória, executória e fiscalizadora podem estar concentradas em uma esfera de poder ou distribuídas por força de lei ou tradição entre dois ou mais níveis de poder.

Há, portanto, uma tendência em combinar estes elementos da seguinte maneira: o nível político que detém poder nacional tem, pela sua condição, capacidade de arrecadar recursos financeiros da sociedade. Sendo também geralmente neste nível de poder, o centro da decisão política dos investimentos, o que detém o poder, e a estrutura responsável pela oferta de bens e serviços públicos.

A abordagem que faremos neste capítulo não restringirá ao formato unitarista ou federalista do Estado, mas buscaremos desvendar a relação entre a estrutura política e sua capacidade de extrair recursos da sociedade bem como são administrados para oferecer bens e serviços públicos à população.

Partes das informações utilizadas neste estudo foram apoiadas na pesquisa do FMI (45) coordenada por Ter-Minassian, esta autora constrói um amplo painel focado na questão econômica fiscal de diversos países. Neste estudo, observamos que os Estados unitaristas (Reino Unido; Japão; França, etc.) concentram com mais frequência (não é uma regra geral) as funções econômicas, políticas e administrativas no governo central. Nos países federalistas (EUA; Brasil; Alemanha; Índia; Canadá, entre outros) estas funções estão distribuídas, de maneira diferenciada, entre dois ou mais níveis de poder.

3.2 – Critérios Econômicos e Fiscais.

O ponto central da questão fiscal e econômica está ligado à forma como os recursos públicos são captados, repartidos, transferidos e gastos entre os membros de uma federação ou de um Estado unitário. Usaremos os exemplos de Estados unitários e federações muito atomizadas para estabelecer os limites conceituais de interpenetração, subsidiariedade, autonomia e competição.

As bases tributárias mais utilizadas para cobrar tributos das sociedades geralmente se assentam em três parâmetros econômicos: a renda, o consumo e a propriedade. A receita gerada por cada tributo é determinada pela base tributária escolhida e sua alíquota, estas são objeto de considerações em economia como eficiência e equidade.

Outro parâmetro relevante é a questão da competência tributária entre os vários níveis de poder, neste caso não há também uma regra geral, podemos encontrar federações com muita coordenação tributária, baixa superposição de funções, reduzida competição e centralização e outras que combinam estes fatores com outro desenho institucional.

Estados unitários como Japão e Reino Unido têm estruturas de arrecadação, repartição e gastos com bens e serviços públicos concentrados no governo central. As demandas por serviços nas províncias e municípios destes países

⁴⁵ Ter-Minassian Tereza. Fiscal Federalism in Teory and Prattice. International Monetary Fund. IMF Graphics Section. Whashington 1997

são atendidas da seguinte maneira: o governo central financia os programas de saúde, educação, infra-estrutura que são formulados pelos ministérios nacionais.

Há pouca autonomia dos governos locais. Na gestão deste modelo, levam-se em conta as diferenças entre a capacidade de arrecadação local e a necessidade de gastos. O cálculo das necessidades financeiras se ancora em fatores como o tamanho da população local, área geográfica, urbanização, diversificação industrial, etc. Nos países citados há grande preocupação com a uniformidade dos bens e serviços oferecidos à população.

A captação de tributos é fortemente centralizada sendo a receita tributária local quase inexpressiva, o gasto nas províncias e municípios são orientados por critérios técnicos e as transferências levam em conta mecanismos de equalização. No caso do Japão, a Constituição de 1947 enfatizou o princípio de um governo do povo, não do Império como as anteriores, garantindo nesta mesma Carta, o princípio da “uniformidade de padrões de vida para todos os cidadãos”.

Nos Estados unitários não há interpenetração dos níveis de poder, há baixa autonomia, nenhuma competição e a subsidiariedade (distribuição subsidiada de recursos para a oferta de bens e serviços públicos em regiões menos desenvolvidas) é determinada por critérios preferencialmente técnicos.

É comum nos Estados unitários uma única base tributária (o mesmo perfil tributário em todas as regiões), o governo central reparte as receitas públicas entre as províncias e os governos locais por critérios técnicos e políticos.

Nos arranjos federativos não há uma centralidade quase plena como a observada nos Estados unitários. A autonomia de cada sub-governo, por menor que seja, impede que haja, no Estado federativo, este grau de ingerência do governo central. Há, nas federações, estruturas mais descentralizadas e outras menos para captar, repartir e transferir os recursos financeiros de uma nação.

O exemplo de federalismo fiscal mais descentralizado é o americano, a ocorrência de uma descentralização maior do que a observada neste Estado pode gerar “fragmentos de Estado” ou um Estado autônomo. No modelo americano a estrutura dos governos locais divide-se em: municípios, condados e distritos com nível de autonomia fiscal diversificada entre os estados, ou seja, a estrutura de relação fiscal do estado da Califórnia com os níveis de poder local é muito diferente da observada no Texas, que por sua vez é diferente dos outros Estados da federação.

Segundo Ellis Katz ⁽⁴⁶⁾ as comunidades locais são muito ativas com grande grau de autonomia, apoiando-se na Constituição e na emenda do Juiz John Dillon de 1868 que regulamentou as relações entre os níveis de poder:

“De modo geral, se aceita sem discutir o fato de que um município possui e pode exercer os seguintes poderes, e nenhum outro: primeiro os poderes atribuídos por palavras expressas; segundo, aqueles necessária ou razoavelmente implícitos, ou associados aos poderes expressamente atribuídos; terceiro aqueles que são essenciais para o cumprimento dos objetivos e finalidades do município – não apenas convenientes, mas indispensáveis. Qualquer dúvida justa, razoável e substancial é resolvida pelos tribunais contra um município, e o poder é negado”.

Não há necessariamente necessidade de outorga para uma comunidade local transformar-se em município, basta a comunidade local declarar sua finalidade, podendo exercer qualquer função que não lhe seja negada pela Constituição, de acordo com seu documento constitutivo de autonomia local ou conforme determinado pela sua Assembléia Geral.

A participação do governo central no financiamento de bens e serviços à população das outras esferas de governo concentra-se em funções chaves como: política macroeconômica, regulamentação da moeda e crédito, defesa nacional, justiça, segurança, bem estar social, educação, saúde, havendo clara demarcação de competência em cada esfera de governo. Nestas funções

⁴⁶ Katz, Ellis – Governo Local autônomo do EUA; Revista eletrônica, página 4, 1999, Filadélfia, Pensilvânia, Centro de Estudos para o Federalismo – verificar o site <http://usinfo.state.gov/homepage.htm>

busca-se a uniformidade dos bens ofertados pelo governo central, sempre com seus poderes limitados pela Constituição.

No caso dos EUA, as receitas tributárias são praticamente atomizadas, não uniformes e com grande autonomia, e são geradas em um sistema de relações inter-governamentais independentes de governo local, estados e governo federal. A décima emenda da Constituição determina que os poderes não delegados ao governo federal, nem por ela negados, são reservados aos estados, assim cada unidade da federação tem ampla liberdade de definir seu sistema tributário.

Ao contrário dos Estados unitários, a presença do governo central nas questões locais está restrita aos limites da décima emenda constitucional, as transferências são feitas a partir de três critérios: subvenções, renúncia fiscal e empréstimos. Apenas o imposto de renda é partilhado entre os três níveis de poder, as outras figuras de tributação, produção, valor agregado, heranças, propriedades, etc. são explorados de maneira diferente em cada um dos cinquenta estados da federação americana.

No modelo tributário americano, há baixa interpenetração; há pouca subsidiariedade, as transferências do governo central para os sub-governos são regidas por critérios que garantam a unidade da federação; muita autonomia e competição entre os entes federados, e a base tributária do Estado americano apresentam grande heterogeneidade (cada sub-governo define seu perfil fiscal).

3.2 – Critérios Políticos do Federalismo.

Há pelo menos três aspectos políticos importantes que devem ser examinados ao se estabelecer elementos de comparação para medir a eficiência entre os federalismos: a) estrutura das relações verticais de um Estado (47); b)

⁴⁷ As relações verticais foram abolidas pela Constituição Brasileira, pois União, estados e municípios têm o mesmo “status”, no entanto para análise das relações políticas, econômicas e administrativas estas

legitimidade das instituições formais (sistemas de representação da sociedade); e c) capacidade de coordenação política do Estado para solucionar conflitos entre níveis de governo e coordenar as mudanças institucionais para transformação do Estado.

As relações verticais são travadas entre os três níveis de poder entre a União, estados e municípios estabelecendo as competências; a estrutura de captação e partilha de recursos tributários; a forma de gastar os recursos públicos; etc.

Nos Estados unitários, as relações entre os níveis de poder para solucionar as tensões políticas ou ampliar a oferta de bens e serviços públicos à sociedade são articuladas no governo central e dirigidas aos outros níveis de poder, havendo pouca autonomia para os governos locais. As coordenações (políticas, fiscais, oferta de bens e serviços) neste ambiente são quase sempre centralizadas.

Nas estruturas federativas, a capacidade de coordenação do governo central em relação aos sub-governos não é tão unívoca como nos Estados unitários, as tensões políticas, fiscais e de oferta de bens e serviços são solucionadas por canais institucionais, e as mediações sempre envolvem a representatividade das regiões no Congresso.

No caso do federalismo americano, a grande autonomia dos sub-governos permite até a existência e manutenção de representações comerciais em outros países, e do ponto de vista da política interna, a representação de cada estado da confederação no Congresso avalia, aprova ou veta as propostas políticas do governo central. Este grande poder de veto às propostas de políticas do governo central é um dos fatores que distingue os Estados unitários dos federalistas.

A legitimidade das instituições (o Congresso, a Justiça, a Constituição, o poder Executivo) é determinada pela maneira como foram concebidas, construídas e

distâncias serão consideradas. Além do que neste estudo nos afastaremos das definições Constitucionais para poder examinar, sem o viés jurídico, as relações travadas entre os entes federados.

modificadas ao longo da história de uma sociedade. A legitimidade aumenta em função da maior aderência entre as regras formais (leis, Constituição) e as regras informais (convenções, códigos de conduta, valores culturais e ideológicos) da sociedade.

O federalismo americano foi concebido com muita autonomia e competição entre os estados da federação, estes são também os valores culturais e ideológicos da população que se refletem tanto no seu código de conduta como na Constituição americana.

Nos Estados unitários, a pouca autonomia dos subgovernos pode inibir (ou dificultar) a competição entre níveis regionais de poder, mas facilita a aplicação do princípio da subsidiariedade na oferta de bens e serviços à sociedade.

A centralidade do poder, quando aceita pela população, pode gerar grande aderência entre o código de conduta da sociedade e a Constituição. Entre os Estados citados acima, o Japão aproxima-se deste modelo de aderência, o Reino Unido teve e tem problemas com a Irlanda do Norte, que é separatista e Republicana.

Um outro elemento de tensão política que toca na questão da legitimidade e da representatividade da estrutura federativa tem origem no pacto germinal da formação do Estado sendo definido por Stepan: (p. 2 48) como:

“Uma outra importante distinção a fazer entre as federações cujo propósito inicial é o de “unir” [come together] e aquelas cujo objetivo é o de “manter a União” [hold together]. A idéia de uma federação para “unir” baseia-se evidentemente no modelo dos Estados Unidos. Em 1787, na Convenção da Filadélfia, unidades até então soberanas firmaram o que William Riker denomina de “pacto federativo” para unir, combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados”...

Entretanto, algumas das mais importantes federações do mundo se originaram de uma lógica política e histórica completamente diversa. A Índia no final de 1948, a Bélgica em 1969 e a Espanha em 1975 eram

⁴⁸ Stepan Alfred, Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que ampliam ou restringem o poder do *Demos*. Rio de Janeiro, 1999 apostila.

sistemas políticos com fortes traços unitários. Contudo, nessas três sociedades multiculturais os líderes políticos chegaram a decisão constitucional de que a melhor maneira de manter a União em uma democracia era transferir poder e transformar seus Estados unitários ameaçados em federações”.

A partir do exposto, podemos supor que existem formatos diferentes de pactos políticos para a fundação da federação, isto é, há arranjos institucionais diferentes que geram federações diferentes.

Assim, se uma federação é composta por um governo nacional (central) criado a partir de um pacto, no qual, seus poderes são limitados e para ele delegados juntamente com sub-governos que detêm todos os outros poderes desse pacto, há uma tensão política germinal entre as esferas de poder que podemos chamar de “come together”, ou seja, “venha junto fazer parte desta União, você cede um pouco de seu poder e ganha muito”.

Neste modelo, as relações de poder são sempre competitivas e partilhadas, não há necessariamente a preponderância de poderes nem a subsunção de que a estrutura federativa é definitiva. Trata-se de um arranjo que as unidades federadas “cedem soberania” para a construção de um estado supra-nacional.

A outra maneira de fundar uma federação é partir do conceito de manter juntos os estados que pertenciam a um sistema unitário de governo. Neste formato de pacto a União delega mais poderes aos sub-governos evitando, assim, a fragmentação política da antiga unidade nacional.

Os pactos deste tipo podem ser definidos como “hold together” e tem como princípio germinal a não fragmentação dos sub-governos, assim, neste caso, o governo central cede autonomia para que nenhum estado da federação possa separar-se dela. O poder nesta estrutura pode ser partilhado e competitivo, mas, há uma forte ascendência do poder central em relação às unidades da federação. Neste caso é quase um dever manterem-se juntos.

Desta maneira, o federalismo supõe centralizar algumas funções vitais como: uma única defesa nacional contra agressões externas, uma Constituição comum a todos os Estados, ou ter os interesses econômicos e políticos internos e externos regidos por um Estado supra-nacional.

Portanto, uma coisa é a nova federação herdar a estrutura organizacional de um governo unitarista, outra, é construir a estrutura organizacional da federação a partir das diferenças existentes entre cada uma das unidades federadas. A especificidade das organizações e estruturas administrativas de cada pacto federativo será investigada a partir de dois parâmetros: O de centralização do poder e o de concentração de poder.

O texto “Federalismo e Democracia no Brasil”, que nos mostra a visão da ciência política norte-americana de Arretche, traz um painel que examina a natureza do federalismo brasileiro através de novos autores americanos. Neste “paper” há avanços na análise comparada dos federalismos, localizando o caso brasileiro como um caso de “hold together” (49)).

Em função do descrito anteriormente, podemos afirmar que a grande diversidade de arranjos federativos, encontrados atualmente no mundo, tem as suas principais características institucionais determinadas pelo pacto da sua fundação.

Em relação à capacidade de coordenação política, podemos citar novamente Stepan (50) que define, com exemplos este sistema de administração de conflitos no federalismo entre poderes, o “demos constraining” – aparece como redução do poder dos cidadãos e o “demos enabling” – como ampliação do poder dos cidadãos. Ambas as expressões são aplicadas para comparar sistemas federalistas.

⁴⁹ Arretche Marta, “Federalismo e Democracia no Brasil, a visão da ciência política norte-americana.” São Paulo em perspectiva, 15 (4), Fundação Seade, São Paulo, SP.

⁵⁰ Stepan Alfred, Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que ampliam ou restringem o poder do *Demos*. Rio de Janeiro, 1999 apostila.

Como um exemplo de “demos constraining” do poder Legislativo em relação ao poder Executivo, podemos citar Stepan (p. 14) que revela esta outra forma de concentração de poder.

O Brasil é uma nova democracia que tem lutado contra uma das piores distribuições de renda do mundo. Em 1996 a maioria da população manifestou-se favoravelmente por diversas vezes à realização de reformas e o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que também as apoiava, terminou o ano com índices de alta aprovação popular. Contudo, nem os “gostos” dos cidadãos, nem o presidente, conseguiram levar a cabo muitas reformas. Na Câmara Alta brasileira, um grupo de senadores que representa menos de 9% do eleitorado pode criar um grupo – um “win set” – capaz de obstruir a aprovação de importantes reformas legislativas.

O “demos constraining” pode vir pelo Judiciário, quando este obstruir propostas de mudanças na Constituição que beneficiariam o desenvolvimento da sociedade, pelo fato deste poder ser o fórum final para garantir direitos Constitucionais conquistados pela sociedade.

Evidentemente, discutir e definir quais as mudanças Constitucionais que beneficiam o desenvolvimento da sociedade é um trabalho muito amplo, delicado e polêmico, fugindo do escopo deste estudo, mas, sabemos, por exemplo, que quando o Executivo concentra muito poder e subordina o Judiciário e o Legislativo, geralmente, caminha-se para uma ditadura. Este é sempre um movimento que vem acompanhado da supressão dos direitos políticos e das liberdades civis.

O que queremos demonstrar com estes exemplos é a possibilidade de um dos poderes subordinar os outros e que uma atitude conservadora do Judiciário, do Legislativo ou do Executivo pode em alguns casos manter privilégios que distorcem a cidadania, subordinar os outros poderes e bloquear mudanças institucionais. Este fenômeno demonstra de maneira inequívoca a complexidade da gestão dos modelos federalistas.

Estes parâmetros, principalmente a estrutura das relações verticais na federação, discutem a distribuição de funções políticas, econômicas e

administrativas entre os três níveis de poder (União; Estados e Municípios). O formato destas relações intergovernamentais define em qual nível de poder estão centralizadas estas funções e se há ou não coordenação.

Apesar da grande gama de variações possíveis destes arranjos de centralização federada, a interpenetração que encontramos com mais frequência é aquela que transfere recursos financeiros dos níveis superiores de poder para os outros, com objetivo de garantir a oferta de bens públicos à população. A existência de instituições que garantam a uniformidade destes bens para a população é um parâmetro menos freqüente.

Dito de outra maneira são as regras de convivência que surgem na fundação da federação que estabelecem os limites de ação para cada nível de poder no fornecimento de bens públicos.

Portanto não é o grau de centralização do poder que determina a qualidade e a quantidade da oferta de bens públicos, mas, sim as regras existentes ou ausentes no relacionamento federativo (51).

É no pacto da fundação do Estado federalista que se cristalizam os vários formatos institucionais citados acima, ou seja, as regras políticas de relacionamento verticais e horizontais que são aceitas como legítimas pelos membros da federação.

3.3 – Critérios Administrativos do Federalismo.

A questão administrativa do federalismo deve ser analisada na seguinte perspectiva: a) competência decisória; b) competência executória; c)

⁵¹ No texto, Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Marta T. S. Arretche trabalha com modelos de centralização e descentralização comparando o modelo Francês que é um Estado Unitarista com a Espanha que recentemente caminhou para o federalismo. Por ater-se apenas aos parâmetros políticos, chega a seguinte conclusão: os modelos centralizadores são preferíveis, pois, podem inibir o clientelismo, ampliar a democracia e serem eficientes. O mesmo não acontece com os modelos descentralizados de federalismo.

competência do financiamento; d) funções compartilhadas; e f) funções exclusivas.

Dentro de um Estado unitário, as três competências (financeira, decisória e executória) pertencem ao governo central para suportar a oferta de serviços públicos clássicos como justiça, segurança, saúde e educação, estas em alguns casos são funções quase que exclusivas deste nível de poder. Cabe ao governo local temas estritamente regionais, como coleta de lixo, manutenção das vias locais, etc.

No entanto, em países como o Japão, há possibilidade de que algumas questões locais tornarem-se nacionais. Como exemplo, citamos o lixo (problema ambiental) que deixou de ser um problema local e ganhou dimensão nacional.

Assim, a atual legislação que regula o manuseio do lixo foi unificada com metas de reciclagem para cada tipo de produto que é descartado pela sociedade. Não há uma regra específica para cada região, mas a mesma para todas.

No federalismo americano tanto as competências financeiras, decisórias e executórias como as funções partilhadas ou exclusivas da União em relação aos subgovernos são reguladas pela décima emenda constitucional. Esta característica institucional, presente na Constituição americana, garante a autonomia dos governos estaduais e locais.

Na questão ambiental, por exemplo, não há consenso nem convergência para soluções uniformes adotadas por todos os estados da federação, não há nenhuma legislação unitária.

Os limites de atuação do governo central nos casos citados acima são bem definidos e as eventuais arbitragens de conflitos entre governo central, subgovernos e governo local são resolvidos pela Constituição através da Justiça ou reguladas pelo Congresso. A legitimidade destas instituições, junto à população, facilita o acatamento das decisões.

Como relatado, a eficiência da oferta de bens públicos não está ligada diretamente a centralização ou descentralização do processo decisório de um Estado, mas principalmente em função do formato das relações econômicas, políticas e administrativas travadas nos Estados Unitaristas ou Federalistas.

As relações políticas, econômicas e administrativas expressam o comportamento cultural das sociedades determinando assim, a existência (ou ausência) de disjunções, ou seja, se há na sociedade uma maior (ou menor) distância entre regras formais (diplomas legais) e normas informais. São estas diferenças que podem explicar as diferentes estruturas de oferta de ensino dos países que usaremos como marco de referencia analítica para entender o modelo brasileiro de organização dos serviços educacionais.

O capítulo a seguir, apresenta uma breve história do sistema educacional brasileiro, seguido pela distribuição dos papéis federativos e de uma análise das distâncias vetoriais entre os sub-governos na oferta de ensino e sua complexidade operacional.

Capítulo IV

O Sistema Educacional Brasileiro.

Uma breve história da educação no Brasil ⁽⁵²⁾.

A educação no Brasil pode ser dividida em 5 períodos distintos. O primeiro começa com o início da colonização, sendo organizado pelos jesuítas, o segundo é marcado pela intervenção do Marques de Pombal. O terceiro inicia-se com a vinda da família real e vai até o fim do Segundo Império, o quarto período se estende do início da República até as reformas dos militares em 1964, o último começa com as reformas dos militares e chega aos dias de hoje.

O objetivo deste histórico sumário é relatar as origens da educação no Brasil, apontando alguns elementos germinais, revelando através desta abordagem as várias tentativas de organizar e desenvolver um sistema educacional.

O período dos jesuítas que termina em 1759, tem como finalidade primordial a formação de missionários e sacerdotes dedicados à obra de evangelização dos indígenas e a moralização dos colonos.

Ao contrário da Espanha que fundou dezenas de universidades em suas colônias, a coroa portuguesa não se preocupou em desenvolver qualquer tipo de atividade educacional ou cultural no Brasil.

Segundo Marcílio (p 14) a Companhia de Jesus chegou a fundar e administrar 17 colégios, sendo os principais localizados na Bahia, Olinda e Rio de Janeiro ⁽⁵³⁾, atendendo nestes locais a uma pequena quantidade de alunos,.

⁵² Para a tarefa de descrever a evolução do sistema educacional do Brasil poderia utilizar os trabalhos dos seguintes autores: Otaíza Romanelli, Maria Luisa Santos Ribeiro, Demerval Saviani. A opção por Hilsdorf, M.L. S., com a sua História da Educação Brasileira e pela Maria Luíza Marcílio com a História da escola em São Paulo e no Brasil, deve-se a riqueza de dados e a aprofundada pesquisa documental que dá suporte ao seu livro, História da Escola em São Paulo e no Brasil.

⁵³ Matos, Luis Alves p 288, Apud in Marcílio, Maria Luíza p. 14.

(Todos os colégios) com suas bibliotecas organizadas, com corpo docente especializado e dedicadas exclusivamente aos estudos e ao ensino. Os alunos, em classes seriadas, mergulhavam no estudo das sutilezas e dos aspectos formais da cultura, programados num currículo que na época era considerado melhor e mais moderno. Com pequenas adaptações em que se destacava a substituição do grego pelo tupi, nossos jovens colonos estavam estudando as mesmas coisas que os jovens nobres e burgueses de Paris, Bordéus, Colônia, Roma, Florença, Nápoles, Messina, Madri, Salamanca e Coimbra.

Duas coisas destacam-se nesta insipiente estrutura de ensino: a primeira é que a escola dos jesuítas estava focada na missão da igreja católica, não em um sistema educacional para o Brasil, a segunda é que a estrutura curricular era globalizada.

O período Pombalino que se inicia em 1759, é marcado por uma profunda desorganização da rala estrutura educacional construída no Brasil. A escola, com a saída dos jesuítas, fica desprovida de qualquer recurso material ou pedagógico tornando-se prisioneira do improvisado.

É neste período que se inaugura a cultura de produzir leis acreditando-se que estas, automaticamente, gerariam as soluções dos problemas administrativos, pedagógicos e materiais das políticas educacionais. Segundo Marcílio (p. 21)

Em 1772, regulamentou Pombal a instrução primária e secundária leiga e gratuita, disseminando aulas de ler, escrever e contar, junto com elementos de doutrina cristã, por toda parte, no Reino e nas colônias. Para a concretização da lei de 6 de novembro de 1772, d. José I criou o imposto chamado Subsídio Literário, pelo qual o povo pagava para manter o ensino público.

Consiste, pois, o subsídio, em um real que deve pagar toda libra de carne de vaca que se matar nas vilas e seus distritos e dez réis para cada medida de aguardente que no mesmo se fabrica. D.I. 93: 40-41. Carta do cel. Antonio José de Macedo, comandante das Vilas de Cunha, S. Sebastião, São Luiz, e Ubatuba. Ofício do gal. Manuel Mello Castro e Mendonça, 1801.

Evidentemente o imposto sobre a carne e a cachaça não pegou. O ensino no Brasil reduziu-se a pouquíssimas salas de aulas, com ensino de baixa qualidade, centrado nas primeiras letras para os nativos. Para a elite, a

formação escolar mais robusta era fornecida por tutores que preparavam os candidatos para os exames das universidades portuguesas.

É importante registrar que desde aquela época e até os dias de hoje acredita-se que a lei tem o poder mágico de transformar a realidade. Para isso, basta determinar em lei que a escola deve ser deste ou daquele jeito que imediatamente as escolas e os sistemas educacionais se ajustam à proposta.

A pretensão de auto-ajuste das escolas implícita nas leis, gerava lacunas e problemas para os governadores das capitanias em recrutar mão de obra alfabetizada, segundo Marcílio p 22.

DI, 12 de maio de 1768, XIX, p. 20. O governador geral Morgado de Mateus relatava: “Não achei quem tivesse letras, que ao menos por remédio, pudesse suprir esta falha” Esta situação não foi peculiar apenas à Capitania de São Paulo. Na Capitania de Piauí o governador interino escreve ao El Rei da cidade de Oeiras sobre a necessidade de se criar uma cadeira de primeiras letras e de gramática.

Do ponto de vista estrito da concepção e da legislação, Pombal foi o antecessor do ensino público e obrigatório que iria emergir em algumas partes da Europa a partir do início do século XIX.

No entanto, não houve implementação pois a gestão de um sistema educacional com aquelas características necessitava de abundantes recursos materiais, financeiros e pedagógicos.

A lacuna aberta em 1759 começou a ser revertida com a vinda da Corte para o Brasil em 1808. Neste período são fundadas as primeiras escolas superiores: a de cirurgia na Bahia, a de anatomia e cirurgia no Rio de Janeiro, de economia na Bahia, dos cursos de agricultura, química, e de desenho técnico no Rio de Janeiro. E no Rio de Janeiro ainda, a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional, a Academia da Marinha e Militar.

Segundo Marcílio (p 39), este período é marcado por um maior dinamismo cultural e educacional:

Com a vinda da Corte portuguesa em 1808, houve várias medidas de caráter cultural que passaram a ser implantadas. No entanto, a instrução pública do ensino primário não mereceu atenção de D. João VI, seguindo a tradição da política da coroa em todo período colonial. O que fez o monarca foi incumbir o conde da Barca, ministro Antonio de Araújo, de buscar um meio de “dar aos institutos às academias, a unidade necessária às escolas”. O conde da Barca tinha especial simpatia pelo sistema lancasteriano ⁽⁵⁴⁾ de educação e preocupava-se com a difusão da instrução pública no Brasil.

Um professor foi enviado, por ele à Inglaterra para aprender o método. O conde da Barca tomou a iniciativa de fazer aplicar o método monitorial em caráter experimental, a negros africanos escravos, de ambos os sexos, no Rio de Janeiro. Além disso, manteve constantes contatos com as sociedades francesas de ensino mútuo.

A partir de 1825 este método expandiu-se para todas as províncias do Império, no entanto, os resultados deste esforço foram insatisfatórios. Não se investiu na educação.

Entre 1808 e 1899 haviam pouquíssimos estabelecimentos escolares construídos para fins educacionais no Brasil, não havia nenhum sistema de formação e capacitação de professores, não havia métodos pedagógicos adequados, havia castigos corporais, não havia material escolar, bibliotecas, móveis escolares, etc..

Mas a herança mais nefasta deste período foi o ato adicional de 1834 da Constituição do Império, que transferiu para as Assembléias Provinciais (atuais estados) o encargo de regular e oferecer a instrução à população em suas regiões.

Este ato foi preservado como lei na Constituição da República, mantendo-se quase que inalterado até 1930. Com isto, a educação no Brasil nasceu, ainda no Império, autônoma e sob a responsabilidade dos sub-governos.

⁵⁴ O método lancasteriano consiste em recrutar adolescentes (monitores) instruídos diretamente pelo mestre, com variedades de tarefas para ensinar outros adolescentes. Este sistema diminui as despesas da instrução e permite educar um grande número de pessoas.

A implantação e desenvolvimento de um sistema escolar ou o surgimento de redes de escolas em cada estado (então províncias) tornaram-se totalmente dependentes da visão dos governadores de cada estado da federação.

O período que se estende do início da República até as reformas dos militares de 1964, pode ser subdividido em dois momentos. O primeiro caracterizado por grande autonomia dos estados federados e outro a partir de 1931, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, e o Conselho Nacional de Educação.

Nesta primeira fase destaca-se a atuação do Estado de São Paulo como pioneiro e vanguarda na oferta de ensino estruturado. Os governadores constroem, a partir de 1895, estabelecimentos escolares projetados exclusivamente para fins educacionais, implantam um sistema de formação e capacitação de professores, novos métodos pedagógicos, desenvolvem material escolar adequado, fundam novas bibliotecas, importam e posteriormente nacionalizam a produção de móveis escolares, etc..

Segundo Marcílio (p 325), a República velha, em São Paulo, é marcada pela fundação de um novo padrão educacional:

Uma vanguarda de intelectuais paulistas – bem restrita, é verdade –, que se confundia com o poder regional e depois nacional, e que ao mesmo tempo dominava a grande imprensa nascente, iniciou o período republicano cheia de otimismo, de idealismo e de propostas para substituir o atraso do país pela civilização, a rotina pelo progresso, a dependência do estrangeiro pelos projetos nacionais.

A chave para atingir estes ideais – considerava ela – estava na educação, de preferência no ensino primário, alfabetizante. Por meio dele se extirparia a vergonha do analfabetismo dominante.

Mas qual escola? Uma escola inteiramente nova, com ensino renovado, com métodos avançados, com prédios especiais, higiênicos, artísticos, visíveis, monumentais, com espaços especializados para cada atividade que se criaria de novo. O idealismo dessa plêiade de educadores que surge no fim do Império marcou em São Paulo os novos rumos da educação no início da República.

A proposta de formação e capacitação de professores era ousada com forte vocação para o desenvolvimento das ciências e do humanismo, segundo Marcílio (p. 207):

Alfredo Moreira Pinto assim descrevia os cursos existentes na Escola Normal da praça da República em 1900. “Todo o edifício está dividido em escola normal, escolas preliminar e complementar e jardim da infância, tendo matriculado perto de 1200 alunos, de ambos os sexos. O curso da Escola Normal é de 4 anos, nos quais são professoradas as seguintes disciplinas: português; francês; inglês; latim; aritmética; álgebra; geometria e trigonometria; mecânica e astronomia; física; química; história natural; anatomia e fisiologia; geografia; história; pedagogia; desenho; música; economia doméstica; escrituração mercantil e ginástica”⁽⁵⁵⁾.

Mesmo com este esforço germinal e renovador a escola paulista estava longe da universalização do ensino de primeiro grau. A demanda por vagas, neste período, foi maior do que a capacidade do Estado em absorver alunos.

A irradiação para outros estados, dos métodos paulistas para a construção da nova escola com valores universais se formaliza a partir de 1931, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, e o Conselho Nacional de Educação.

Estas duas instituições que foram criadas na esfera da União inauguraram um período de expansão do ensino no Brasil com alguma organicidade. Este ministério foi desmembrado posteriormente separando-se a educação da saúde, a partir deste momento passou a chamar-se Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Segundo Rose, e Cruz⁽⁵⁶⁾, o primeiro movimento de ordenamento das questões educacionais no Brasil foi um grande avanço, mas mesmo assim foi uma melhora relativa, pois deixa de lado a base do sistema de ensino.

“..somente após a revolução de 30, o país reconhece formalmente a existência de sistemas autônomos de ensino nos estados e municípios,

⁵⁵ Pinto A. M. p 119, Apud in Marcílio, Maria Luíza p. 207.

⁵⁶ Neubauer, Rose da Silva e Cruz, Neide, Política educacional 1994, p 90.

por meio do decreto 19.402 de 14/11/30, que criou o Ministério da Educação e Saúde Pública. Este Ministério era o responsável pela administração das instituições federais de ensino e pela fiscalização em todo território nacional, do ensino secundário e superior privado. Assim, o primário continuava sem nenhuma coordenação nacional ou definição de competências quanto a sua manutenção e oferta pelo Poder Público”.

Outro avanço foi a Constituição de 1937, fixando que a União deveria reservar no mínimo 10% do orçamento anual para educação e os estados 20%. A escola pública no Brasil tinha alma (57), capacidade de expansão (escolas normais); dispunham de recursos financeiros, foram concebidas como laicas, aberta a todas as classes sociais, estruturada com uma seqüência adequada aos ciclos de aprendizado dos alunos (escola primária, secundária e faculdades/universidades), esta concepção fazia parte do projeto nacionalista de Vargas, como explicitado por Hilsdorf (58) (p. 91).

De outra parte, é interessante lembrar que todo o período de 1930-45 já é nomeado de Era Vargas, pois os componentes de autoritarismo e nacionalismo que costumam ser marcas do Estado Novo (1937-45) já estavam presentes na própria revolução de 30, devido á influência das Forças Armadas e da Igreja Católica, que concorreram, entre outros fatores, para tornar viável este movimento na medida em que viam nele uma oportunidade de colocarem em prática seus projetos de “educação do povo”.

No entanto, apesar dos gigantescos avanços repúblicanos em relação ao período do Império, o Brasil, até o início dos anos 60 ainda não conseguia universalizar o ensino. Tanto a estrutura de oferta de serviços educacionais do primário como do secundário davam baixa cobertura à população.

Após a segunda guerra mundial, houve como iniciativa dos órgãos internacionais (ONU), a preocupação de fomentar a melhoria das condições de vida da população em geral. Segundo Marcílio (p. 241):

⁵⁷ Marcílio Maria Luiza, p 141 – O argumento de Antonio Sampaio Dória, converge para os valores universais da educação, bacharel em direito, era também professor de psicologia, pedagogia e educação cívica na Escola Normal Secundária da Capital. Foi um reformador liberal-democrático convicto. Dizia ele: “O governo do povo, pelo povo e para o povo tem sua legitimidade na educação mesma do povo. Primeiro a educação elementar a todos; depois, a primária integral, aos dos centros populosos, e por fim, a educação secundária e superior aos das cidades de vida mais intensa. Só assim terá preparado a pureza democrática, a prosperidade econômica, a civilização geral”.

⁵⁸ Hilsdorf, M.L. S., História da Educação Brasileira – Leituras, Editora Pioneira Thomson Learning, São Paulo, 2003.

Com objetivo de que a educação pudesse contribuir eficazmente para o progresso cultural, tecnológico, econômico e social da América Latina, a ONU, através da UNESCO e da CEPAL, convocou a Conferência da Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, em Santiago do Chile, de 5 a 19 de março de 1962. As autoridades de cada país para fixar a urgente necessidade de planejar e pôr em prática uma reorientação profunda da estrutura de administração dos serviços educativos e estabeleceram-se metas a serem cumpridas até 1970.

A determinação de metas, para cada país, no âmbito educacional considerou as diversidades existentes entre os países latino-americanos. Por essa razão, os países foram reunidos em três categorias, conforme o coeficiente de matrícula no curso secundário, em 1960. No grupo I, dos países com coeficiente de matrícula inferior a 13%, entre os piores, estava o Brasil (em companhia de Haiti, Guatemala, Nicarágua, Bolívia, Honduras, México, Equador e República Dominicana).

No início dos anos 60, o sistema educacional brasileiro necessitava de profundas reformas para se recriar, passava também por um enorme dilema, ou aprofundava-se o modelo repúblicano do início do século, ou guinava-se para uma educação tecnocrática.

Para atender a enorme demanda por educação surgiu o ensino noturno como um paliativo no final dos anos 50 (59), uma estratégia emergencial, para atender uma demanda por ensino maior que a oferta de vagas, e vinte anos depois se tornou uma modalidade de atendimento efetiva. Esta alternativa foi incorporada ao sistema escolar como uma forma regular de oferecer educação à população, em detrimento da qualidade do ensino.

Evidentemente devemos considerar que o ensino noturno, para crianças e adolescentes, esconde um problema estrutural. A necessidade das famílias pobres conciliarem o trabalho infantil com a educação das crianças.

A exploração do trabalho infantil para ampliar a renda familiar é um dos fatores de perpetuação da pobreza no Brasil (pobreza transgeracional), sendo que, visto na perspectiva social torna-se um dilema: obter renda infantil no dia a dia

⁵⁹ A modalidade de ensino noturno passou a atender crianças e adolescentes a partir desta data, mas já existia em alguns estados da federação desde 1912 para atender adultos de ambos os sexos.

para viabilizar a sobrevivência da família ou investir em educação para permitir que os filhos possam romper o círculo da baixa escolaridade para eventualmente, no futuro, obter renda per capita maior?

A segunda opção gera custos imediatos para a família (material escolar e outras despesas), reduz a renda familiar e não garante que os filhos, ao ascenderem socialmente, melhorem a qualidade de vida dos pais.

Esta questão, que se tornou visível nas grandes metrópoles no início dos anos 50, é ainda um dos grandes obstáculos para erradicação do trabalho infantil no ambiente familiar (60), dificultando o avanço da escolarização das camadas mais pobres da população brasileira.

No plano político, o país vivia um processo de grande tensão política com a renúncia de Jânio Quadros em 1961 e com a posse de João Goulart, que pregava reformas de base (61). O ministro da educação de João Goulart, Darcy Ribeiro, propunha o aprofundamento da educação de qualidade para todos, em outras palavras, a ampliação do modelo de escola república (62).

No entanto, o golpe militar de 1964 que desviou o país do seu curso político democrático, orientou a educação para a tecnocracia. Para isso uma das principais medidas dos militares foi acabar com a Escola Normal. Com a palavra Marcílio (p. 299):

A nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional de 1971, para o 1º e 2º graus, rebaixou a Escola Normal ao nível de habilitações do ensino médio. Na realidade esta lei liquidou com a Escola Normal: foi um

⁶⁰ Os programas sociais dos governos, nas três esferas de poder (bolsa família, bolsa escola, etc.) são o ponto de partida para reverter este quadro e ampliar a matrícula e permanência das crianças nas escolas. No entanto é necessário avançar mais nesta questão para garantir que a inclusão desta população nas escolas possa ajudar a romper com a pobreza transgeracional.

⁶¹ **Reformas de Base** - O Plano Trienal também determinou a realização das chamadas reformas de base: reforma agrária, fiscal, educacional, bancária e eleitoral. Para o governo, elas eram necessárias ao desenvolvimento de um "capitalismo nacional" e "progressista".

⁶² Algumas metas mínimas no campo da educação popular foram propostas por Darcy Ribeiro, entre elas instituir progressivamente Escolas Normais Superiores e Institutos Superiores de Educação que formem um novo professorado devidamente qualificado pelo estudo e treinamento em serviço para o exercício eficaz do magistério.

desastre para a formação específica do professor do curso primário. “Assim, a já tradicional Escola Normal perdia seu status de `escola` e, mesmo de `curso`, diluindo-se numa das muitas habilitações profissionais do ensino de 2º grau, a chamada Habilitação Específica para o Magistério (HEM). Desapareciam os institutos de Educação e a formação de especialistas e professores passou a ser feita exclusivamente nos cursos de pedagogia.

Entramos agora no último período desta breve história da educação no Brasil, que começa com as reformas dos militares e chega aos dias de hoje. Segundo Marcílio (p. 287).

A nova lei de 1971⁽⁶³⁾, na prática, propôs converter escolas de 2º grau do país em escolas técnicas. O parecer do Conselho Federal de Educação 76/75, que redefiniu o conceito de habilitação profissional, dizia: “Através da educação profissionalizante, o que se pretende é tornar o jovem consciente do domínio que deve ter das bases científicas que orientam uma profissão, e leva-lo a aplicação tecnológica dos conhecimentos meramente abstratos transmitidos até então pela escola. Só esta compreensão lhe dará condições de aperfeiçoar-se e de readaptar-se em um mundo que experimenta um processo de transformação constante”.

Esta mesma lei de 1971, também unificou os dois níveis de ensino que existiam até este momento (primário e ginásio) em um único curso integrado com duração de oito anos, obrigatório e universal.

A fusão do primário com o ginásio em um curso único com oito anos, ocorreu com alguma dificuldade, mas passados 35 anos, o ciclo criado pelos militares funciona adequadamente. O mesmo não ocorreu no 2º grau.

As propostas para o ensino de 2º grau se transformar em profissionalizante funcionaram somente no papel. Como implantar instantaneamente 130 habilitações, 52 habilitações técnicas e 78 habilitações parciais na rede de escolas de 2º grau?

Repetia-se com os militares a visão mágica de acreditar que, para transformar a realidade do sistema educacional, bastava criar novas leis e decretos. A partir da vontade do legislador o mundo se ajustaria.

⁶³ A Lei 5692, de 1971, nova lei de Diretrizes e Bases foi editada sob a tutela dos militares.

A má experiência dos outros legisladores de políticas educacionais como Marques de Pombal, conde da Barca, Campos Sales com a reforma de 1901, estava na moda novamente. Como transformar imediatamente as escolas de 2º grau com características propedêuticas em escolas profissionalizantes?

A Ditadura Militar buscava construir de maneira autoritária uma escola “eficiente e produtiva”, voltada para o mercado de trabalho, como suporte ao desenvolvimento econômico do país, centrada na segurança nacional. Com isso o dilema de escola propedêutica ou escola profissional até hoje não foi resolvido adequadamente no processo de escolarização do aluno. Esta é ainda uma questão em aberto.

Algumas boas escolas públicas (64), que mesmo voltadas para formação profissional, produzem um grande número de alunos com chances de cursar uma boa universidade pública, mas com maior frequência a possibilidade de acesso as melhores universidades se desloca para escolas particulares de 2º grau que têm um currículo muito focado no vestibular.

O conflito entre a escola pública e a particular, que se resume na boa capacitação do alunado (diplomar alunos com todo conteúdo planejado para cada ciclo), revela que a questão de fundo é a falta de uma padronização mínima das condições de ensino oferecido pelo Estado. A rede pública de ensino apresenta grande dispersão de infra-estrutura nos diversos tipos de estabelecimentos de ensino geridos pelo Estado, variando muito as características das escolas em cada estado da federação.

Não se trata de acreditar que a escola privada é melhor, mas de reconhecer que a rede pública apresenta grande dispersão das condições do ensino, portanto a partir do exposto não é possível estabelecer este tipo de comparação, isto é, podemos encontrar na rede pública, escolas melhores que as privadas, mas isso não é uma regra geral. Com certeza, se o ensino de toda

⁶⁴ Há uma preponderância das escolas técnicas federais oferecem uma sólida formação aos seus alunos, há também no sistema público brasileiro de educação ótimas escolas estaduais e municipais.

rede pública conseguir melhorar seu padrão de qualidade muitas escolas privadas desaparecerão. Mesmo porque, é importante destacar que a comparação entre o sistema educacional privado e a rede pública de ensino não é objeto deste estudo, mas sim, a influência da estrutura federalista na oferta de ensino da rede pública.

A reforma universitária, promovida pelos militares em 68, retirou das faculdades de Filosofia a função de formar professores, acabou com a figura do “aluno excedente” (65), fomentando o surgimento e a expansão das universidades e faculdades privadas.

A era dos militares desarticulou totalmente a estrutura de ensino existente anteriormente no Brasil, a formação dos novos professores (antigo curso normal) diluiu-se no “ensino profissionalizante da reforma de 1971”, a amarração da formação dos professores de 1º e 2º graus, com a faculdade de filosofia foi desfeita. O desmonte da estrutura de capacitação e qualificação de professores da rede pública é um dos fatores que vai empurrar a qualidade do ensino fundamental e do ensino médio, fornecido pelo Estado para baixo.

No final do período militar surgiu A Lei Calmon que ampliou a cifra de Vargas e tornou compulsória a aplicação de no mínimo 25% dos recursos financeiros dos estados e municípios e 18% para a União (66).

O MEC, na gestão de 1996 a 2004, resgata algumas ferramentas para controlar a qualidade e melhorar a gestão do sistema educacional brasileiro, entre estes instrumentos podemos citar: a instituição dos Parâmetros Curriculares Nacionais (67) (PCNs), os sistemas de avaliação – SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico), o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), e Exame Nacional de Cursos (Provão), além do FUNDEF.

⁶⁵ Até 1968 o aluno excedente que passava no vestibular das universidades públicas ficava em uma fila de espera para ser chamado posteriormente, coisa que frequentemente não ocorria. Esta condição estimulava os alunos aprovados a entrassem na Justiça solicitando sua matrícula, gerava também passeatas e manifestações de rua.

⁶⁶ A Emenda Constitucional foi proposta em 24/83 pelo Senador Calmon, e normalizada pela lei 7.348 de 1985.

⁶⁷ PCNs, SAEB, ENEM – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Provão - 9.394/96 LDB e Lei 9.131/1995.

O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério foi criado em 1997. Sem caráter de um projeto arquitetônico ou pedagógico, mas sim financeiro, interferiu na remuneração dos professores das regiões mais carentes do Brasil.

De maneira resumida, a regra criada pelo FUNDEF estabelece a formação de um fundo que redireciona recursos para o ensino fundamental, obrigando que 60% destes recursos sejam destinados ao pagamento dos professores e que haja em cada região, um piso mínimo salarial.

Existem análises diferentes do FUNDEF. Dentre os autores que criticam o Fundo, podemos destacar o livro de Monlevade e Ferreira – O FUNDEF e seus pecados capitais da editora Idéia, Brasília, 1997.

No texto de Monlevade e Ferreira, a abordagem crítica é feita através do comentário à legislação. A proposta dos autores é recriar mecanismos de centralização das decisões na esfera federal e com deste resgate recuperar a capacidade de planejamento e execução do governo federal para posteriormente aumentar o piso de toda categoria dos professores.

Eles acreditam que o Fundo seja descentralizador. Esta é a mesma visão de Bovo, citado anteriormente, que propõe para a União o papel de uma “nova centralização coordenadora” das políticas públicas brasileiras.

Dos que divergem da visão de Bovo, Monlevade e Ferreira podemos citar o estudo de Mendes (68) que revela em três argumentos algumas virtudes do FUNDEF:

“Com o Fundo, a disponibilidade de recursos está associada ao número de alunos, e não mais à capacidade financeira local, o que não só permite elevar a qualidade da educação nos locais de menor

⁶⁸ Mendes, Marcos – Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação dos resultados do FUNDEF, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial 2001 – www.braudel.org.br

disponibilidade de recursos, como também estimula os municípios a levar a escola crianças que antes não freqüentavam”.

“ Outra importante característica do FUNDEF é que o governo federal fixa um valor mínimo anual a ser gasto por aluno. Para o ano de 2001, por exemplo, foi estabelecido o valor de R\$ 363,00. Nos estados onde o valor total do FUNDO não for suficiente para que se tenha um montante por aluno igual a este mínimo, a União entra com uma complementação de recursos de modo a garantir um padrão mínimo de ensino em todo país “.

“ Por isso, ficou estabelecido que 60% dos recursos do Fundo devem ser usados, por cada estado e municípios, para o pagamento de salários de professores em efetivo exercício em sala de aula (o que desestimula a tradicional prática de transferir professores para serviços burocráticos, fora das salas de aula) “.

“ Tendo em vista o grande contingente de professores com baixa qualificação, principalmente na Região Nordeste, ficou estabelecido que nos primeiros cinco anos de vigência do Fundo, esses 60% poderiam ser aplicados, alternativamente, na capacitação dos chamados “professores leigos”: aqueles que lecionam sem ter diploma que os habilite para tal “

Outro trabalho que revela os resultados positivos do FUNDEF na qualidade do ensino é desenvolvido por Meneses-Filho, Naércio e Pazello, Elaine, “Do Teachers Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reform in Brazil”, em texto para discussão CEBRAP.

O estudo é apoiado em modelos de regressão, do tipo “cross section”, e mensura, entre outras coisas, que os melhores salários atraíram melhores professores para a rede pública e esta mudança de perfil é um dos fatores de melhoria de desempenho dos alunos do ensino fundamental, principalmente na região nordeste.

A mesma percepção encontramos no bem fundamentado estudo de Vazques (69), Desequilíbrios Regionais no Financiamento da educação: A política Nacional de Equidade do FUNDEF. Este estudo revela o poder re-distributivo do fundo como redutor das desigualdades regionais.

⁶⁹ Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, p 149-164, Junho de 2005.

Como vimos anteriormente, a descentralização dos serviços educacionais é um fato histórico e político no Brasil. Uma proposta de “nova centralização da educação”, feita pelos autores citados acima, demonstra amplo desconhecimento das origens e do funcionamento do nosso sistema de ensino.

Reforça a visão de que a descentralização federativa é um tema inexorável, o texto de Durham, Goldemberg e Schwartzman: “A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação” (70) onde encontramos argumentos que convergem para a idéia de sistemas estaduais com autonomia.

Cada um dos governos estaduais possui sua própria secretaria de educação, que contrata os professores e demais funcionários da rede pública de primeiro e segundo grau e administra recursos provenientes dos orçamentos dos estados e dos repasses do governo federal. Os estados ainda possuem ainda seus próprios Conselhos Estaduais de Educação, que desempenham algumas atividades normativas residuais. ...Os municípios dotados de mais recursos, como os das capitais dos principais estados, tendem a administrar suas próprias redes de ensino básico, com as suas secretarias municipais de educação e às vezes seus próprios conselhos.

A perspectiva administrativa apontada por Durham et alli (1995, p. 59) revela que a descentralização da educação foi sempre efetiva e dificilmente será revertida.

Esta percepção de descentralização e autonomia é confirmada no interessante estudo “A história da educação em Sergipe”, em que a autora Maria Thetis Nunes (71), revela a insipiente presença da rede pública na oferta de serviços educacionais à população.

Mais do que isso, a importância do sub-governo de Sergipe na oferta de serviços educacionais (no período republicano) é marcada pela forte escassez de escolas públicas sendo que apenas uma, o Instituto Profissional Coelho de

⁷⁰ A Educação no Brasil em uma Perspectiva de Transformação, Schwartzman, S.; Durham, R. E. e Goldemberg, J., em Joseph Puryear e José Joaquín Brunner, Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas: Un Proyecto del Diálogo Latinoamericano, vol. 2. p. 59. Washington, Organización dos Estados Americanos, Coleção INTERAMER n. 40, 1995.

⁷¹ Nunes, M. T., História da educação em Sergipe, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

Campos, era considerada de primeira linha e servia à elite local, sendo uma referência de qualidade.

O modelo de oferta de serviços educacionais observado em um estado da federação que está fora do eixo dinâmico da política e da economia brasileira, revela um padrão de oferta de escolas públicas muito abaixo do observado em centros como Rio de Janeiro ou São Paulo, há também a forte presença da escola privada estado como fator de exclusão educacional. Outra diferença, é que com esta estrutura de ensino público, o estado “exporta” seus talentos intelectuais para fora de Sergipe.

4.2 – A distribuição de papéis e recursos na oferta de bens e serviços educacionais. ⁽⁷²⁾

O sistema educacional no Brasil é organizado em quatro blocos e dois níveis (73). O primeiro bloco é constituído pelas creches e pré-escola, não são obrigatórios, e atendem crianças até 6 anos. As instituições que oferecem estes serviços são mantidas por instituições particulares (custeada por mensalidades pagas pelas famílias), há também as instituições subsidiadas pelo poder público ou financiadas totalmente pelo Estado.

Esta modalidade de educação infantil pode ser seccionada em dois grupos etários, um primeiro de 0 a 3 anos com atendimento nas creches e o segundo de 4 até 6 anos com atendimento nas pré-escolas.

As creches estiveram sempre ligadas à Legião Brasileira de Assistência (74), portanto fora do sistema educacional, sendo a demanda destes serviços atendidos por instituições filantrópicas, associações comunitárias, etc.. No

72 As informações sobre o sistema educacional brasileiro foram obtidas no Censo Educacional do MEC de 2004 do site www.inep.gov.br.

73 A educação brasileira pela atual LDB está organizada da seguinte forma: Nível I – Educação Básica composta por etapas e modalidades: Etapas – educação infantil (de 0 a 6 anos) – que corresponde a 1ª etapa da educação básica; Ensino fundamental (7 a 14 anos) – que corresponde a 2ª etapa da educação básica; Ensino médio (15 a 17 anos) - que corresponde a 3ª etapa da educação básica; Com as seguintes modalidades; Educação de jovens e adultos; Educação especial; Educação escolar indígena; Ensino profissionalizante. – Nível II – Ensino Superior: Graduação; Pós-graduação.

74 Há outros formatos possíveis nesta prestação de serviço, creches mantidas por associações comunitárias, igrejas, ong's, etc. Nestas formas de atendimento o setor público pode custear parte das despesas com atendimento das crianças.

entanto, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, as creches passaram para a área da educação, sendo absorvidas em parte pelas prefeituras, mantidas como parceiras do setor público, e/ou apoiadas com verbas do Estado.

As creches atendem a uma população de aproximadamente 504 mil crianças com idade de 0 a 4 anos, apresentando a seguinte distribuição:

Tabela II – Creches no Brasil

Dependência Administrativa	Creche
Estadual	1,11 %
Federal	0,05 %
Municipal	61,44 %
Privada	37,39 %
Total – Brasil	100,00 %

Fonte: MEC/ Censo de 2004.

Para a faixa de 4 a 6 anos, o atendimento repete o padrão descrito para creches, com a presença predominante das prefeituras na oferta destes serviços educacionais. As vagas neste subsistema atendem, aproximadamente, 1,484 milhões de alunos com a seguinte distribuição por dependência administrativa (75).

Tabela III – Pré-escolas no Brasil

Dependência Administrativa	Pré-Escola
Estadual	5,00 %
Federal	0,03 %
Municipal	68,27 %
Privada	26,71 %
Total – Brasil	100,00 %

Fonte: MEC/ Censo de 2004.

⁷⁵ Há um problema nesta estrutura e organização, em 2005 foi aprovada a Lei 11.114 que dispõe sobre a entrada de crianças com 6 anos no ensino fundamental. Isto, a princípio significaria ampliar a escolaridade do alunado, no entanto, acredito que seja a tentativa de legislar sobre a área cinza entre a pré-escola e o ensino fundamental.

Nas regiões onde o ensino está mais estruturado (Sul; Sudeste e Centro Oeste) há a possibilidade de matricular crianças com 6 anos no ensino fundamental, antecipando os ciclos de ensino, com isso é possível terminar a faculdade antes, tendo uma inserção precoce e privilegiada no mundo profissional. Nas regiões Norte e Nordeste, a realidade é diferente, encontramos em capitais e grandes cidades estruturas semelhantes as encontradas no Sul, Sudeste e Centro Oeste, mas o grosso da oferta de ensino é prisioneira de problemas estruturais – escolas precárias, professores sem capacitação, etc. A lei não resolve nenhum problema, só regulamente a precocidade do ingresso ao ensino fundamental.

Cabe observar que as prefeituras estiveram sempre ligadas à oferta destes serviços de pré-escola, com as mudanças na LDB em 1996 (que regulamentou esta questão), este nível de poder federado passou a absorver as creches (⁷⁶).

O segundo bloco de aprendizado chama-se ensino fundamental, o acesso a este nível de escolaridade se dá a partir dos 7 anos, tem duração de 8 anos e sua oferta é garantida pelo Art. 208 da Constituição nos seguintes termos:

“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental **obrigatório** e **gratuito**, assegurada, inclusive sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.”

Cabe destacar que no quesito “obrigatório” não há nenhum elemento regulador ou coercitivo, na legislação vigente, que obrigue as famílias ou o Estado a cumprir esta cláusula. Quanto a “gratuidade” do ensino público, até o advento do Fundef, havia expressiva exclusão de alunos do ensino fundamental na região Norte e Nordeste devido as péssimas condições das salas de aula, baixa remuneração e pouca capacitação dos professores.

Nestas questões há ainda um paradoxo, ou seja, o ensino é obrigatório, mas nada regula a omissão das famílias que não matriculam os filhos nas escolas, a educação apesar de gratuita na Lei é disponibilizada de maneira precária em centenas de Municípios do Brasil, um caso de omissão do Estado (⁷⁷).

Na década de 90, estados como a Bahia e o Maranhão, por exemplo, deixavam fora da escola, respectivamente, 33% e 40% das crianças do etário de 7 a 14 anos, estas taxas de exclusão estavam associadas a gastos abaixo do estipulado pela Lei Calmon naquelas regiões.

⁷⁶ A educação infantil passa a ter *status* de educação com a constituição federal de 1988 que é normatizada pela LDB/96.

⁷⁷ O regime de colaboração entre os três níveis de poder, previsto na Constituição e foi instituído em lei (CFE/88 e LDB/96), acaba sendo executado na forma de competição predatória entre os níveis de poder e entre os partidos políticos.

Esta exclusão é também fruto de outro conflito federativo relatado por Gonçalves (p. 99) (78):

Nas regiões onde os gastos situam-se abaixo do limite Constitucional e a municipalização foi implantada a partir de critérios de “aliados” e “inimigos” políticos, os resultados são catastróficos. A exclusão nestes lugares chega a 40% das crianças na faixa etária do ensino fundamental.

Noutras regiões, onde o gasto com educação aproximou-se dos parâmetros Constitucionais, a exclusão situou-se em torno de 10% das crianças na faixa etária do ensino fundamental.

Há uma lógica perversa implícita na política educacional de algumas regiões do Nordeste, os “inimigos” do governador ganham como castigo as despesas com o custeio das escolas, para os “amigos” o estado mantém o sistema escolar. Estes conflitos são parcialmente superados com a implantação do FUNDEF.

Atualmente, no ensino fundamental, as matrículas cobrem a quase totalidade do etário de 7 a 14 anos, isto é, atende a 34,176 milhões de alunos, incluindo-se neste universo, o seguimento de educação especial com 164 mil alunos. A exclusão hoje é residual, (5% deste etário) estando concentradas nas regiões Norte e Nordeste. Neste subsistema, as vagas obedecem a seguinte distribuição:

Tabela IV – Ensino Fundamental no Brasil

Dependência Administrativa	Fundamental
Estadual	37,33%
Federal	0,07%
Municipal	52,81%
Privada	9,79%
Total – Brasil	100,00%

Fonte: MEC/ Censo de 2004.

Há no ensino fundamental um currículo obrigatório determinado pelo governo central (MEC), para ser seguido por escolas de qualquer tipo de dependência administrativa. No entanto, cabe observar que nas regiões norte e nordeste muitas escolas públicas operam com classes que atendem várias séries

⁷⁸ Uma Avaliação do Financiamento da Educação; O estado de São Paulo 1988 a 1992, Gonçalves, R. A. Dissertação de mestrado, PUC/SP, 1966, São Paulo.

simultaneamente, ou seja, um professor ensina em uma sala para alunos de 1^a, 2^a e 3^a série, por exemplo.

Esta forma inadequada de atender a demanda por vagas, revela que há falta de professores e salas para oferecer ensino adequado à série adequada para um aluno regular deste sistema. Este é outro agravante que faz com que a qualidade do aprendizado seja prejudicada.

A quarta etapa de aprendizado para alunos que seguem regularmente a seqüência de sua formação escolar é o ensino médio regular. Este nível de ensino tem duração de três anos e registrou, em 2004, 9,85 milhões de matrículas em duas modalidades: 93,13% de matrículas no médio regular e 6,87% no médio profissionalizante.

O ensino médio regular prepara alunos para a quinta etapa do processo educacional, o ensino universitário, ou alternativamente para o ingresso no mercado de trabalho. Neste nível de ensino a exclusão se situa na faixa de 80% do etário, o Norte e o Nordeste são as regiões que concentram maior contingente de alunos fora da escola.

O ensino profissionalizante registra 676 mil alunos matriculados (6,87% do total do alunado), habilitando o estudante, após este ciclo, exercer uma profissão, facilitando assim, a sua entrada no mercado de trabalho.

Os 9,1 milhões de alunos do ensino médio regular estão distribuídos da seguinte maneira:

Tabela V – Ensino Médio Não Profissionalizante no Brasil

Dependência Administrativa	Médio não Profissionalizante
Estadual	85,08%
Federal	0,74%
Municipal	2,06%
Privada	12,12%
Total – Brasil	100,00%

Fonte: MEC/ Censo de 2004.

Há neste nível de ensino uma inversão de alocação de alunos, enquanto as matrículas da pré-escola e do primeiro grau estão concentradas nas dependências administrativas dos municípios, o ensino médio registra maior concentração nas escolas estaduais. Há uma divisão funcional “espontânea” entre estado e município, para o atendimento do alunado no primeiro grau e no ensino médio (⁷⁹).

A modalidade de ensino profissionalizante médio apresenta a seguinte distribuição de matrículas:

Tabela VI – Ensino Médio Profissionalizante no Brasil

Dependência Administrativa	Médio Profissionalizante
Estadual	26,55%
Federal	12,17%
Municipal	3,20%
Privada	58,08%
Total – Brasil	100,00%

Fonte: MEC/ Censo de 2004.

O sistema “S” – Sesc, Senai, Senac – (⁸⁰) contribuem para oferta de vagas pelo critério de dependência privada. As escolas do sistema “S” foram criadas na década de 40.

O ensino Universitário (⁸¹), conhecido como terceiro grau, recebe alunos do nível médio regular, dos cursos de suplência, e do nível médio profissionalizante através de um sistema de seleção conhecido como vestibular.

É importante apontar que entre o ensino médio e o universitário desenvolveu-se uma indústria que “prepara” os alunos para as provas do vestibular e com isso melhora o acesso às melhores faculdades que geralmente são públicas

⁷⁹ Do ponto de vista Constitucional os três níveis de poder trabalham em regime de colaboração, que é instituído na lei (ver CFE/88 e LDB/96), mas na prática, na execução, ocorre uma divisão “espontânea”.

⁸⁰ O sistema “S” é mantido por contribuições de empresas da indústria, (Serviço nacional de aprendizagem industrial – SENAI), e do Comércio (Serviço social do comércio – SESC), e SENAC (Serviço nacional de aprendizagem do Comércio)

⁸¹ As informações relativas ao terceiro grau foram obtidas no site do INEP – www.inep.gov.br a partir do documento “Organização do ensino superior”.

(⁸²). As universidades e faculdades públicas são mais disputadas não só pela gratuidade, mas, também pela melhor qualidade de ensino.

Em relação à qualidade do ensino superior podemos incluir algumas escolas pagas, com diversos regimes jurídicos, que são intensamente procuradas pelos alunos para obtenção do diploma de 3º grau. Neste escopo encontramos escolas confessionais, comunitárias, privadas simplesmente, ou com fins lucrativos.

A existência de “cursinhos pré-vestibulares” revela as seguintes distorções: 1) não há conexão entre o ensino médio e as melhores universidades; 2) o ensino médio não tem definido se é propedêutico ou profissional; 3) há baixo investimento nos ambientes pedagógicos (laboratórios, bibliotecas, etc.) do ensino básico público.

A estrutura de oferta de vagas no terceiro grau pode ser distribuída entre pública e privada. As públicas são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e estão distribuídas nos três níveis de poder.

As Federais e as Estaduais são gratuitas, mas as Municipais podem eventualmente associar-se a instituições privadas e apenas subsidiar parte da mensalidade paga pelo alunado. A gratuidade nesta esfera de poder não é uma regra geral.

As Instituições Privadas são mantidas e administradas por pessoas jurídicas de direito privado e dividem-se como:

a) Instituições privadas com fins lucrativos ou Particulares em Sentido Estrito: são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Sua vocação social é exclusivamente empresarial.

b) Instituições privadas sem fins lucrativos podem ser quanto a sua vocação social: 1) Comunitárias - Incorporam em seus colegiados representantes da comunidade. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de

⁸² Está documentado no livro “História da Escola em São Paulo e no Brasil”, a existência de cursinhos preparatórios para as faculdades desde o Império, ver páginas 134 e 135.

professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade. 2) Confessionais - Constituídas por motivação confessional ou ideológica. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas. 3) Filantrópicas - Aquelas cuja mantenedora, sem fins lucrativos, obteve junto ao Conselho Nacional de Assistência Social o Certificado de Assistência Social. São as instituições de educação ou de assistência social que prestem os serviços para os quais foram instituídas e os coloquem à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.

Do ponto de vista do atendimento ao alunado, a estrutura de oferta de ensino superior no Brasil apresenta a seguinte distribuição.

Tabela VII
Número e Percentual de Instituições, por Categoria Administrativa – Brasil/2003.

Instituições	Número	%
Federal	83	4,5
Estadual	65	3,5
Municipal	59	3,1
Privada	1652	88,9
Total	1859	100,00

Fonte: Deaes/INEP/MEC

O segmento privado responde por aproximadamente 90% dos estabelecimentos de Ensino Superior.

Tabela VIII
Matrículas na Graduação Presencial – Brasil/1994-2003.

Ano	Público	Privado	Total
1994	690.450	970.584	1.661.034
1998	804.729	1.321.229	2.125.958
2002	1.051.655	2.428.258	3.479.913
2003	1.136.370	2.750.652	3.887.022

Fonte: Deaes/INEP/MEC

No entanto, a oferta de vagas (pelo critério de matrículas), a capacidade de absorção de alunos, do segmento privado, fica em torno de 70%.

Tabela IX
Distribuição das Matrículas na Graduação Presencial – Brasil/1994-2003.

Ano	Público	Privado	Total
1994	41,57%	58,43%	100,00%
1998	37,85%	62,15%	100,00%
2002	30,22%	69,78%	100,00%
2003	29,23%	70,77%	100,00%

Fonte: Deaes/INEP/MEC

Seja qual for o critério (estabelecimentos ou matrículas) a rede privada de ensino superior absorve mais alunos que a rede pública, outra característica é a grande diversidade de atendimento ao alunado na oferta de bens e serviços educacionais do ensino superior do Brasil.

Há outro aspecto interessante revelado na tabela IX, a velocidade do crescimento da rede privada em detrimento da rede pública. Este fenômeno pode ser explicado por diversos fatores, entre estes citaremos três:

- A diversidade de formas jurídicas que o ensino privado pode assumir favorece a ampliação desta modalidade, pela variedade de preços (valor das mensalidades) praticados por estas instituições.
- A seletividade e a gratuidade do sistema público ampliam a competição por vagas, tornando esta dependência administrativa mais difícil de ser acessada pelos alunos da rede pública. Isto favorece o setor privado.
- A grande pressão social para obtenção de um diploma universitário.

No tocante ao financiamento, o sistema educacional como um todo dispõe de alguns recursos exclusivos e outros que são partilhados. Os partilhados são viabilizados através de fundos constituídos pelos dois níveis de poder (sub-governos e União), gerando interdependência entre os três entes federados para atender todas as modalidades de ensino.

Desta maneira, municípios, estados e União têm recursos próprios, transferências diretas, e indiretas (através de fundos) para viabilizar a tarefa de ofertar de bens e serviços educacionais (construir e manter escolas) à população. O quadro I descreve a distribuição de recursos e papéis na educação.

Quadro I – Repartição de Recursos e Papéis na Educação.

Funções Níveis de Ensino	Normas Legais	Financiamento	Execução	Fiscalização
Maternal e Pré-escola	F/E/M	F/E/M	F/E/M	F/E/M
Ensino Fundamental	F/E/M	F/E/M	F/E/M	F/E/M
Ensino Médio	F/E/M	F/E/M	F/E/M	F/E/M
Ensino Superior	F/E/M	F/E/M	F/E/M	F/E/M

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Obs.: A ordem das siglas indica predominância.

Siglas: F - União; E - estados; M – Municípios.

Os três níveis de poder dispõem, portanto, de competência legislativa, função fiscalizadora (ambas subordinadas a esfera política acima da sua) e, recursos financeiros (próprio e transferências) para todos os tipos de serviços educacionais dos estabelecimentos escolares da sua jurisdição.

Na composição da relação de poder entre União, sub-governos, e municípios na gestão do sistema de educação pública, o governo central tem o “direito legal” de se sobrepor aos outros níveis de poder apenas em alguns aspectos, como por exemplo, a definição do currículo mínimo das escolas, mas há na estruturação deste tema alguma autonomia residual para os estados e governo local.

As contratações, demissões e capacitações de professores, são decisões exclusivas de cada nível de poder. Os trabalhos burocráticos de secretaria, documentação, fiscalização são praticados com base na autonomia residual dos sub-governos e prefeituras.

Temos, portanto, um complexo sistema híbrido de gestão da educação pública, no qual cada nível de poder cria seu próprio subsistema semi-autônomo. Nesta composição uma parte das determinações são exclusividade do governo central, algumas apenas dos sub-governos e outras do governo local.

Quanto ao financiamento, atualmente, as principais fontes institucionais para o ensino público são: as despesas compulsórias com educação regulamentadas

pela Constituição de 1988, com base na arrecadação de impostos (83); o salário-educação que é o recurso próprio do sistema educacional: as fontes complementares que são as receitas extra-orçamentárias de fundos como CONFINS (ex FINSOCIAL); e do FAS e isenções ou incentivos fiscais nas brechas do Imposto de Renda ou do recolhimento do salário-educação das empresas.

Apesar de ser semelhante a uma taxa, o salário educação foi concebido pela lei 4.440/64 como uma contribuição social, sendo sua base de incidência regulada pelo decreto-lei Nº 1.422/75. Este decreto definiu que todas as empresas vinculadas à Previdência Social, Urbana e Rural devem recolher a contribuição do salário educação com base em uma alíquota de 2,5% sobre a folha de salário contribuição.

O decreto 76.923/75 define que o salário-educação tem caráter suplementar aos recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental. Isto significa que os volumes arrecadados dependem exclusivamente de sua estrutura de arrecadação, distribuição e do nível de atividade econômica (84).

Assim, dos recursos arrecadados com esta contribuição social, deve ser feito um rateio na proporção de 2/3 para os Estados, a serem aplicados em programas de ensino de 1º grau, regular ou supletivo e o restante – 1/3 do montante – é depositado em favor do FNDE para ser aplicado em programas de iniciativa do próprio MEC.

Em menor escala, estão os empréstimos de agências internacionais de fomento como BIRD (Banco Mundial) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), os recursos das ONG's e os programas de parceria de

⁸³ Além da arrecadação compulsória dos recursos do salário-educação, o financiamento dos serviços educacionais conta com uma fonte principal de financiamento que é o artigo 212 da Constituição. Neste artigo, temos que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Regulamentação da Lei Calmon.

⁸⁴ Em momentos de prosperidade e aumento do nível formal de emprego aumenta a arrecadação desta contribuição, o inverso também é válido.

empresa-escola pública fomentados muitas vezes por ações das câmaras de comércio (por exemplo: Brasil-EUA ou Brasil-Alemanha). Há também recursos provenientes das loterias.

Estes recursos (empréstimos e ações de ONG's) se esgotam após o financiamento dos projetos específicos, sendo, portanto, transitórios. Podemos apresentar a oferta de recursos na forma de um quadro que resume a estrutura de financiamento aberto por níveis de poder da federação.

Quadro II			Estrutura de Financiamento por nível de poder					
UNIÃO			ESTADOS			MUNICÍPIOS		
Vinculação com a Receita de Impostos (Lei Calmon) 18% do Orçamento do Governo Federal			Vinculação com a Receita de Impostos (Lei Calmon) 25% dos Orçamentos dos Governos Estaduais			Vinculação com a Receita de Impostos (Lei Calmon) 25% dos Orçamentos dos Governos Municipais		
Salário federal	Educação	quota	Salário estadual	Educação	quota	Salário municipal	Educação	quota
Contribuição sobre Lucro Líquido			Sub-vinculação do FUNDEF – ICMS			Sub-vinculação do FUNDEF – FPM		
Contribuição para Seguridade Social (PIS-COFINS)								
Renda Líquida da loteria federal			Parcerias com a União e Municípios			Parcerias com o governo federal e estadual		
Empréstimos de órgãos internacionais (BIRD/Banco Mundial)			Empréstimos de órgãos internacionais (BIRD/Banco Mundial)			Empréstimos de órgãos internacionais (BIRD/Banco Mundial)		
Parcerias com ONGs e Empresas que investem em educação			Parcerias com ONGs e Empresas que investem em educação			Parcerias com ONGs e Empresas que investem em educação		

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

O FUNDEF (85) – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – é um recurso Constitucional administrado pelo governo federal, com objetivo de redistribuir receitas federais, estaduais e municipais.

As receitas deste fundo são geradas pela taxa de 15% sobre as seguintes fontes de arrecadação: ICMS dos estados, a mesma alíquota sobre os fundos estaduais e municipais (FPE; FPEX e FPM), sobre a lei Kandir (86) e complementação da União.

⁸⁵ Fundo criado pela Emenda Constitucional N° 14 regulamentada pela Lei N° 9.424 de 1996.

⁸⁶ Lei de ressarcimento aos estados pela desoneração do ICMS nas exportações N° 87/96.

Os recursos arrecadados são distribuídos aos municípios através do seguinte critério: pelo número de alunos matriculados na rede pública do ensino fundamental dos municípios, com base no Censo Escolar, torna-se obrigatório o gasto de 15% das receitas neste nível de ensino, sendo que, no mínimo, 60% destes recursos deverão ser utilizados para o pagamento dos profissionais do magistério.

O valor mínimo nacional de gasto por aluno será fixado pelo governo federal, e este se compromete a complementar os recursos para que os valores, deste gasto, sejam uniformes nas regiões que estão abaixo deste piso e estejam disponíveis através de um sistema automático de repasses.

A relativa independência dos três níveis federativos em gerir recursos financeiros, administrativos, materiais e pedagógicos, na oferta de serviços educacionais, produz assimetrias que podem ser explicadas pelas características do federalismo brasileiro.

Estas assimetrias serão mensuradas, a seguir, usando-se como ferramenta para medir as distâncias de desempenho educacional dos estados da federação, o “n” espaço euclidiano que utilizará dados do ensino fundamental e indicadores de exclusão.

Capítulo V

O Modelo Matemático para Agrupar e Escalonar o Desempenho dos Sub-governos.

5.1 – Medindo as desigualdades na oferta de serviços educacionais entre os estados da federação.

O modelo matemático que utilizaremos para medir os avanços na oferta de serviços educacionais será o “n” espaço euclidiano, tendo os estados nas linhas e nas colunas os indicadores de desempenho.

5.1.1 – O Modelo Matemático.

Um “n” espaço euclidiano pode ser definido como sendo gerado por “n” vetores-unidade, todos linearmente independentes. Cada “n” vetor, sendo um conjunto ordenado de “n” elementos, representa um ponto no “n” espaço, ou uma seta estendida do ponto de origem ao ponto em questão. E qualquer conjunto de dado de “n” n-vetores linearmente independentes é, na verdade, capaz de gerar um n-espaço.

A distância entre os vetores pode ser definida por seus valores reais, com as seguintes propriedades: a) Quando dois vetores coincidem, a distância vetorial é zero; b) Quando os vetores são distintos a distância é sempre representada por um número real positivo (um algoritmo); c) Quanto mais próximo de zero o resultado da distância vetorial entre dois vetores, mais semelhantes serão os atributos contidos em cada um deles.

Assim, os estados da federação serão vetores e cada atributo de desempenho do sistema de educação de cada estado (índices), será o valor atribuído a coluna do vetor. Estaremos usando os sub-governos como unidade de medida para apurar o desempenho do sistema educacional brasileiro através dos dois censos disponíveis o de 1990 e o de 2000.

Esta abordagem facilita a leitura e o escalonamento dos resultados pela taxonomia numérica apoiada no critério do “vizinho mais próximo” e “vizinho mais distante”, ou seja, é possível apontar os pares de estados que se assemelham e os que são distintos pelos seus indicadores educacionais. Esta abordagem é feita a partir de um algoritmo que gabarita os limites do que se convencionou com proximidade ou distância.

Os indicadores financeiros cruzados com os de desempenho do sistema educacional dos estados foram tratados pelo método da média não ponderada do grupo ou “unweighted pair-group average” com base nas distâncias euclidianas como medida de proximidade.

Com este tratamento obtemos agrupamentos compactos que revelam as disjunções entre disponibilidade de recursos financeiros e desempenho do sistema educacional.

5.2 – Os Indicadores do Ensino Fundamental.

O objetivo central de um sistema educacional é aumentar a escolaridade da população, garantindo que os conhecimentos adquiridos pela sociedade sejam transmitidos aos jovens.

As chances de desenvolver uma sociedade que seja justa do ponto de vista social, equilibrada politicamente e sólida no desempenho da sua economia, estão ligadas diretamente a uma maior escolaridade da população.

As taxas de crescimento demográfico de cada região e os movimentos migratórios são as principais variáveis que determinam as necessidades de infra-estrutura para garantir a passagem da população pelo sistema educacional, ou seja, regiões com maiores taxas de crescimento demográfico exigirão maiores recursos (construção de escolas, contratação de professores, compra de acervo para as bibliotecas, etc.) para atender a pressão por vagas.

Um volume maior de alunos matriculados no ensino fundamental pressionará a abertura de mais vagas no ensino médio, mais alunos concluintes do ensino médio, exigirão mais vagas para o ensino de 3º grau.

Podemos afirmar que os serviços educacionais funcionam em um regime de fluxo de atendimento à população (variável de desempenho), e que seu produto final, do ponto de vista da sociedade, será uma variável de resultado (um estoque de população com determinadas características educacionais) que revela o tipo de capacitação que foi fornecido à população.

Isto significa que os grupos humanos existentes na sociedade terão uma maior ou menor escolaridade em função do tempo que permaneceram na escola e forem promovidos (fluxo), ou no caso de serem totalmente excluídas do processo educacional serão analfabetas e o resultado será um estoque de população com habilidades educacionais mínimas.

Para diferenciar os dois tipos de indicadores, podemos citar a retenção de alunos na rede de ensino (reprovação do aluno) como um indicador de fluxo, a escolaridade média da população como um indicador de estoque (resultado de um processo de aprendizado).

Quando analisamos as estatísticas em um determinado momento no tempo, tanto as variáveis de fluxo (matrículas, alunos concluintes, retenção, etc.) como as variáveis de estoque (analfabetismo, escolaridade média, etc.) refletem a política educacional do período anterior.

Se houver melhora nos indicadores de resultado, isto significa que a gestão do fluxo do sistema educacional deu uma contribuição positiva para a melhoria da capacitação da população. Caso contrário, o aumento da evasão, as reprovações ou a quantidade de crianças fora da escola, irão piorar os indicadores de resultado.

Isto significa que quando o Estado resolve adequadamente a relação entre a demanda por vagas e oferta de ensino, produzindo um fluxo de alunos no

sistema escolar com aprendizado de bom nível, não haverá exclusão e os indicadores de resultado refletirão esta condição.

A educação é um sistema que absorve as transformações dinâmicas da sociedade, capturando os movimentos demográficos, as diversas formas de exclusão, a reprovação, a evasão, etc.. Estas transformações são capturadas nos indicadores de fluxo e nos de resultado.

Assim, os indicadores de resultado, além de revelarem a eficiência das políticas educacionais da agenda governamental do período anterior, revelam também a qualidade do enfrentamento de temas micro-educacionais como: a gestão das escolas, as escolhas pedagógicas, a existência ou ausência de capacitação dos professores, propostas curriculares diferentes, a existência (ou ausência) de ambientes escolares, os recursos financeiros aplicados no sistema educacional, etc..

Os recursos financeiros disponíveis no sistema educacional não são variáveis que se classificam como de desempenho (fluxo), ou de resultado (estoque), mas devem ser entendidas como indutoras da melhoria do desempenho e, em parte, responsáveis pela melhoria do resultado.

Os indicadores de gestão financeira, devido às características do modelo orçamentário utilizado no Brasil, não são precisos. Eles não permitem separar gastos com atividade intermediária (burocracia), dos gastos nas atividades fim (aluno e professor na sala de aula), usa-se com freqüência a idéia de per capita, sendo extremamente complicado estimar o custo do aluno da escola pública.

O desenvolvimento de um indicador custo/aluno/escola, aplicado à rede pública, permitiria expandir o atendimento com garantia de recursos para sustentar a expansão sem reduzir a qualidade do ensino. Outro aspecto deste indicador seria mensurar a relação entre o custo do aluno e a qualidade do ensino.

Para mensurar as diferenças e similitudes dos sistemas escolares de cada estado da federação aplicaremos o modelo de “n” espaço euclidiano.

As variáveis escolhidas para medir a qualidade do fluxo são as seguintes: Crianças fora da Escola; Porcentagem de pessoas com mais de um ano de atraso escolar.

Foram inseridas no modelo algumas variáveis de resultado como: Taxas de analfabetismo; Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade para Brancos em Porcentagem; Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade para Negros em Porcentagem.

Os indicadores de fluxo e resultado, produzidos pelo IPEA, INEP e IBGE, para o ano de 1990 e do ano de 2000, centrados no ciclo de ensino fundamental de todos os estados da federação mais distrito federal, foram aplicados no modelo matemático.

Por não haver dados disponíveis de recursos financeiros para 1990 e 2000, aplicou-se o modelo euclidiano também para os indicadores de disponibilidade financeira e analfabetismo no ano de 1993 e no ano de 2003.

Evidentemente, os indicadores de Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou mais anos de idade para Brancos e Negros em Porcentagem, apurados em 1990, revelam não só a eficiência do funcionamento do fluxo de alunos no ensino fundamental da década anterior, mas, a herança das políticas educacionais das décadas anteriores.

Há também o esforço de ampliar a escolaridade dos excluídos lançando mão de recursos como suplência, alfabetização de adultos, etc.. Este esforço institucional reflete nas estatísticas e amplia a escolaridade dos adultos (25 anos ou mais).

Um maior o número de formandos na 8ª série do ensino fundamental, ao longo de uma década, ajudará a diluir a baixa escolaridade da população adulta, aumentando desta maneira a escolaridade média da população.

Hoje a escolaridade média da população brasileira se situa na faixa de 6,5 anos, um indicador baixo quando comparado ao europeu que se situa na faixa de 14 anos.

A entrada, permanência e saída da população no sistema educacional dependem de outros fatores como: estímulos familiares para ingressar, continuar e concluir o curso, disponibilidade e gratuidade do equipamento escolar perto da residência do aluno, entrada do aluno no mercado de trabalho (colidindo com o horário de funcionamento das escolas), disponibilidade de equipamentos educacionais adequados para atender as demandas específicas destes trabalhadores, etc..

Nos dados de referência do censo de 1990 se usou como linha de corte para a menor distância o algoritmo “euclidiano” com valores menores ou iguais a 5, (vizinho próximo) para mensurar as maiores distâncias foram escolhidos algoritmos maiores ou iguais a 40 (vizinho distante). Qual o significado destes resultados?

5.3 – Análise dos resultados.

A ferramenta analítica (“n” espaço euclidiano) permite medir as semelhanças (ou as diferenças) entre estados que operam com estruturas organizacionais, políticas e econômicas diferentes. Os resultados aparecem em pares. Um algoritmo de baixo valor revela que há semelhança entre os sistemas educacionais dos estados analisados, independentemente do parâmetro qualidade, assim Bahia e Paraíba são semelhantes, São Paulo e Rio Grande do Sul também.

Assim, São Paulo e Rio Grande do Sul (algoritmo 1,39) são estados com indicadores de resultado e de fluxo mais baixos e muito semelhantes, os

estado da Bahia e Paraíba (algoritmo 1,93), o Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (algoritmo 6,7), também apresentam desempenho semelhantes.

Tabela X – Algoritmos Euclidianos – base 1990

CE / BA	4,27	RJ / MG	5,00
PB / BA	1,93	PR / MS	4,10
TO / AP	4,27	RN / PE	5,02
PB / CE	3,32	RS / PR	4,95
MG / ES	4,04	SC / PR	2,50
MS / ES	2,49	SC / RS	3,35
MT / GO	4,89	SP / RS	1,39
MS / MG	1,99	SP / SC	3,56

Fonte: IBGE/INEP

A verificação pode ser confirmada quando observamos os parâmetros absolutos na tabela abaixo, os estados de São Paulo e Rio Grande e do Sul tem bom desempenho para os padrões do início da década de 90, Bahia e Paraíba são semelhantes na exclusão.

Tabela XI – Dados Brutos de Desempenho Escolar.

Dados do Censo de 1990					
	Taxas de analfabetismo	Crianças fora da Escola	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Brancos em %	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Negros em %	% de pessoas com mais de um ano de atraso escolar em %
SP	2,07	11,70	6,22	4,16	78,18
RS	2,79	12,40	5,72	3,90	78,95
BA	30,81	38,30	4,67	2,97	82,13
PB	31,56	36,90	4,44	2,71	81,09

Fonte: IBGE/INEP
Estados Selecionados.

Os estados que apresentam as maiores diferenças entre os seus sistemas educacionais são: São Paulo e Piauí (52,01); Roraima e Piauí (51,30) e Rio Grande do Sul e Piauí (50,98).

Com os dados do censo de 1990, o Estado do Piauí aparece como campeão de assimetria, sua distância vetorial média em relação aos outros estados e distrito federal é 34,93, o desvio padrão em relação a esta média é de 14,83.

Tabela XII – Maiores distâncias vetoriais / Algoritmos Euclidianos – base 1990

DF / AL	45,52	RS / MA	45,15	DF / BA	40,32	RJ / PI	47,50
RR / AL	40,82	SC / MA	44,24	MA / DF	46,46	RR / PI	51,30
RS / AL	43,83	SP / MA	46,20	SE / DF	40,11	RS / PI	50,98
SC / AL	42,86	PI / MG	44,68	PR / MA	42,09	SC / PI	50,68
SP / AL	44,91	PI / MS	44,95	RJ / MA	41,51	SP / PI	52,01
PI / AM	44,10	PR / PI	48,82	RR / MA	42,69	SP / SE	40,31

Fonte: IBGE/INEP

Tabela XIII – Dados Brutos de Desempenho Escolar.

Dados do Censo de 1990					
	Taxas de analfabetismo	Crianças fora da Escola	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Brancos em %	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Negros em %	% de pessoas com mais de um ano de atraso escolar em %
PI	49,44	32,50	4,01	2,59	82,70
SP	2,07	11,70	6,22	4,16	78,18
RR	0 *	24,30	6,09	4,14	72,06
RS	2,79	12,40	5,72	3,90	78,95

Fonte: IBGE/INEP

* Dado não disponível / Estados Selecionados.

A tabela acima revela que os dados absolutos do estado do Piauí produzem os piores indicadores de exclusão e analfabetismo, revelando uma desastrosa política educacional dos governantes desta unidade federativa. Outro fator gerador de assimetria, válido para todos os estados da federação, são as políticas educacionais conduzidas pelos militares na década de 80.

O padrão de proximidade ou distância vetorial, no exercício numérico com o censo de 90, registrou a média 20,39 para os 27 estados e distrito federal, o piso observado foi de 1,39 (SP/RS) e o teto 52,01 (SP/PI).

Do ponto de vista conceitual, na perspectiva dos analistas que discutem o federalismo, a política educacional deste período entendida como “centralizada”, ou fortemente controlada pela União gerou distâncias extremamente acentuadas entre os estados. Nesta perspectiva podemos afirmar que a centralização foi nefasta para a política educacional.

O mesmo modelo euclidiano foi aplicado, com os mesmos indicadores educacionais para o censo de 2000, cujos resultados são apresentados a seguir.

Tabela XIV – Menores distâncias vetoriais / Algoritmos Euclidianos – base 2000

AC / AM	3,46	MG / MT	2,56	SC / ES	2,31	SE / PB	2,02
RJ / AP	3,11	PR / MG	2,31	SP / ES	2,90	RN / PE	3,17
PB / BA	2,22	RS / MG	1,74	MG / GO	0,51	SC / PR	1,42
SE / BA	0,93	SC / MG	1,50	MS / GO	1,77	SP / PR	2,52
SE / CE	3,28	SP / MG	1,96	MT / GO	2,72	RS / RJ	2,99
TO / CE	1,52	MT / MS	2,34	PR / GO	2,66	SE / RN	3,29
GO / ES	2,49	PR / MS	1,11	RS / GO	1,36	TO / RN	3,48
MG / ES	2,23	RS / MS	2,77	SC / GO	1,72	SC / RS	2,58
MS / ES	1,89	SC / MS	0,55	SP / GO	2,05	SP / RS	2,47
MT / ES	1,15	SP / MS	1,71	PE / MA	3,10	SP / SC	1,49
PR / ES	1,69	PR / MT	2,18	TO / MA	3,20	TO / SE	3,44
RR / ES	3,26	RN / PB	2,72	MG / MS	1,54		

Fonte: IBGE/INEP

Usando-se como linha de corte algoritmos menores que 4,0 selecionamos os pares de estados mais semelhantes (vizinhos mais próximos) nos seus indicadores de fluxo e de resultado.

Tabela XV – Dados Brutos de Desempenho Escolar.

Dados do Censo de 2000					
	Taxas de analfabetismo	Crianças fora da Escola	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Brancos em %	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Negros em %	% de pessoas com mais de um ano de atraso escolar - Porcentagem
BA	6,80	7,22	5,46	4,09	72,49
SE	7,42	7,04	5,66	4,23	71,87
MG	2,02	4,82	6,46	4,55	69,67
GO	2,06	4,80	6,39	4,86	70,07

Fonte: IBGE/INEP
Estados Selecionados.

Os dados brutos revelam uma expressiva melhora do desempenho e dos resultados dos estados em relação a política educacional. Observamos que a distância vetorial média para o ano 2000 cai para 7,64, as menores distâncias situam-se acima de 0,51 (MG/GO) as maiores ficam abaixo de 17,87 (PI/AC). Estas diferenças são de 3 a 4 vezes menores que as observadas em 1990.

Para determinar o limite superior, selecionamos os pares com distancia geométrica acima de 14, com esta linha de corte selecionamos os vizinhos mais distantes. No quadro abaixo, apresentamos as maiores distâncias geradas pelos vetores.

Tabela XVI – Maiores Distâncias Vetoriais / Algoritmos Euclidianos base 2000.

DF / AL	15,95	RS / PI	15,27
RR / AL	14,59	SC / PI	16,50
SP / AL	14,51	SP / PI	16,76
DF / AM	14,11	PI / AC	17,87
PI / AM	17,55	RJ / AC	14,12
PI / MG	15,11	AP / PI	16,91
PI / MS	16,30	DF / PI	17,42
PR / PI	16,48	ES / PI	15,16
RJ / PI	15,81	GO / PI	15,02
RR / PI	16,21	MT / PI	14,64

Fonte: IBGE/INEP – Censo 2000

Os estados da Bahia e de Sergipe, pelo censo de 2000, são semelhantes pelos indicadores educacionais, Minas e Goiás também, mas em um melhor patamar de desempenho que os estados do nordeste.

A característica de exclusão, mensurada pelo algoritmo euclidiano (dados brutos do censo de 2000), dos estados do Norte e Nordeste do Brasil é muito expressiva quando comparada com os estados da região Sudeste e Sul do país. Para reduzir esta distância será necessária uma política educacional que vá além do FUNDEF.

Como podemos observar no quadro abaixo, analisando-se os dados brutos do censo de 2000, os estados do Piauí e do Maranhão, são os campeões da má qualidade de políticas educacionais, quando contrastado com estados de Santa Catarina e São Paulo.

Tabela XVII
Dados Brutos de Desempenho Escolar.

Dados do Censo de 2000					
	Taxas de analfabetismo	Crianças fora da Escola	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Brancos em %	Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade - Negros em %	% de pessoas com mais de um ano de atraso escolar - Porcentagem
SC	0,67	5,13	6,36	4,68	69,12
SP	0,67	4,24	7,32	5,38	69,16
PI	16,64	6,56	4,98	3,56	72,57
MA	11,03	8,69	4,94	3,61	69,05
AM	3,66	16,52	7,07	5,18	66,80

Fonte: IBGE/INEP
Estados Selecionados.

A implantação do FUNDEF, no meio da década (1996), foi um dos principais fatores que contribuíram para a redução da iniquidade dos sistemas educacionais dos estados. A desigualdade que tinha uma amplitude de 50,62 em 1990, cai em 2000 para 17,36, apresentou uma queda de 3 vezes.

No início da década de 90 era comum, principalmente na região nordeste do Brasil, “municipalizar” o ensino para os inimigos políticos do governo do estado. Com esta medida, o governante da esfera estadual transferia ao seu opositor uma despesa de custeio sem nenhum bônus político, esta ação inviabilizava financeiramente os prefeitos que não se alinhavam com o governador.

Para o governo estadual era vantajoso se desfazer das despesas de custeio da sua rede escolar, pois a transferência do ensino para várias prefeituras aumentava, imediatamente, a disponibilidade do seu caixa e permitia maiores gastos de investimento.

Uma das saídas utilizadas pelos prefeitos, que recebiam do estado uma rede escolar, era simplesmente abandonar as escolas, ou apenas manter uma sala de aula regida por um professor atendendo simultaneamente alunos de várias séries.

O FUNDEF não é apenas um instrumento de descentralização, mas de coordenação dos gastos com a educação. Ao devolver recursos financeiros aos municípios com maior atendimento educacional, em relação ao atendimento da rede estadual, e garantir que parte do mesmo seja destinada para remuneração e capacitação do professor, equaliza as redes municipais dentro do estado e aumenta a equidade entre as redes estaduais.

Podemos afirmar que o FUNDEF produz uma redução das desigualdades intra-estado, os municípios tornam-se mais iguais. As distâncias entre a rede estadual e municipal para atendimento do ensino fundamental também se tornam menores na mesma unidade federada.

Visto na perspectiva financeira (⁸⁷), através do valor alocado por aluno/ano nos estados da federação as assimetrias também se reduzem quando comparamos os dados de 1993 e 2003.

Neste caso, aplicou-se o modelo euclidiano para as variáveis financeiras de cada estado e as variáveis de analfabetismo, isto significa que o dado de 1993 revela o padrão de financiamento da educação da década anterior e os resultados obtidos (analfabetismo). Estamos trabalhando com vetores bidimensionais.

No modelo analítico anterior tratávamos as distâncias vetoriais através de um dendograma, o modelo abaixo trata as distâncias vetoriais financeiras e de analfabetismo pela média das distâncias de um estado em relação aos outros estados da federação, e desvio padrão desta média.

Apresentado desta maneira, com dados do início da década de 90, modelo revela a grande assimetria existente entre todos os estados da federação.

⁸⁷ O excelente trabalho de Vázques, Daniel A. – Desequilíbrios Regionais no Financiamento da Educação: A Política Nacional de Equidade. Documenta os avanços do FUNDEF como instrumento de redistribuição de recursos financeiros aos sistemas educacionais dos estados, mas com a restrição de que a União não fez o seu papel, ou seja, não transferiu recursos de acordo com o estabelecido com a lei. Além disso, aponta para a questão da redução das desigualdades intra-estaduais.

Tabela XVIII – Dados Financeiros de 1993 – Médias e Desvio Padrão.

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT
Média	11,63	20,81	9,96	8,73	15,14	13,61	10,71	9,01	8,90	22,95	10,05	9,17	8,97
Desvio Padrão	11,02	10,19	8,37	10,40	7,98	8,08	11,36	9,66	9,49	10,82	10,81	10,57	10,12

Fonte: IBGE/INEP – Estados Seleccionados.

Como destaque, podemos observar que os estados do Piauí, Maranhão e Alagoas são os diferentes (guardam as maiores distâncias vetoriais médias em relação aos outros estados da federação) na aplicação de recursos financeiros e resultados obtidos pelo seu sistema educacional.

Tabela XIX – Dados Financeiros de 1993 – Médias e Desvio Padrão.

	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Média	9,12	15,01	13,94	27,85	11,80	9,77	11,87	9,95	12,49	10,62	10,82	12,24	12,31	11,26
Desvio Padrão	8,28	8,14	8,38	11,90	12,61	11,16	5,60	10,78	11,81	11,60	11,74	5,89	11,55	9,91

Fonte: IBGE/INEP – Estados Seleccionados.

As diferenças observadas nestes estados refletem o padrão de exclusão da população dos serviços educacionais.

Ao aplicarmos os mesmos indicadores no modelo euclidiano, para o ano de 2003, observamos uma expressiva redução das distâncias vetoriais médias entre os estados da federação.

Tabela XX – Dados Financeiros de 2003 – Médias e Desvio Padrão.

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT
Média	3,92	7,43	3,31	2,93	3,79	4,57	3,98	3,01	3,02	6,16	3,36	2,98	3,06
Desvio Padrão	3,41	3,47	2,89	3,02	1,90	2,43	3,85	3,15	3,46	3,10	3,64	3,29	3,53

Fonte: IBGE/INEP – Estados Seleccionados.

Tabela XXI – Dados Financeiros de 2003 – Médias e Desvio Padrão.

	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Média	4,05	3,53	6,04	9,16	3,68	3,12	4,69	3,22	3,61	3,34	3,62	4,11	4,36	4,57
Desvio Padrão	2,01	1,84	3,11	3,94	4,03	3,60	2,39	3,44	3,81	3,73	3,84	2,06	4,38	3,17

Fonte: IBGE/INEP – Estados Seleccionados.

Nas tabelas acima, além dos tradicionais estados, Piauí, Maranhão e Alagoas manterem-se com as maiores distâncias vetoriais médias (exclusão nas políticas educacionais), surge no grupo das más práticas de políticas educacionais o estado de Pernambuco.

O desvio padrão elevado em ambos os exercícios (dados de 1993 e 2003) é outro indicador que revela as grandes assimetrias entre os sistemas educacionais dos estados da federação.

Tabela XXII – Dados Brutos – 2003.
Recursos Financeiros e Analfabetismo.

	R\$/Aluno/Ano	Analfabetismo
BA	488,81	5,47
SE	813,87	6,55
AL	547,56	11,44
PE	545,17	9,82
PB	559,87	5,46
RN	745,00	7,67
CE	523,47	7,73
PI	487,54	13,50
MA	467,25	9,78
Média	575,39	8,60

Fonte: Vasquez – Estados Selecionados.

Na tabela acima se observa que o estado de Pernambuco, em 2003, aplicava recursos financeiros abaixo da média do nordeste gerando uma taxa de analfabetismo maior que a média da região.

O anexo N^o I disponibiliza as tabelas completas com os pares gerados pelo modelo euclidiano de medir distâncias em 1990, 2000 e do exercício numérico com dados financeiros produzidos por Vázques.

5.4 – O sub-governos como gestores de serviços educacionais do ensino fundamental.

Como relatado na breve história da educação, o sistema educacional brasileiro nasceu descentralizado. No Império, as províncias se responsabilizaram pela tarefa de prover educação à população brasileira, esta mesma função, na mesma época, era desempenhada pelo governo central nos estados unitários da época (França, Áustria, Inglaterra).

A centralidade do poder estadual só foi interrompida duas vezes, a primeira com a ditadura de Vargas e a segunda pela ditadura dos militares. Estes dois períodos concentraram, na esfera da União, algumas funções do sistema educacional, notadamente as questões legislativas e a centralização de parte

dos recursos financeiros, mas estes momentos de forte presença ditatorial não alteraram, em essência, o caráter federalista (de autonomia dos estados) na gestão da educação.

O resultado deste processo histórico revela que o governo estadual é, ainda, o centro das políticas educacionais do ensino fundamental. Apesar de ter atualmente, a responsabilidade de oferecer apenas 1/3 (37,33%) das vagas (devido ao FUNDAF) desta modalidade de ensino ⁽⁸⁸⁾ (contra 52,81% da esfera municipal), é esta esfera que define a política do ensino oferecido pelos seus estabelecimentos, pelos estabelecimentos privados e das escolas municipais.

As escolas federais representam apenas 0,07% do ensino fundamental em todo Brasil, mas sua gestão política, administrativa e financeira se reporta ao MEC.

Do ponto de vista do financiamento do ensino fundamental, a Lei Calmon e o FUNDAF mostram que os recursos gerados na esfera da União e do estado são transferidos, redistribuídos e aplicados dentro do próprio estado.

Outro recurso, o salário educação tem um caráter diferente, é um fundo que acumula contribuições de todos os estados da federação e são distribuídos na forma de cota parte para estados e municípios da federação. Este fundo é arrecadado pelo INSS ⁽⁸⁹⁾ e FNDE em todo país como uma alíquota da folha de pagamento das empresas, centralizado em Brasília e distribuído por critérios re-distributivos ⁽⁹⁰⁾ para municípios de estados de todo Brasil pelo MEC.

Em ambos os casos o papel da União e dos sub-governos, na captação e distribuição dos recursos financeiros destinados ao sistema educacional dos estados e municípios, é de fundamental importância.

⁸⁸ Censo de 2004.

⁸⁹ INSS e FNDE são as siglas das seguintes instituições: Instituto Nacional de Seguridade Social e Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional, respectivamente.

⁹⁰ O critério redistributivo atribui maiores recursos financeiros às regiões mais carentes, por critérios técnicos.

Podemos afirmar que as esferas dos sub-governos e da União são as responsáveis pelo grosso da arrecadação, partilha e transferência dos recursos financeiros e, portanto, trata-se de uma estrutura centralizada para a captação dos mesmos. Este aspecto revela uma grande interpenetração financeira entre os entes federados.

Pelo lado das despesas, há uma estrutura totalmente descentralizada subsidiada por outros níveis de poder, ou seja, na perspectiva de um município qualquer da federação, que recebe transferências do governo federal e do governo estadual, há relativa facilidade na obtenção de seus recursos financeiros. O estímulo para este governo local se empenhar em arrecadar mais recursos é pequeno, as transferências Constitucionais são um recurso, cujo esforço tributário (o pagamento de tributo) foi feito pela população de outras regiões do estado, e de outros lugares do país.

Os valores recebidos pelo poder local, muitas vezes transcendem significativamente a capacidade fiscal do município ou estado, não havendo necessariamente por parte do gestor político compromisso algum com a parcimônia ou em melhorar os serviços educacionais herdados do gestor anterior. Mas, ao contrário, se na visão dos políticos regionais, os gastos com educação podem representar uma “marca registrada do seu governo”, a lógica política desta estrutura de financiamento permite ao atual governante fazer “tudo diferente do que fez seu antecessor”.

Há, portanto, a possibilidade de situações extremadas, não fazer nada pela educação ou ter um forte estímulo político para descontinuar as eventuais boas experiências educacionais. O descasamento entre o esforço de arrecadação e a autonomia nos gastos dos recursos públicos aplicados na educação é das principais disjunções federativas que concorre para aumentar as disparidades entre as redes municipais de um mesmo estado, bem como ampliar as distâncias entre os estados no Brasil.

É na esfera estadual que se concentram as principais decisões sobre a política educacional do país, são os governadores estaduais os principais responsáveis por acatar mudanças ou a manter as políticas educacionais.

Até 1992 os estados do nordeste e sudeste aplicavam em educação valores abaixo do determinado pela Lei Calmon, se observado os gastos com a função 08 (educação) como proporção das receitas correntes. Como podemos observar na tabela XXII, a opção em gastar menos com a educação, mesmo com as transferências do salário educação, ou usar a municipalização para transferir despesas de custeio aos municípios “fazendo sobrar” mais recursos à gestão estadual, é uma decisão dos governadores.

Tabela XXIII – DESPESAS CONSTITUCIONAIS COM EDUCAÇÃO 1987 - 1992
ABRANGÊNCIA: ESTADOS SELECIONADOS (% Desp. Correntes)

ANO	BAHIA	MINAS GERAIS	SÃO PAULO	PARANÁ
1990	16,58%	23,80%	23,58%	21,87%
1991	12,42%	19,18%	22,45%	22,62%
1992	18,69%	19,57%	24,84%	21,90%

Fontes: MF / Balanços Orçamentários dos Estados e Capitais

Nota : Função 08 / Receitas Correntes

A execução das leis que regulam a oferta de ensino no Brasil depende muito da vontade dos governos estaduais.

Do ponto de vista administrativo é o governo estadual que preponderantemente através da sua gestão e de suas políticas educacionais, regulam, fiscalizam, normalizam a oferta de ensino das suas redes, das redes municipais, e da rede de escolas privadas sob sua jurisdição. Os estados têm os seus Conselhos Estaduais de Educação (subordinado às Secretarias da Educação), suas redes de ensino, sua estrutura de capacitação de professores, etc.,

Concorrendo com os estados temos os municípios de grande porte, que replicam esta mesma estrutura educacional, operando também suas próprias redes de ensino através de uma secretaria de educação, com seus próprios conselhos, quadros administrativos, professores, etc..

Trata-se, portanto, de uma estrutura administrativa que combina relativa centralização em relação aos recursos financeiros e subordinação nos aspectos legislativos, isto é a esfera dos sub-governos e os governos locais também operam uma legislação residual que permite tratar de temas não regulados pela legislação federal.

Assim, as três esferas superpõem e duplicam funções na oferta de ensino fundamental, pois, todos os níveis federados oferecem as mesmas modalidades de ensino, captam recursos (próprios e de outras esferas de poder) para financiar suas escolas, legislam, fiscalizam, ampliam suas redes, capacitam seus professores, combinando este esforço de gestão com grande autonomia de gastos e baixa fiscalização orçamentária.

Com este perfil, o sistema de gestão brasileiro de serviços educacionais do ensino fundamental produz: grande complexidade operacional, baixa coordenação, autonomia política, grande dispersão de recursos, dificuldade de controle social sobre os gastos públicos e exclusão das camadas mais pobres da população deste nível de escolarização.

Os resultados gerados pelo modelo euclidiano revelam uma melhora estrutural das escolas públicas dos três níveis de poder, quando comparamos o censo de 1990 e o de 2000, mas as distâncias vetoriais permanecem altas entre os estados do Norte/Nordeste, quando comparados com as regiões Sul/Sudeste e Centro-Oeste.

A redução das distâncias vetoriais dependerá de um novo modelo de gestão dos serviços educacionais, que reordene as questões federativas na perspectiva de redução da complexidade e otimize os recursos financeiros disponíveis.

Para verificar a interferência da estrutura federativa na organização dos serviços educacionais, analisaremos o federalismo brasileiro na perspectiva política, administrativa e econômica.

Capítulo VI

O Federalismo Brasileiro

Aspectos Políticos:

O federalismo brasileiro dispõe dos cinco atributos apontados por Abrucio: a existência de heterogeneidades regionais; a adoção de prática e discurso defensores da unidade na diversidade; a existência de um pacto na forma de Constituição; uma combinação entre autonomia dos entes federativos e sua interdependência; e elementos de competição e cooperação. Estas características são necessárias, mas não suficientes para tipificar o federalismo brasileiro.

Para diferenciar e tipificar o federalismo brasileiro será necessário levantaremos algumas características políticas que surgiram da passagem do século XIX para o XX, no momento da fundação da República brasileira, e que, ao longo do tempo, foram se cristalizando em novos arranjos políticos mais sofisticados, mas que, em essência, aperfeiçoaram elementos da estrutura particular da nossa organização federalista marcada por disjunções.

As agudas observações feitas por Amaro Cavalcante ⁽⁹¹⁾, um jurista republicano, fundador da primeira República, dão pistas da especificidade da ordem federativa construída no Brasil.

“..a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, constituindo-se, por uma União perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. (**completando**)
“A sua existência jurídica não se originou de nenhum tratado ou pacto entre Estados independentes, como se sucede na Confederação; – mas, diretamente, da própria vontade soberana da nação”

⁹¹ Op citado.

A “própria vontade soberana da nação” pode ser entendida como uma decisão do Estado, da elite que tomou o poder no governo central, em criar uma federação, ampliando em muito a autonomia das unidades federadas, mas, mantendo sob controle, em cada unidade da federação a “máquina política” que elege governadores, deputados estaduais e federais, senadores e o próprio Presidente da República.

Portanto, uma das características da primeira República será a grande ampliação do grau de autonomia dos estados e uma significativa redução do poder central da União, talvez um dos primeiros casos de hold together da história.

Ainda sobre a falta de participação do povo, em um capítulo sobre as “Dificuldades do novo regime” (Cavalcante, 124), relata,

“da novidade ou desconhecimento do regime federal, não são só para a massa do povo em geral, como também, para as próprias classes dirigentes da política.”

Este desconhecimento do “povo” e das “elites” sobre as relações políticas travadas dentro do sistema federativo também é observado por Aloysio, quase 100 anos depois (Ferreira A N; p. 54).

“A participação política e a participação dos cidadãos nos partidos se esvazia de militância. E seria nesta instância que os cidadãos poderiam aprender, amadurecer e distinguir as esferas de competência político-administrativas... Os partidos deveriam oferecer aos militantes, formação, por exemplo, sobre o funcionamento da federação, o papel dos municípios, as responsabilidades dos prefeitos, do governador, do presidente, etc.”.

A percepção do centralismo deve ser compreendida também, pela perspectiva que o cidadão brasileiro tem do sistema federalista. Este entendimento é bem definido por Aloysio Ferreira (92).

“o cidadão, no regime de uma federação democrática deve ter uma dupla lealdade: a lealdade ao município e ao estado onde

⁹² Op. Citado

ele se insere”, no entanto prevalece “o cidadão da União”, o aspecto nacional da cidadania ganha uma predominância muito grande, quase avassaladora, sobre o interesse na ação da política local.

A idéia de “dupla lealdade” a dois Estados, a União e aos sub-governos, ocorre, obviamente, dentro de um plano teórico. Na prática o autor observa corretamente uma distorção, a maior parte da população brasileira, e muitos dos atores políticos, esperam que seus problemas sejam resolvidos pelo poder executivo da União.

Uma das possíveis explicações para a dificuldade do povo e de parte das elites em distinguir as esferas de competência político-administrativas da federação, deve-se, talvez, à forte herança centralizadora do Império, na confecção de políticas públicas. Os traços de centralismo combinados com federalismo produzem disjunção, dificultando ao cidadão identificar qual ente federado é responsável pela oferta de bens públicos.

Não há, no Brasil, visibilidade do conceito de soberania dual ou cidadania dual. Esta distorção revela um fenômeno que podemos chamar de “acatamento de um modelo centralizado federativo” pela população. Para reforçar esta percepção da realidade, basta lembrar que a vida política e econômica cotidiana do cidadão é regulada de maneira marcante pelo governo central através de documentos como: carteira de trabalho, cadastro de pessoas físicas (CPF) para efeito de tributação, carteira nacional de trânsito, título de eleitor, etc..

Coube aos sub-governos a questão da segurança pública, cujo documento de controle é a carteira de identidade (RG). A cidadania política (título de eleitor) ficou até a década de 40 sob o controle dos Estados e a partir desta década foi transferida para esfera federal.

Não há na população uma percepção clara de como interferir no espaço político do governo federal, nem como agir sobre os outros níveis de poder, para obter os serviços e políticas públicas que atendam as suas necessidades.

Mas em relação aos recursos fiscais, os gastos públicos foram utilizados na primeira República não para ampliar a oferta de serviços educacionais, mas para soldar e solidificar uma subordinação política dos Municípios aos Estados e estes a União.

Com isso, o governo do estado desenvolveu a possibilidade de “fabricar o eleitor” (93) e definir, de acordo com seus interesses, a eleição dos deputados estaduais, dos deputados federais e dos senadores que representarão o “povo” nas respectivas assembleias legislativas.

Na esfera do poder executivo garantia-se, com este expediente, a eleição dos próximos governadores e a “base política” para se eleger os futuros Presidentes, bem como os recursos “materiais” para obter dos atuais Presidentes da República, benefícios políticos e financeiros para os seus territórios.

Este sistema de subordinação, com seus respectivos frutos políticos, são fartamente documentados, na gênese da República, por Cavalcante no capítulo – os maiores males da República (p 307) – relatando, por exemplo, que:

“a lei no 306 de agosto de 1896, pela qual ficou armado o Presidente do Estado com o arbítrio de prévia dos orçamentos municipais para o efeito de serem eliminadas as verbas, que o mesmo considerar ilegais. Só após esse exame soberano, comunicará o Governo do Estado a cada uma das câmaras (municipais) se pode, ou não, entrar em vigor o orçamento por ela votado”.

“No regime político do Ceará, a importância dos intendentess, não é meramente administrativa e local. Além de nomear, suspender, demitir e licenciar os funcionários municipais, segundo a Constituição art. 106, exercem outra função muito mais alta, cujo alcance se estende a política geral do Estado: são incumbidos hoje, **de organizar** (meu grifo) definitivamente o eleitorado estadual”.

⁹³ Carvalho J. M. no livro Cidadania no Brasil O Longo Caminho, relata nos primeiro e segundo capítulos o processo eleitoral republicano da primeira República.

Os vereadores pela legislação da época não receberiam proventos, mas,

“a lei no 464, de 12 de setembro de 1898, que autorizou as câmaras a fixarem com a aprovação do Presidente do Estado, uma gratificação anual aos intendentess”.

Nos instrumentos de arrecadação tributários e gastos públicos, descritos acima, observamos uma estrutura que viabiliza as políticas eleitorais dos governadores dos estados e dos presidentes, mas não há nenhuma definição explícita de estruturas burocráticas organizadas para financiar as políticas públicas.

Há no nascimento da nova estrutura tributária da federação uma maior autonomia de arrecadação e gasto dos sub-governos, no entanto, não existem ações coordenadas pelo governo central para equilibrar esta força descentralizadora, ou ao menos a criação de alguns instrumentos administrativos, que busquem uma redução das diferenças regionais.

Um exemplo de ação federal que aprofunda a assimetria e amplifica as diferenças entre os estados é convenção de Taubaté (94). Nesta convenção, estabeleceu-se que os recursos da União serviriam para uma política de valorização do preço do café que beneficiaria quase que exclusivamente as economias dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A recém nascida República brasileira deslocava o eixo do poder centralizado, exercido com exclusividade pelo Imperador, para um jogo político entre os governadores dos Estados e o Presidente da República. Este novo elemento político marcará o desenvolvimento da República ao longo do século XIX, XX e XXI e será uma das causas dos desequilíbrios regionais.

Nas palavras de Abrucio (1998, p. 124):

“pode-se dizer que as máquinas partidárias no Brasil se consolidam mesmo na sua relação com o Executivos estaduais,

⁹⁴ Ver Capítulos XXVIII; XIX; e XXX do livro Formação Econômica do Brasil – Celso Furtado.

pois os prefeitos e todas as lideranças locais dependem muito do governador. É o governo estadual – ou os “caciques regionais”, quase sempre vinculados a máquina estadual – que organiza a ação dos brokers locais e dos cabos eleitorais....Nos Estados Unidos o locus de organização política é o Legislativo estadual ...no Brasil é o Executivo estadual”.

Parte da explicação desta estrutura de dominação política deve-se a “patronagem”, isto é, a possibilidade dos governos estaduais empregarem os seus partidários políticos na administração pública e estes terem a condição de nomear, suspender, demitir e licenciar os funcionários, facilitando a “organização” do eleitorado estadual. O outro instrumento é o “patrimonialismo”, que é explicado pelas palavras de Cavalcante (p 320) da seguinte maneira:

“Abstemo-nos de particularizar fatos para não parecer que visamos a censuras individuais; mas muitos deles (governadores), como sejam, – a concessão de monopólios e favores, ou mesmo, de bens do patrimônio estadual, tem sido denunciados com suas cores próprias, pela imprensa do país, e alguns, até, levados aos juízos em processos escandalosos”.

O processo de “patronagem” e “patrimonialismo” se perpetua até nossos dias. Entendemos como “patronagem estatal” o uso dos cargos de “confiança”, que são criados pelos governantes, para empregar seus correligionários na administração do Estado. O “patrimonialismo” ocorre quando o executivo, em função do poder que lhe é investido, transfere patrimônio da esfera pública para a esfera privada ou cria monopólios econômicos a favor de “amigos”.

Ambos expedientes trocam votos por favorecimentos econômicos aos correligionários, usa-se a administração pública para selar esta troca (95). Atualmente a capacidade dos políticos “fabricarem” seus eleitores reduziu-se, mas ainda há forte influência da “patronagem” e “patrimonialismo” nos resultados das urnas. Este expediente é usado com graus diferenciados de sucesso em cada região do Brasil (96).

⁹⁵ Op. Citado Carvalho, José Murilo.

⁹⁶ O capítulo 5 da tese de mestrado de Fernando Abrucio, Os Barões da Federação, há farta documentação do uso, pelos governadores do patrimonialismo e patronismo para sua sustentação no poder.

Portanto, do ponto de vista dos gastos públicos, surgem duas observações importantes: primeiro que, historicamente, há uma precedência dos gastos que tem impactos políticos positivos para os governantes sobre quaisquer gastos sociais (educação, saúde, justiça, etc.); segundo, a exacerbação do tráfico de influência gera descrença na democracia e permite uma aceitação implícita de “regimes duros” pela população.

A partir de 1932 e mais intensamente depois de 37, houve uma forte centralização e concentração de poder não se criando, até 1945, nenhum mecanismo institucional que regulasse as relações intergovernamentais ou as tensões federativas. A liberdade dos sub-governos, existente anteriormente, foi simplesmente suprimida ou substituída pelo arbítrio do poder central, através de intervenção direta nos Estados.

As transformações ocorridas ao longo da nossa história republicana revelam um modelo pendular; no que diz respeito às formas de arrecadação e gasto em momentos de democratização (1945 a 1964 e 1988 até hoje), ampliam-se a autonomia para arrecadar e gastar dos estados e municípios e nos períodos de autoritarismo (1937 a 1945 e 1964 a 1988) amplia-se a capacidade de arrecadação e de centralização política e econômica na esfera da União.

É evidente que um regime autoritário é centralizador, mesmo que preserve alguns elementos do federalismo o ditador sempre buscará controlar, na sua esfera, as principais decisões para condução de suas políticas.

Em função da necessidade de controle, o governo autoritário centraliza a administração se aproximando de um estado unitarista. Nestas condições, aumenta-se a eficiência das políticas públicas por dois motivos: pela dificuldade de contestar qualquer tipo de política, em um ambiente sem garantias constitucionais (forte restrição das liberdades políticas e civis) e pela necessidade de produzir resultados sociais, que aumentem a legitimidade do regime de exceção.

Além disso, quase não há registro no federalismo brasileiro de soberania dos níveis intermediários de governo **delegando** poderes à União, mas registramos, com mais frequência, um movimento inverso, ou seja, uma ampliação da autonomia dos estados que é sempre **outorgada** pela União.

Nos momentos de retorno à democracia, amplia-se o conflito pela partilha da receita pública entre os entes federados, o aumento da autonomia significa, quase sempre, a transferência dos recursos dos níveis superiores para outros níveis da federação. Há uma forte redistribuição de receitas públicas a favor dos estados e municípios, que é associada a idéia de autonomia.

Na esfera política, as relações entre os poderes (Executivo, Judiciário, Legislativo) também revelam a existência de um movimento pendular, que em determinados momentos da nossa história, relega os poderes Legislativo e Judiciário a uma posição secundária e subordinada em relação ao poder Executivo, podendo, em outros momentos, ocorrer inversão nesta relação de subordinação.

Não foram somente os momentos de autoritarismo (Ditadura Vargas e Militar), que ocorreram uma maior concentração de poder no executivo com menor autonomia e independência dos poderes Legislativo e Judiciário. Esta subordinação esteve presente em outros momentos da história, como por exemplo, no início do nosso sistema republicano.

Encontramos novamente em Cavalcante (p. 307), os exemplos e elementos que fundamentam estas especificidades de relação entre os três Poderes no federalismo brasileiro:

“..ainda em dias do primeiro ano de sua existência constitucional, o ato ditatorial do Presidente da República, dissolvendo o Congresso Nacional, e que, usando das faculdades, diretamente recebidas do povo, tinha, justamente nomeado o Primeiro Presidente e Vice-presidente dos Estados Unidos do Brasil”.

“Estava dado o primeiro exemplo, de que também **na República o direito poderia ser suprido pela vontade do indivíduo** (grifo meu) ou pela força do despotismo”.

“Outra conseqüência grave, ainda que indireta, foi o ato do Congresso Nacional – autorizando o Vice-presidente da República a preencher o período presidencial de quatro anos, contra o dispositivo categórico, expresso, do art. 42 da Constituição” (97).

Após esta interpretação da lei pelo Congresso, acatando a renúncia do Marechal Deodoro e a eleição de Floriano Peixoto pela Câmara dos Deputados e Senado, seguiu-se um ato de declaração do estado de sítio, que foi interpretado na época como uma maneira do poder executivo ampliar seus poderes suspendendo as garantias constitucionais e os direitos civis da população.

Em relação à declaração do estado de sítio, depois de muito debate no Legislativo, a pendência foi levada ao poder Judiciário que declarou-se incompetente para intervir no caso.

A mudança para o novo regime repúblicano e a guinada autoritária dentro da primeira gestão, não ocorreu de maneira brusca ou por ruptura, a transição foi suave e tolerou o uso de alguns cacoetes do regime anterior. As regras de maior participação popular que se esperava com surgimento do novo regime repúblicano federalista, ou de maior autonomia política dos Estados, entre outras – não foram rejeitadas nem acatadas, menos ainda praticadas. O que assistimos foi apenas a primeira “quartelada”.

Os poderes legislativo e judiciário, em 1892, se submeteram às vontades do poder executivo, este por sua vez, suprimiu os direitos políticos da população e violou a lei constitucional vigente no país, abrindo um precedente que se repetiram outras vezes em momentos diferentes da vida república no Brasil.

Esta capacidade de transitar suavemente entre regimes foi reeditada em outros momentos da história da República, a força e o centralismo do poder presidencial, quando bem articulado, permitem transformar a democracia

⁹⁷ Este artigo pertence ao capítulo que regula as funções do poder executivo, na primeira Constituição república do Brasil de 1890.

federalista em ditaduras unitárias que novamente retornam ao federalismo democrático após um período de desgaste político, sem que haja, inicialmente nestas transições, grandes impactos institucionais.

A regra de se eximir do conflito com os outros poderes e não guardar a Constituição será adotado de forma recorrente pelo poder Judiciário em outros momentos da nossa história republicana ampliando-se a distância entre o Estado e a sociedade civil.

Este fenômeno é relatado por Oscar Vilhena (2002 p. 117) no capítulo em que aborda a evolução histórica do Supremo Tribunal Federal (98):

“Esta postura de omissão e docilidade aos governos, recorrente na história não só do Supremo como do sistema judiciário brasileiro em geral, relegou o Supremo Tribunal Federal a uma posição muitas vezes secundária em nosso sistema político”.

O papel do judiciário nestes momentos de transição é explicado por Vilhena (2002 p. 116), para quem,

“O cumprimento da função da guarda da Constituição não tem sido realizado sem dificuldades e insucessos nestes mais de cem anos. O Supremo Tribunal Federal tem sofrido no decorrer de sua história inúmeras pressões, limitações de competência e até intervenções. Como foi a aposentadoria de diversos de seus ministros em 1931 e 1969, por não se submeterem aos regimes de exceção que chegaram ao poder respectivamente em 1930 e 1964. A resistência, no entanto, não é marca constante da história do Supremo, que em algumas vezes foi omisso ou simplesmente caudatário do poder,..

Comentando os desdobramentos do estado de sítio, Cavalcante (p 315), aponta para a extrema flexibilidade de interpretação da Constituição.

“Governos, magistrados inferiores e outras autoridades deverão ver nas decisões do supremo intérprete da Constituição a regra legal dos respectivos atos, cada um no desempenho das suas funções, Mas se o mesmo texto Constitucional hoje significa – sim e amanhã não; hoje significa a liberdade, e amanhã a prisão ou o desterro; então é forçoso

⁹⁸ Para uma análise mais aprofundada do papel do judiciário na República brasileira, ver Oscar Vilhena Vieira, Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política. Malheiros Editores LTDA, São Paulo 2002.

convir, que, desta forma, o poder judiciário não constituirá verdadeira garantia, nem para a Administração Pública, nem tão pouco, para os indivíduos, quando, porventura, ofendidos nos seus direitos e liberdades...”

No Brasil, o resultado deste arranjo confirma a indignação de Cavalcante, de Vilhena e outros. O poder Judiciário, que ao longo da sua história alternou entre a independência e a submissão aos outros poderes, com sua forma tépida de enfrentar os problemas Constitucionais, construiu uma imagem de baixa transparência, corporativismo e flexibilidade de interpretação da Constituição junto à população.

Não é objeto de este estudo tratar da eficiência ou integridade deste poder, mas contrastar com os modelos arquetipos dos EUA e Alemão, em que há uma reconhecida independência da Suprema corte na interpretação da Constituição. Em ambos os casos, com a forte presença do Judiciário, são reforçadas, junto à população, a percepção de igualdade e universalidade do direito e de cidadania.

A plena garantia dos direitos individuais e coletivos tem outros desdobramentos importantes sobre a sociedade e o desenvolvimento econômico.

Há outro exemplo que revela algum grau de submissão do poder Judiciário ao poder Executivo, este, que aparece sob a forma de aposentadoria compulsória, que também é descrito por Cavalcante (p. 316).

“Toda vez que os magistrados não se tornam bastante dóceis aos fins da administração (dos governos estaduais) ou do simples interesse partidário, ora a demissão, sob o disfarce de aposentadoria forçada, ora a demissão, propriamente tal, com o seu próprio nome e todos seus efeitos, – são atos estes, de que não faltam repetidos exemplos em diversos Estados da União.

“Assim procedendo, os governos estaduais significam bem claro, que, no seu entender, ou antes, na sua má fé, a lei não é vontade soberana do povo, conforme dogma fundamental da República, mas sua vontade prepotente, e esta, quase sempre, levada por interesses ou ambições do momento!”

“Para estes (governadores), o que vale não são os princípios ou as disposições constitucionais, mas, antes de tudo, ou acima de tudo, o supremo interesse das conveniências da politicagem!...”

Quanto ao Legislativo, há também algumas regras que sobreviveram a todas as promulgações de Constituições, que foram escritas no Brasil desde a fundação da República. Como exemplo, podemos citar um privilégio germinal deste poder, relatado por Cavalcante (p. 310):

“Entre os atos, pouco recomendáveis, da conduta do poder Legislativo, um há, que não podemos deixar de indicar nomeadamente, e com verdadeiro pesar: é a impunidade de seus membros, consagrada, como regra ou privilégio dos mesmos!”

Esta impunidade aparece na atualidade, através de vários expedientes. Citaremos como exemplo, a prática da renúncia de um político a uma legislatura que apresenta risco de cassação e a sua reeleição para uma nova legislatura com novas garantias parlamentares.

Este expediente que podemos denominar de “**impunidade parlamentar adquirida**” é utilizado intensamente para encobrir atos de corrupção, tráfico de influência e outras ações ilícitas que ferem o código civil e penal, além de outras irregularidades.

As tentativas de manter os privilégios da impunidade adquirida, por parte de alguns políticos, revogam o princípio da igualdade entre os cidadãos na República brasileira sendo quase uma letra pétrea nas Constituições. Os parlamentares eleitos pelo povo gozam de privilégios que abalam os princípios da universalidade do direito e da cidadania (99).

Além destas distorções apontadas acima, que dificultam as relações equilibradas entre os três poderes, verificamos que o legislativo tem a possibilidade de exercer um poder bloqueador de reformas constitucionais. Um

⁹⁹ É comum a citação da Lei 10.628/02, que define foro privilegiado para julgar casos de improbidade administrativa e malversação de verbas públicas, por políticos como Roseana Sarney (governadora do Maranhão entre 1998 e 2002), Paulo Salim Maluf (Prefeito em São Paulo 1992 a 1996) entre outros. A lei promulgada em 2002, estende a este benefício a todos os agentes públicos, sem qualquer distinção, seja sua origem no poder Executivo, no Legislativo ou no Judiciário.

demos constraining, que dificulta as mudanças e está baseado nas desproporções representativas da Câmara dos Deputados e do Senado brasileiro.

Estas desproporções pelas suas características intrínsecas transferem aos parlamentares de regiões com baixa densidade demográfica, aos pequenos partidos ou aos grupos políticos de pressão, um excepcional poder de barganha. (100). Esta distorção também é apontada por Stepan,

“.. implica que estados que representam apenas 13% de todo o eleitorado tem 51% dos votos no Senado. Assim, esse pequeno grupo de senadores tem de ser tratado com deferência, patronagem, e log-rolling (termo utilizado Stepan, para designar as trocas de favores entre os poderes executivo e legislativo), porque, em princípio, ele tem condições de fazer obstrução a políticas que contam com a aprovação de senadores que representam 87% do eleitorado”.

Assim, o poder de barganha do Legislativo, que é exercido pelos parlamentares, pode dificultar ou acelerar importantes reformas, mas quase sempre é moeda de troca para a obtenção de benefícios pessoais, para a viabilidade dos projetos políticos de seus partidos, para alguma forma de reciprocidade (possibilidade de reeleição ou recursos financeiros para campanhas), uma simples troca de favores (cargos em empresas do Estado para indicados do deputado, do senador ou vereador), ou apenas para uma maior exposição na mídia.

As atuais regras eleitorais garantem aos parlamentares esses benefícios, independentemente da sua fidelidade partidária, de ter alguma representatividade regional, de ter projetos que beneficiem seu eleitorado ou mesmo alguma proposta que melhore as condições de vida da população em geral.

O pano de fundo da concentração do poder, em um dos três poderes, revela a grande dificuldade de estas instituições trabalharem equilibradamente no Brasil

¹⁰⁰ Tafner Paulo, Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro, Dezembro de 1996, IPEA, Texto para discussão N° 450. O texto discute os mecanismos de exclusão da vontade política dos eleitores, a partir das atuais regras de representatividade e desproporcionalidades eleitorais no Senado e Câmara Federal.

a favor da população. A declaração contida na nossa Constituição de que os três poderes são harmônicos e independentes entre si, sustentam apenas o debate das relações subordinação entre poderes, não avançando para as discussões sobre o funcional e o orgânico que definem as melhorias de condições de vida da população.

Os checks and balances que nos outros modelos federativos (ou mesmo de maneira ideal) são exercidos horizontalmente entre o Executivo, o Judiciário e o Legislativo no Brasil, aparecem como difusos e deslocados ao sabor do jogo da conjuntura política, subordinados aos conflitos entre os governadores e o presidente da República. Nesta esfera de controle, emergem com mais frequência as denúncias de malversação de recursos públicos (patronagem e patrimonialismo) bem como outros conflitos gerados pela competição política entre os governadores de Estados e os presidentes para fins eleitorais.

Este espaço quase que predominante do embate político entre governadores e presidentes teve recentemente seu eixo parcialmente deslocado com a promulgação da Constituição de 1988. Esta atribuiu aos municípios maior autonomia política, impulsionando com isso um caso particular de federalismo municipalista, trazendo para arena política um novo ator, os prefeitos das capitais e grandes municípios.

6.2 – Aspectos econômicos.

A forma de arrecadar, distribuir e transferir as rendas entre os níveis de poder, revela a existência de um forte centralismo na esfera da União. Ao mesmo tempo, no lado dos gastos, ao contrário, há uma grande indefinição de papéis para cada esfera de poder e muita autonomia para os governantes.

O exemplo germinal, que revela grande conservadorismo na arrecadação de tributos e muita liberdade e capacidade de inovar no lado dos gastos encontra-se na primeira República e pode ser relatado da seguinte maneira.

O perfil fiscal/tributário criado na proclamação da República foi, na verdade, uma continuidade do sistema tributário centralizado do Império com uma melhor discriminação das competências e a separação das fontes tributárias por níveis de poder (101).

Do ponto de vista da evolução tributária a arrecadação e a divisão das rendas públicas, desenvolvidas na primeira Constituição Republicana, revelam uma ampliação substantiva da autonomia dos estados e implementam os seguintes gravames que são partilhados apenas entre dois níveis políticos: União e Estados.

No perfil tributário da primeira Constituição Republicana, é competência da União, decretar os seguintes impostos: a) sobre importação de produtos de proveniência estrangeira; b) direitos de entradas, saídas e estadas de navios, sendo livre o comércio às mercadorias nacionais e as nacionalizadas; taxas de selos; c) taxas de correios e telégrafos; d) também compete privativamente à União – a instituição de bancos emissores e a criação e manutenção de alfândegas.

São Competências dos Estados decretarem impostos: sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; sobre imóveis rurais e urbanos; sobre a transmissão de propriedade; sobre indústria e profissões. Também compete ao Estado decretar: taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia; contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Do perfil tributário da primeira República mantiveram-se, até hoje, várias figuras tributárias germinais e emergiram algumas questões que se arrastam sem solução satisfatória. As principais são: a definição de competências por tributos disputados entre os Municípios, Estados e a União (102).

¹⁰¹ Ver no anexo **XX** a evolução do sistema tributário brasileiro.

¹⁰² Por exemplo, se o IPI e o ICMS se fundirem (há projetos neste sentido) poderiam ser alocados na esfera federal (reforçando o centralismo) ou devolvidos à esfera estadual (ampliando a autonomia).

Os fundos desempenham um papel re-distributivo de tributos, pois reduzem os conflitos verticais entre as esferas de poder, permitindo a utilização dos impostos em outras esferas para fomentar o desenvolvimento regional (estaduais e municipais).

Pelo lado dos gastos, os investimentos estratégicos como educação, por exemplo, tornam-se competência exclusiva dos estados e são relegados a um segundo plano. Os recursos do erário foram utilizados preferencialmente para “fabricar o eleitor” ou, modernamente, garantir o financiamento de processos de “patronagem” e “patrimonialismo”, para financiar campanhas ou apenas enriquecer de maneira ilícita.

6.3 – O Regime Fiscal Brasileiro.

O desenho do regime fiscal brasileiro não pode ser definido como descentralizado, nem como centralizado, mas como híbrido.

Do ponto de vista da arrecadação não há muita autonomia para que os Estados e Municípios (103) determinem seu próprio perfil impositivo (elenco de seus tributos). Como ocorre na Alemanha, as mudanças são feitas na esfera federal.

Mas há alguma uniformidade de tributos em todas as regiões do Brasil, ou seja, o perfil dos impostos que são recolhidos no estado de São Paulo são os mesmos incidentes no Acre, no Paraná, na Bahia, etc.. (104), o que torna o sistema parecido com o modelo alemão.

A diferenciação tributária dá-se pela flexibilidade nas alíquotas do ICMS e ISS e por regras locais praticadas em cada Estado e Município, a prática de impostos estaduais e municipais com alíquotas diferenciadas, e outros

¹⁰³ Os artigos 25 (União); 18 (Municípios) e 25 (Estados) da Constituição definem os limites da competência e autonomia de cada ente da federação, resumem a evolução do sistema tributário brasileiro.

¹⁰⁴ Excetuando-se a Zona Franca de Manaus, que opera com subsídios em todos os impostos (federais, estaduais e municipais).

incentivos fiscais, são utilizados para atração de empresas. Esta é a base para a política de fomento econômico regional.

Assim, podemos afirmar que há uma quase uniformidade dos impostos cobrados no Brasil, a flexibilidade do ICMS e do ISS permitida pela lei, gera uma multiplicidade de alíquotas regionais, que dificulta a plena integração fiscal para uma efetiva homogeneidade tributária e traz muita complexidade para o contribuinte.

O grau de complexidade do sistema tributário brasileiro tem origem na capacidade legislativa residual dos estados e municípios, sendo definido com precisão por Lemgruber, A. T. (2002, p.15) ⁽¹⁰⁵⁾, em função das relações entre a Secretaria da Receita Federal Brasil e as Secretarias da Fazenda do Estado e Municípios:

“Uma das principais críticas feitas sobre a estrutura federativa brasileira diz respeito à baixa coordenação entre as esferas de governo. De um modo em geral, todos os órgãos arrecadadores atuam sobre a mesma capacidade contributiva do cidadão. Esse último, geralmente deve prestar informações, recolher tributos e acompanhar modificações de legislação dos três níveis governamentais. No entanto, tradicionalmente o Brasil não desenvolveu um sistema padronizado de livros e documentos fiscais, datas de pagamento ou cadastro. A complexidade da legislação e a multiplicidade de fiscos tornaram-se fator que onera substancialmente o custo dos contribuintes, especialmente dos pequenos, transformando-se em um motivo indutor de evasão fiscal. A falta de uma base de dados integrada entre os fiscos tem significado multiplicidade de esforço por parte dos governos e, muitas vezes, privilegia os contribuintes mal intencionados. De modo em geral, não há fiscalização conjunta e nem a existência da "prova emprestada", onde um auto de infração devidamente lançado por um governo possa automaticamente servir em prol de outro governo”.

É necessário ponderar que este sistema privilegia não só “os contribuintes mal intencionados” como também os “fiscais mal intencionados”. Dito de outra

105 Lemgruber A. T., *Federalismo Fiscal no Brasil: Evolução e Experiências Recentes*, Coordenadoria de Estudos Econômico-Tributários, Secretaria da Receita Federal, 2002, Brasília, BRASIL, site:<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/PalestrasCIAT/1997/Portugues/Federalismo/default.htm>.

maneira, a atual estrutura de arrecadação abre um grande espaço para falcatruas e corrupção, beneficiando significativamente as negociações entre as partes diretamente envolvidas, fiscais dos governos e contribuintes.

Este perfil de administração tributária produz uma grande fragilidade gerencial e perdas burocráticas expressivas, que entre outros problemas apresenta as seguintes distorções: resistência e dificuldade do contribuinte em pagar os gravames devido aos cofres dos três níveis de poder, taxas descabidas de administração para transferências dos recursos intragovernos, e uma significativa defasagem temporal entre o local da arrecadação e o retorno do recurso para o mesmo local.

Esta última distorção, em momentos de aceleração inflacionária, gera enormes prejuízos pela rápida desvalorização dos recursos transferidos para os sub-governos e governos locais, causados pela demora burocrática de serem disponibilizados.

A relação intragovernamental, no aspecto da arrecadação, é caracterizada por uma estrutura burocrática, com baixa integração entre os níveis de poder, propenso a perdas e desvios, delegando ao contribuinte a obrigação de prestar informações, recolher tributos e acompanhar modificações da legislação nos três níveis de poder governamental. Estes fatores amplificam as dificuldades de arrecadação das receitas públicas e complicam a vida econômica do cidadão.

As receitas dos Estados e Municípios são compostas por tributos próprios e transferências dos níveis federados superiores para os outros níveis. Estas transferências também podem ser classificadas como híbridas, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) são vinculados a programas que buscam alguma uniformidade nos seus resultados, mas, os outros fundos são recursos livres, sem nenhum condicionamento ou regras para que sejam aplicados em programas específicos.

Até o final dos anos 90, os Estados e Capitais tinham também a possibilidade de captar recursos pelo endividamento financeiro do tesouro destes sub-governos, a outra fonte de recurso era a utilização de instituições financeiras estaduais (bancos) para financiar ações governamentais. Para caracterizar a imensa autonomia financeira não é necessário explicitar os mecanismos de endividamento do setor público dos sub-governos e governos locais, basta citar que a consolidação destas dívidas, na esfera federal, empurrou a dívida interna no final dos anos 90 para algo como 70% do PIB (veja por exemplo: Abrucio 98, p. 97).

Esta maneira complexa e relativamente automática de transferir recursos gera grandes distorções na gestão do setor público, uma delas, por exemplo, é que a arrecadação própria de um nível de poder pode ser infinitamente inferior a sua capacidade de gastar.

Esta distorção e o automatismo das transferências podem explicar a intensa criação de municípios no Brasil. Entre 1984 e 1997 surgiram 1.405 municípios, sendo que 78% com população abaixo de 10.000 habitantes (106).

Se analisarmos o indicador – a receita corrente própria como percentagem da receita corrente total (107) destes municípios com menos de 10.000 habitantes, observamos que a arrecadação própria não passa de 10% em média para o Brasil e nas regiões norte e nordeste não passa de 4%. A principal fonte de receita destes municípios são as transferências intergovernamentais.

Nos municípios do Acre, os gastos médios com Legislativo chegam até 10% da receita corrente total, os municípios com menores dispêndios nesta função se encontram no Estado de São Paulo, cuja despesa gira em torno de 4%. Mesmo assim, trata-se de uma considerável quantia de dinheiro, em função da magnitude do orçamento paulista.

¹⁰⁶ Ver Mac Dowell Maria Cristina.; Gomes Gustavo Maia. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social in IPEA – Texto para Discussão No 706; Brasília, fevereiro de 2.000.

¹⁰⁷ A receita corrente total é composto pela arrecadação própria adicionado as transferências.

O dispêndio dos governantes de cada esfera política é feito com autonomia quase plena. Há as determinações vistas como restrições Constitucionais para os gastos com contingência (saúde, educação, segurança, etc.) e lei de responsabilidade fiscal, mas, estes são burlados pela dificuldade de fiscalização.

O orçamento de cada nível de poder é próprio, é independente, não guarda necessariamente qualquer vínculo com outras cidades de uma mesma região, nem qualquer relação com o nível estadual ou federal.

Segundo Prado (¹⁰⁸) (p. 2) no seu texto Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil, temos a seguinte afirmação:

Não é demais enfatizar que o arranjo institucional predominante na maioria das federações se apóia em dois níveis de governos soberanos, reservando para os governos locais um estatuto geralmente mais frequentemente subordinado a instância estadual/provincial. Isto significa que estes países operam, efetivamente, com um orçamento central e no máximo algumas dezenas de orçamentos estaduais. No Brasil, as contas públicas envolvem efetivamente mais de 5.500 orçamentos independentes.

Desta maneira, os gastos realizados pelos três níveis de poder podem ser concorrentes entre si, excludentes, convergentes, ou não guardar nenhuma relação com as necessidades da população. Não há uniformidade alguma neste parâmetro, o Tribunal de Contas da União ou dos Estados verifica apenas se as despesas foram realizadas de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), não se verifica a qualidade dos gastos, mas, sim a legalidade.

Trata-se de um desenho fiscal mesclado com coordenação e controle sobre a arrecadação tributária e grande autonomia no lado dos gastos.

¹⁰⁸ Prado Sergio, Instituto de Economia da Unicamp, paper preliminar Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira, EBAP/K. ADENAUER, Coordenação do Prof. Fernando A. Resende, Campinas 2001.

A oferta de bens públicos é partilhada de maneira difusa entre os três níveis de poder, regulado por uma norma Constitucional (109). Esta superposição de funções faz com que as ações do poder público sejam de baixa potência e ineficazes no atendimento das demandas da população, responsabilizando de maneira difusa os três níveis de poder e reforçando o papel centralizador da União junto a população.

A má qualidade e a quantidade insuficiente dos serviços educacionais públicos oferecidos à população não é causada pela subordinação do país ao capitalismo, nem pela globalização, mas pelo modelo específico de federalismo que adotamos.

Ao contrário das possibilidades teóricas de centralização (Estado Planejador) ou descentralização (Neoliberalismo e Estado Mínimo), a recente experiência de política fiscal e tributária no Brasil revela um forte aumento da arrecadação, resultado do conflito entre a busca e manutenção da autonomia fiscal dos entes federados e as necessidades de recursos da União, para viabilizar a política de estabilização econômica.

O custo desta combinação é um aumento da carga tributária total de 27% do PIB no início dos anos 90 para 33% em 2001, evoluindo para aproximadamente 40% em 2005, segundo estimativas da FIPE (110). Este aumento da arrecadação, de aproximadamente 13%, revela que, ao contrário de uma orientação neoliberal de redução do Estado, ou seja, a existência ou construção de um Estado Mínimo no Brasil, observa-se um real crescimento da capacidade tributária e de arrecadação (111) dos três níveis de poder.

Hoje, a União, os Estados e os Municípios, dividem um bolo maior de recursos, sendo que para os dois últimos níveis de poder observamos fatias maiores

¹⁰⁹ Os artigos 23 e 30 da atual Constituição apresentam uma lista expressiva de competências comuns entre União, Estados e Municípios, sem qualquer definição de funções ou responsabilidades específicas de qualquer um dos níveis de poder.

¹¹⁰ Documento da FIPE, Simplificando o Brasil, apresentado na Federação do Comércio do Estado de São Paulo no dia 06/04/2005, pelos professores: Maria Helena Zockun; Hélio Zylberstajn; Simão Silber; André Portela; Luis Eduardo Afonso; Juarez Rizzieri; e Eli Pellin.

¹¹¹ No período recente, 1994 a 2002, a União, os Estados e Municípios tem criado novos tributos ou simplesmente ampliado as alíquotas dos já existentes.

quando comparadas com o perfil de distribuição anterior à Constituição de 1988.

É um equívoco apontar que estamos construindo um Estado mínimo liberal no Brasil, quando, na prática, se aumenta contínua e significativamente a participação do Estado na renda da nação sem que haja retorno compatível dos bens e serviços públicos oferecidos à população.

Há um aspecto cultural, fruto de visão ideológica, que classifica os resultados das políticas econômicas de “neoliberais”, mas não identifica no aumento da carga tributária um aumento da presença do Estado na sociedade. Trata-se de uma disjunção analítica.

Este equívoco teórico e empírico pode ser explicado em parte pelo desconhecimento do processo evolutivo do sistema tributário brasileiro. É possível afirmar que no nosso perfil tributário, os gravames apresentam um padrão de estabilidade, quase sem rupturas.

A atualização dos tributos antigos para os novos é sempre feita com segurança e sem ruptura. As sete Constituições editadas no Brasil (112) revelam uma transição suave dos tributos. Neste sentido, a evolução do sistema tributário brasileiro tem se caracterizado por uma lenta progressão, ou seja, uma transformação pontual das figuras tributárias, com pequenas modificações em relação ao código anterior para atualizá-los, dito de outra maneira, para gerar recursos adicionais.

Portanto, os objetivos das mudanças são, quase sempre, ampliar a base tributária anterior, transferir um tributo de uma esfera de poder para outra, ou partilhar um mesmo tributo com outras esferas de poder.

O manejo gradual da arrecadação das receitas públicas teve sua exceção no período militar de 1964. Foi neste momento político que observamos uma reforma tributária mais ampla e profunda, que atribuiu competências

¹¹² Esta contagem está limitada ao período republicano.

específicas, definiu novas bases tributárias, modernizou a máquina fazendária, mas, no entanto, não rompeu profundamente com a lógica da evolução histórica dos impostos.

O quadro abaixo atualiza o perfil anterior e nos revela que a Constituição de 1988 não modificou o centralismo tributário herdado desde a fundação da República.

Quadro III – Perfil Federativo dos Tributos.

Tributos designados por esfera de poder

Impostos; Taxas, Contribuições Sociais e Outras Receitas	Atributos por nível federado			Observações
	Atual Definição da Base Tributária	Fixação de alíquotas	Gestão do Tributo	
(A) Base indireta de arrecadação - Produtos e Serviços				
Comércio Exterior	F	F	F	Ativo
Imposto sobre Produção de Mercadoria	F	F	F	Ativo
Imposto sobre operações de crédito, cambio e relativa a títulos e valores mobiliários	F	F	F	Ativo
Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço	E	E	E	Ativo
Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza	M	M	M	Ativo
Imposto sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos	M; E e F	M; E e F	M; E e F	Ativo
Contribuições	M; E e F	M; E e F	M; E e F	Ativo
Taxas	M; E e F	M; E e F	M; E e F	Ativo
Empréstimos Compulsórios	F	F	F	Não Ativo
Imposto Extraordinário de Guerra	F	F	F	Não Ativo
(B) Base direta de arrecadação Renda e Patrimônio				
Imposto sobre a Renda e Proventos de qq natureza	E e F	E e F	E e F	Ativo
Imposto sobre Grandes Fortunas	F	F	F	Não Ativo
Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos	M; E	M; E	M; E	Ativo
Veículos	E	E	E	Ativo
Imóveis	M e F	M e F	M e F	Ativo
(C) Receitas de Tarifas Públicas e Concessões	M; E e F	M; E e F	M; E e F	Ativo

Legendas: **F** - Federal; **E** - Estadual; **M** - Municipal

Ativo: Gravames cobrados dos contribuintes.

Não Ativo: Gravames não cobrados, mas, com potencial de cobrança.

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Como podemos observar, a gestão de vários tributos é partilhada pelas três esferas de poder, havendo exclusividade na esfera federal de apenas três impostos, nas esferas estaduais e municipais há apenas um tributo exclusivo. É na esfera federal que se concentram os impostos mais produtivos, o principal da legislação tributária e as regras de subordinação hierárquica para as outras esferas de poder.

Denominamos base indireta os tributos que incidem sobre a circulação e produção de mercadorias, e base direta aqueles que incidem sobre a renda e a propriedade. No Brasil os impostos que geram mais recursos tributários são os

indiretos, estes funcionam como amplificadores das diferenças sociais, são regressivos do ponto de vista da renda.

Dito de outra maneira, é a população de menor poder aquisitivo (até 1 salário mínimo) que paga a maior carga tributária, pois seu dispêndio se concentra em produtos básicos de consumo, duráveis e não duráveis. A população com renda acima de 30 salários mínimos tem carga tributária proporcionalmente menor,

Mas, o traço predominante dos recursos fiscais são os fundos de participação, que entrelaçam os recursos arrecadados e redistribuem entre os entes federados. O atual perfil dos fundos é resultado dos conflitos políticos entre os estados, municípios e a União, para ampliar a fatia de participação de cada um em detrimento dos outros entes federados. Não houve, na construção destes fundos, nenhum tipo de planejamento para desenhar este entrelaçamento.

Tabela XXIV – Partilha de Recursos – Resumo (exclui Prev. Social) – 1997

Em %	Receita Arrecadada	Receita Própria Bruta	Receita Disponível	Receita Final
Gov. Federal	59,70	59,20	44,45	41,80
Estados	33,80	26,00	32,22	34,00
Municípios	6,50	14,70	23,33	24,10
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Sergio Prado (¹¹³)

O quadro acima apresenta a partilha de recursos entre as três esferas de poder. Chamam a atenção três elementos desta “devolução tributária” (usando-se a nomenclatura de Prado p. 3) de recursos da União para os sub-governos e governos locais:

1. Há grandes externalidades e “spill-overs” que privilegiam as ações isoladas dos governos sub-nacionais e locais (devido a jogo político),

¹¹³ Ver op citado, p 40.

dispersando recursos na oferta de bens e serviços educacionais, em detrimento de ações cooperativas.

2. É possível supor, a partir das evidências reveladas na tabela acima, que os governos locais e sub-governos atuam com “Free Riding” (“caronaistas”¹¹⁴) do sucesso tributário da esfera superior.

3. As duas condições anteriores associadas à liberdade de gasto dos governantes produzem um alto grau de imprevisibilidade e aleatoriedade das despesas públicas.

Há, portanto, grande entrelaçamento e interpenetração na arrecadação, partilha e distribuição dos recursos tributários, com isso produz-se grandes subsídios para sub-governos deficitários e retira-se recursos dos sub-governos superavitários.

Pelo lado dos gastos há também uma relação despesas partilhadas entre os entes federados, mas não há controle social sobre estes gastos, baixa coordenação e estes são feitos com grande independência orçamentária.

O quadro IV revela como são gastos os recursos públicos na oferta de bens e serviços à população.

¹¹⁴ Usamos o termo free riding não na perspectiva do contribuinte (ou como definido por Musgrave), que induz a alocações sub ótimas de recursos públicos, mas, como governos locais e subnacionais (estados) que pegam “carona” na arrecadação tributária da esfera acima.

Quadro IV – Despesas e Responsabilidades designadas por esfera de poder

Gastos por Função	Atributos por nível federado		Observações
	Definição de Políticas, Legislação e Controle	Responsabilidade pela Oferta dos Serviços	
Defesa Nacional	F	F	Função Exclusiva
Relações Internacionais	F	F	Função Exclusiva
Comércio Exterior	F	F	Função Exclusiva
Política Monetária e Financeira	F	F	Função Exclusiva
Previdência e Seguridade Social	M; E e F	M; E e F	Repartida entre Setor Público
Relações do Trabalho	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Desenvolvimento Econômico	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Estradas, Portos e Aeroportos	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Justiça	E e F	E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Segurança	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Proteção ao Meio Ambiente	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Educação	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Saúde	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder
Reservas Florestais e Indígenas	M; E e F	M; E e F	Partilhada entre os níveis de poder

Legendas: **F** - Federal; **E** - Estadual; **M** - Municipal

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

No perfil das despesas do setor público observamos que apenas quatro funções são exclusivas da União, uma repartida entre os três níveis de poder que é a previdência, as outras são partilhadas entre os entes federados.

Na perspectiva histórica, a autonomia tributária da federação passa por um movimento pendular com os momentos de centralismo político, por exemplo, em 1937 e em 1964, as Constituições destes períodos reduzem ou eliminam a competência tributária encolhendo os recursos que pertenciam aos sub-governos e governos locais.

Assim como na forma de arrecadação e na esfera política, a retomada dos períodos democráticos, há uma tendência de “compensar” as perdas dos sub-governos e governos locais resgatando a “autonomia” destes níveis de poder e criando novas fontes de recursos. Este movimento quase sempre se transforma em criação de novos tributos e ampliação da concorrência tributária entre os níveis de poder.

Há, portanto, na retomada dos períodos democráticos, uma dupla necessidade fiscal, mantendo a capacidade financeira da União e ampliar a capacidade financeira dos estados e municípios. Este ajuste se dá pela ampliação da carga tributária.

A estrutura funcional da educação apresenta grande semelhança com o perfil fiscal brasileiro, este serviço público tem receitas (próprias e transferências) e despesas compulsórias regulamentadas pela Lei Calmon, isto significa que todos os entes federados disponibilizam parte do seu esforço fiscal para financiar a educação e recebem recursos de outras esferas de poder.

O salário-educação é um recurso partilhado arrecadado em todo o Brasil, privilegiando as transferências aos estados e municípios por critérios redistributivos de renda e baixo desenvolvimento regional.

Na categoria dos fundos, o FUNDAF reparte os recursos com critérios de desempenho do sistema educacional dos estados e municípios, Esta estrutura replica na escala da funcional programática 08 ⁽¹¹⁵⁾ a estrutura fiscal de todos os orçamentos do Brasil.

6.4 – Aspectos administrativos.

A competência decisória de como gastar é autônoma, sendo distribuídas com grande liberdade executória em todas as esferas de poder. Mesmo as verbas públicas com contingência (saúde e educação, por exemplo) não buscam a uniformidade ou qualquer padronização, pois não há coordenação.

Na prática, os governantes podem aplicar os recursos que dispõem (recursos próprios), os que são transferidos de outras esferas de poder e os fundos da maneira que quiserem. Podemos denominá-los de “recursos livres”

Como exemplos desta liberdade, citamos na cidade de São Paulo as cooperativas médicas (PAS) implantadas pelo ex-prefeito Paulo Maluf, que não

¹¹⁵ Número da função programática da educação no orçamento público, que revela os gastos com este serviço público.

guardavam qualquer relação com o SUS (116) ou as escolas implantadas pela ex-prefeita Marta Suplicy, os CEUs (117), que por sua vez não buscavam qualquer padronização de serviços educacionais no município. Ambos buscavam “marcar sua administração” junto ao eleitorado diferenciando-se das gestões anteriores com uma autonomia de gastos semelhante a encontrada no federalismo dos EUA.

Isto revela que na perspectiva da competência executória, os sub-governos com maiores recursos financeiros levam adiante seus próprios projetos de oferta de bens e serviços públicos à população, independentemente dos aportes da União ou do governo estadual.

Os governantes dos estados e municípios com menores recursos financeiros estão sujeitos às transferências, muitas vezes na forma de projetos, articulados politicamente com os níveis superiores de poder. A alternativa para viabilizar estas ações passa por estar associado a mesma legenda partidária do representante do poder executivo (118) ou pelo “uso” das bancadas estaduais (deputados e senadores) para atrair e investir recursos para estas regiões. Evidentemente, esta segunda alternativa só é viável com a anuência dos governadores.

Há também a possibilidade do governo federal atuar diretamente junto a um município ou estado (preferencialmente que tenha a mesma legenda partidária ou seja da base de apoio parlamentar) como maneira de “marcar sua administração” ganhando votos pelo fato de gerar bens e serviços de qualidade à população. Isto, na prática, funciona como um “prêmio aos sub-governos alinhados com o governo da União” e “punição aos que fazem oposição”. Estes são “recursos partidários”.

Em resumo, as questões apontadas acima representam um problema estrutural do federalismo brasileiro onde não há sincronismo entre a maneira de

¹¹⁶ SUS é a sigla do Sistema Único de Saúde.

¹¹⁷ CEUs é sigla de Centros Educacionais Unificados.

¹¹⁸ Trata-se de vínculos da mesma legenda ou de maneira ampliada, a base de apoio parlamentar que apóia o atual representante do poder executivo.

arrecadar recursos públicos, que é centralizada, e a forma de gastar, que é descentralizada e fortemente subsidiada por um sistema eficiente de transferência (recursos livres). Estes podem ser combinados com as transferências intragovernamentais feitas na forma de projetos, recursos geralmente liberados pelo critério de afinidade partidária (recursos partidários).

Esta dicotomia se estende a todos os níveis de poder, segundo Aspásia Camargo (p.85, 2000) “...em poucos países os municípios tem receitas próprias, mas a grande maioria não tem a autonomia administrativa que os municípios brasileiros tem”. O pai desta nova fundação do federalismo brasileiro, na atual Constituição, foi Franco Montoro que impulsionou um novo modelo de federalismo, o municipalista.

No próximo capítulo os federalismos alemão e americano serão analisados na mesma perspectiva do brasileiro (estrutura educacional, aspectos políticos, econômicos e administrativos), apenas precedidos da descrição dos respectivos sistemas educacionais. Busca-se nesta comparação explicitar a relação entre o sistema educacional de cada país e a sua aderência com os respectivos modelos federativos.

A escolha dos EUA como elemento de comparação ao modelo brasileiro deve-se as suas características de re-fundação do federalismo moderno. O impacto do novo regime político federalista escolhido pelos americanos, na edificação dos Estados que surgiram durante os séculos XIX e XX na América e em outros continentes, é indiscutível.

Assim, descartar a comparação com os EUA seria desprezar uma das fontes inspiradoras da modernização dos Estados Nacionais de várias regiões do mundo.

Na América, excluindo-se o México que teve curta experiência com o regime monárquico, o Brasil foi o único país que teve longa vivência em regime Imperial, portanto, a transição deste regime para um modelo Republicano e Federalista assemelha-se, em alguns aspectos, com a experiência da

Alemanha. Ou seja, ambos guardaram traços de centralismo na sua nova estrutura governamental que foi concebida como hold together (manter a União) e permitiram guinadas autoritárias.

Na transição da Monarquia para a República Federalista, no Brasil e na Alemanha, os sub-governos buscavam independência e igualdade política. Estes atributos foram outorgados pelo governo central.

Esta proposição contrasta com o declaratório o pacto federativo da Suíça de 1815, no qual “os 22 cantões soberanos se uniam pela presente aliança para a manutenção da sua liberdade, sua independência e segurança contra qualquer ataque de potência estrangeira”.

Poderíamos comparar o Brasil com o Federalismo Argentino que tem muitos elementos semelhantes ao brasileiro, ambos são marcados por disjunções como: a dificuldade de lidar com eleições diretas, democracia com participação ampla, as transcrições de pedaços da Constituição americana (que são regras formais que conflitam com as práticas da população) são assemelhadas, etc..

No entanto, entre 1816 e 1860, a experiência política da Argentina foi centrada no caudilhismo, esta característica contrasta parcialmente com a experiência federalista brasileira de rotatividade no poder. A proclamação da independência Argentina em 1816 com a fundação das Províncias Unidas da Prata predominava elementos federativos com resíduos de elementos unitaristas, a consolidação do novo regime só ocorreu após 1860, com o surgimento da Constituição da República Argentina. Neste longo período a Argentina foi governada por ditadores como D. Juan M. Rosas entre outros.

Além do que, a partir do exposto, podemos afirmar que os elementos de semelhança entre Brasil e Argentina não permitiriam o contraste que revela as combinações de atributos geradas nos diferentes modelos federalistas.

Os outros federalismos do continente americano (excetuando-se o canadense e EUA) guardam as mesmas características do argentino com maior ou menor

presença do caudilhismo como fenômeno político. As Constituições dos países federalistas do continente também copiam parte da Constituição americana cujas regras formais conflitam com os valores culturais da população.

Além desta questão quase todos os países do continente (excetuando-se os EUA, Canadá e Argentina) não universalizaram seu sistema educacional nem ampliaram significativamente a escolaridade da população.

A questão educacional é um dos elementos que fundamenta este estudo, assim, faria pouco sentido comparar experiências do Brasil com as políticas educacionais fracassadas de outros países do continente.

Capítulo VII

O Federalismo Alemão.

O sistema educacional na Alemanha, as escolas primárias.⁽¹¹⁹⁾

O sistema educacional na Alemanha é organizado em três níveis, o primeiro bloco é constituído pela pré-escola (Vorshule), não obrigatória, que atende crianças com idade de 3 a 6 anos e se chama com mais freqüência de Kindergarten. Estas escolas são mantidas por igrejas, instituições particulares ou pela municipalidade, o valor pago pelas mensalidades é definido em função da renda familiar independentemente do estabelecimento ser público ou privado.

Ainda neste nível de ensino temos o “primário” (Grundschule) que recebe crianças com 6 anos de idade, sendo uma fase escolar **obrigatória** e gratuita (financiada pelo Estado), a população paga apenas parte dos livros utilizados nos quatro anos de duração desta fase.

As escolas secundárias são Gymnasium, Realschule, Hauptschule, enquanto as universidades se dividem em Univesirtät (Diplom; Magister) que oferecem cursos voltados para teoria e pesquisa, com titulação, e as Fachhochschule (FH Diplom) são escolas superiores de tecnologia.

Um outro aspecto importante do início da vida escolar é que o Estado disponibiliza, para todas as crianças, no semestre antes de entrarem no primário, um exame médico obrigatório que verifica se há problemas psicológicos, motor ou lingüístico. Registrando-se algum problema busca-se a solução, se não houver nenhum problema a criança segue normalmente para o Grundschule. Constatando-se que a criança é portadora de deficiência física ou mental há disponibilidade de escolas especiais que são obrigatórias e gratuitas.

¹¹⁹ As informações sobre o sistema educacional alemão foram em parte obtidos, nos sites: <http://www.alemanha-online.de/educacao.php> e **Deutsche Welle** <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1015639,00.html> que estão focados no estado de Baden Württemberg.

Na Alemanha não há uma estrutura federal de educação (não existe ministro da educação na Alemanha), existem regras gerais seguidas pelos 16 Länder e grande autonomia e flexibilidade para as fases descritas acima. É através do Conselho Federal (Bundesrat) que se regulamentam a uniformidade da oferta de serviços educacionais que se situam acima dos padrões mínimos de ambiente escolar e de currículo.

O sistema de avaliação para obtenção de diplomas (que é quase uniforme em toda a Alemanha) é feito em uma escala hexanumérica, sendo 1,0 (um) a melhor nota, que reflete o melhor desempenho. E há também a obrigatoriedade de 9 anos, no mínimo, de ensino regular às crianças alemãs.

6.2 – As Escolas Secundárias:

Após os quatro anos letivos da escola primária, os alunos ingressam no segundo grau que oferece três modalidades de ensino (Gymnasium, Realschule, Hauptschule); as duas últimas opções, tem como foco a orientação profissional e a formação básica dos alunos centrada principalmente nas seguintes disciplinas (Alemão; matemática, ciências naturais; ciências sociais; língua estrangeira (geralmente inglês) e teoria do trabalho).

A definição de uma destas três opções descritas acima é determinada pelo desempenho escolar nos quatro anos do ciclo anterior, a professora da Grundschule sugere aos pais da criança qual o tipo mais apropriado de escola secundária.

Dentro deste nível escolar há mobilidade horizontal para os alunos, ou seja, um aluno que entra neste sistema orientado para a Hauptschule pode, por exemplo, migrar para o Gymnasium a partir do seu desempenho e rendimento escolar. A trajetória inversa também é possível.

Na Hauptschule, com duração de cinco a seis anos, o aluno recebe formação geral e especializa-se em uma formação profissional – agricultura ou indústria – com isso habilita-se em um ofício.

A Realschule habilita freqüentar cursos avançados em escolas profissionalizantes, escolas secundárias vocacionais tendo duração de seis anos.

O Gymnasium tem duração de nove anos, nesta modalidade institucional a formação básica do aluno é aprofundada, habilitando-o para ingressar na universidade ou escola superior (Abitur).

Geralmente, após 13 anos letivos, é realizado o exame do *Abitur*, obtendo-se o “*diploma de maturidade para a escola superior*”. Os critérios de seleção, tanto no processo seletivo central como no local, são sobretudo a média das notas do *Abitur* e o período de espera entre a conclusão do segundo grau e a candidatura à universidade. Esse diploma de maturidade habilita ao estudo de qualquer área curricular nas instituições de ensino superior.

A escola secundária (Sekundarstufe) é dividida em dois graus o Sekundarstufe I com a distribuição de séries que vão do 5º ao 10º ano, e o Sekundarstufe II com as séries do 11º ao 13º ano de ensino.

A obrigatoriedade e gratuidade escolar existem a partir de seis anos e estendendo-se até aos dezoito anos, cobrindo o primeiro e o segundo graus, oferecendo ao aluno opções de formação profissional (que se complementa com ensino dual) ou, alternativamente, a formação universitária. No segundo grau há possibilidade de re-opções nas 5ª e 6ª séries, como já mencionado, a partir do desempenho escolar do aluno, possibilitando a sua transferência para uma escola diferente da escolha original.

As escolas Berufsschulen fazem parte do sistema dual profissionalizante de ensino, com formação teórica na escola (um a dois dias por semana) sendo que a parte prática é feita em uma empresa nos outros dias diretamente em um

posto de trabalho. Este ciclo tem duração de dois a três anos. Os jovens que estudam na Berufsschulen são na maioria oriundos da Hauptschule ou Realschule.

Para reforçar o aperfeiçoamento profissional há também a Volkshochschulen, que fornece educação para adultos, sendo dedicada exclusivamente ao aperfeiçoamento profissional.

Esta estrutura de ensino produz a seguinte seqüência de diplomas:

1. Hauptschulabschluss: conclusão principal da escola municipal no 9º ano de estudo do aluno.
2. O Mittlereife Abschluss / Fachschulreife: conclusão de média maturidade para escola profissionalizante (sendo no 10º ano de ensino) da Sekundarstufe I; Realschule; Gymnasium e outros.
3. Fachhochschulreife: maturidade para escola profissionalizante superior, sendo a conclusão do 12º ano, Gymnasium, mas existem outras possibilidades, como Fachgebundene, Hochschulreife (podendo ser obtida em estabelecimentos definidos da Sekundarstufe II ou da Fachhochschule que é uma escola profissionalizante superior)
4. Allgemeine Hochschulreife: (Abitur, conclusão do 13º ano, conclusão da Sekundarstufe II, Gymnasium) voltado para habilitar o aluno para o ensino superior.

6.3 – O Ensino Superior.

O ensino superior divide-se em duas modalidades. A Univesirtät (Diplom; Magister) com o ingresso a partir do Staatsexamen, que oferece cursos voltados para teoria e pesquisa, com titulação Magister (para Ciências humanas e sociais), Diplom (para exatas e naturais) ou Staatsexamen (Direito e medicina) com possibilidade de doutorado.

A segunda modalidade, a Fachhochschule (FH Diplom) é formada por escolas superiores de tecnologia ou ciências aplicadas, com cursos voltados para prática, e obrigatoriedade de estágio durante o curso. Não havendo nesta alternativa a possibilidade de doutorado.

No ensino superior também existem a Universität e a “Staatsexamen”, para o magistério diploma-se com Lehramt. O ensino superior na Alemanha é majoritariamente público e gratuito.

De maneira resumida, podemos afirmar que a estrutura de pré-escola (Kindergarden), “primário” (Grundschule), secundário (Sekundarstufe) e ensino superior (Universität, Staatsexamen, e Lehramt) são comuns em todo Estado Alemão.

A estrutura apresentada acima descreve preferencialmente o estado de Baden Württemberg.

Há sistemas diferenciados de ensino para cada uma das 16 Laender e existem municípios com ensino diferenciado (a cidade de Köln – Colônia é um bom exemplo). Isto ocorre devido à autonomia federativa, que flexibiliza a oferta de ensino em função das necessidades regionais.

As Volkshochschulen são escolas municipais que oferecem capacitação aos munícipes, os cursos são os mais variados (idiomas, técnicas de comercio, jardinagem, culinária, etc.). Elas são pagas e em algumas regiões recebem pequenos subsídios.

6.4 – Aspectos Políticos.

As regiões e Estados autônomos da Alemanha, a partir do século XIV, apresentaram uma evolução histórica rica em exemplos de alternância entre a luta pelo resgate da autonomia de uma determinada região (rompendo-se com o pacto de Confederação ou Liga que mantiveram anteriormente entre si) e buscando de um novo pacto para a defesa de interesses comuns.

Este movimento pendular de construção de um “Estado Alemão” que unifica as regiões autônomas com a sua posterior dissolução, avança até a segunda metade do século XX. O modelo federativo adotado pela Alemanha, após a segunda guerra mundial, foi o mais longo, democrático e estável dos dois últimos séculos.

O texto abaixo é apenas um breve resumo desta história, cujo marco de referência inicial é a unificação alemã de Bismarck. O objetivo deste breve estudo é apontar as principais características políticas do federalismo alemão.

Em termos de estrutura federativa centralizada, o segundo Império alemão (1871 /1918) comandado por Otto von Bismarck unificou o Estado-nação. Este foi concebido como um Estado federal, composto por inúmeros estados membros que mantiveram grande autonomia política.

A Prússia foi o principal núcleo desta unificação da Alemanha, e através da Constituição de 1871 criou uma estrutura federativa de fato, que segundo Moraes (2001 p. 155) representou um grande avanço.

“ O sistema federativo criado no Segundo Império Alemão significou um considerável avanço na história política da Alemanha, não somente pela montagem de um primeiro aparato burocrático institucional – que, em grande medida, definiu a natureza das funções de cada instância de governo e de cada órgão estatal – mas pelo compartilhamento, entre diversos segmentos das classes política e acadêmica, da convicção que a hegemonia do governo central em relação aos governos subnacionais seria, de fato, algo desejável”

Após a primeira guerra mundial, com a derrota da Alemanha, a estrutura federalista foi fortemente questionada e surgiram propostas efetivas de desmembramento. A república de Weimar (1918/1933), através de uma nova Constituição, buscou sanear as contas públicas, garantir a estrutura federativa (mesmo que mais centralizada) e democratizar a política do país.

A estrutura política criada no período de Weimar desembocou no Nacional Socialismo, que teve como uma das principais características a criação de uma federação unitária ou a tentativa de construção de um novo Império, o III Reich.

Em 1933, com a ascensão de Adolf Hitler ao poder através do NSDAP (Partido Trabalhista do Nacional Socialismo), houve uma forte centralização política baseada nos princípios do Estado-líder centralizado (Fuehrerstaat), do monopartidarismo e subordinação irrestrita ao governo central. (Moraes 2001, p 164).

A Lei “Gesetz über den Neuaufbau des Reichs” de 30/01/1934, sob o Nacional Socialismo, eliminou os parlamentos de todos os níveis. Embora a estrutura administrativa dos Laender não tenha sido muito modificada, mas foram tomadas todas as providências para que esta administração seguisse a vontade do governo central.

A experiência do Nacional Socialismo esgotou o modelo federalista pela supressão da autonomia política e econômica dos Laender, a Alemanha, após 1933, se transformou em um Estado unitário e totalitário gerando as bases financeiras para armar a Alemanha e desencadear a segunda guerra mundial. Os principais desdobramentos deste governo totalitário foram a prática do genocídio étnico e uma brutal guerra expansionista que terminou com a rendição da Alemanha em 1945 frente as quatro potências mundiais da época (USA; URSS; França e Inglaterra).

As bases do atual federalismo alemão foram lançadas na Conferência de Ialta, em janeiro de 1945, quando os líderes do EUA, Inglaterra e Rússia optaram pelo conceito de “descentralização federativa”, dividindo a Alemanha em duas partes, o lado oriental ficaria temporariamente sob a tutela da União Soviética e o ocidental seria controlado pelos EUA e Inglaterra.

Na ótica dos países que ocupavam o território alemão, o novo estado deveria ter uma estrutura política descentralizada, focada na administração local.

A primeira Constituição alemã pós guerra foi aprovada em 1949, apresentando as seguintes características:

A Alemanha seria novamente uma República e federativa, a RFA – República Federal da Alemanha.

Os Länder teriam autonomia administrativa e um maior entrelaçamento financeiro entre a União e os próprios Länder. Nesta Constituição se introduziu instrumentos de compensação financeira entre os subgovernos e entre União, Estados e Governo Local.

A União coordenaria o sistema de transferência de recursos dos Estados ricos para os Estados com menos recursos, garantindo recursos para financiar os gastos com educação, saúde e bem estar social.

Os recursos centralizados dariam eficiência ao processo de reconstrução da Alemanha.

6.4.1 – A primeira reforma Constitucional de 1955/56.

Nesta reforma aprofundaram-se alguns marcos de entrelaçamento financeiro e político que surgiram na Constituição de 1949.

A tendência marcante desta reforma foi a centralização de competências do Estado Alemão que se transforma em um “Estado Federal Unitário”. Isto significou a unificação da legislação tributária pelo lado da arrecadação e a consagração e legitimação das regras de transferências de recursos para os Länder.

O objetivo destas transformações era o de garantir recursos para impulsionar o desenvolvimento econômico de maneira equilibrada entre as regiões que compõem a federação alemã.

6.4.2 – A segunda reforma Constitucional de 1969.

Esta reforma aprofunda e regulamenta o caráter unitarista da federação alemã, o principal tema desta intervenção na Constituição é a consolidação do sistema de cooperação e de solidariedade entre os níveis de poder.

De maneira resumida os principais elementos introduzidos na Constituição Alemã foram:

- Explicitar na Constituição o princípio da “uniformidade das condições de vida” dentro da República Federal da Alemanha, definindo fontes de recursos e critérios para os gastos governamentais estabelecendo a maneira de viabilizá-lo.
- Formalizar e institucionalizar as várias formas de entrelaçamento intergovernamental.
- Formalizar o compartilhamento dos impostos entre os três níveis de poder.
- Aprofundar o processo de planificação do federalismo fiscal para impulsionar a economia em direção ao processo de crescimento.

A estrutura legal construída ao longo de décadas na Alemanha, se mostrou eficaz na função de suprir, com muita qualidade, bens e serviços públicos à população. O princípio da uniformidade, ou seja, bens e serviços públicos com padrões mínimos de funcionamento em todas as regiões da Alemanha serviram tanto para reduzir as distâncias sociais como para criar uma base sólida para os investimentos privados.

O arranjo institucional que aprofundou o sistema de cooperação e de solidariedade entre os níveis de poder, impulsionando o desenvolvimento econômico, social e político da Alemanha, está baseado na Constituição que é a Carta legal, aceita como legítima pela sociedade. Segundo Moraes (2001, p 300/ 301)

O surgimento de um código de leis positivas é fruto de um “contrato social” firmado entre os membros de uma sociedade, a fim de que o bem ou interesse comum seja privilegiado quando da implementação da ação coletiva de larga escala. Evitar a arbitrariedade e impor uma linha de conduta à ação da organização coletiva de grande porte são os objetivos primordiais dessa coleção de regras formais.

A Constituição da RFA (Grundgesetz) completou no ano de 1999, cinquenta anos em vigor. Desde a data da sua promulgação, em maio de 1949, até os dias de hoje, ela sofreu 35 pequenas modificações e duas grandes reformas, as quais, do ponto de vista do federalismo fiscal, intensificam o caráter cooperativo das relações financeiras intergovernamentais da Alemanha.

A estabilidade das regras, a legalidade, a legitimidade, o respeito ao Estado de Direito e o sucesso da política de subsidiariedade do Estado Federal da Alemanha, são o resultado da combinação entre as instituições formais e informais que determinaram a qualidade de vida e da democracia alemã. Segundo Moraes (2001, p 311 e 312)

Embora a ordem legal seja importante para a medida de eficácia institucional de todo e qualquer Estado-nação, mais importante ainda é a aderência dessa ordem na sociedade em que ela vigora – ou seja, até que ponto ela conta com a aquiescência dos atores sociais e políticos. Nesse sentido, é a junção das instituições formais – características da sociedade em foco – com as regras formais de organização dos interesses de seus membros e da participação no processo político que determina o grau de legitimidade do marco legal.

Obviamente que, como lembrado por North (1992), os mecanismos de *enforcement* existentes são fundamentais para que uma dada estrutura legal obtenha legitimidade.

A RFA inovou nas suas estruturas de governança ao criar um Conselho Federal (Bundesrat) para coordenar as políticas públicas a serem implementadas na República, ao contrário de outras federações, que não apresentam este recurso que aprofunda o entrelaçamento dos governos locais, Laender e a União.

O Conselho é um fórum de negociação entre os subgovernos e a União com o objetivo de viabilizar a implantação das políticas públicas, com pouca incidência de pressão político partidária.

O Conselho Federal é composto por representantes dos Laender a partir das seguintes regras (Moraes 2001, p 331 e 332):

Não há isonomia na representação entre os estados, e tampouco um critério exclusivo de proporcionalidade em relação ao número de habitantes de cada ente federado. Pelo parágrafo 2º do artigo 51 da Lei Fundamental, cada Land tem direito a três votos no Conselho; os Laender com mais de dois milhões de habitantes têm quatro; aqueles com mais de seis milhões, cinco votos, e os Laender com mais de sete milhões possuem seis votos.

Característica fundamental na tomada de decisão no Conselho Federal é o chamado “mandato vinculado” (gebundenes Mandat), isto é, os representantes de um estado só podem votar em bloco, de acordo com as deliberações de seu respectivo gabinete. Não há independência na tomada de decisão de seus membros, conforme determina o parágrafo 3º do mesmo artigo 51 da GG.

Os mandatos dos membros do Conselho pertencem aos estados, estes estão atados as instruções dos executivos das Laender.

Resumidamente, podemos afirmar que o federalismo alemão caracteriza-se pelos seguintes aspectos políticos:

a) Trata-se de uma estrutura federativa, pois mantém a diversidade dentro da unidade, é uma estrutura organizacional que combina baixa autonomia dos Laender com forte centralização política, econômica e administrativa na oferta de bens e serviços públicos.

b) Outra característica da estrutura federativa alemã é a que podemos denominar de “hold together” (ver Stepan), ou seja, manter juntos os estados que pertenciam a um sistema unitário de governo. Neste formato de pacto a União delega poderes aos sub-governos, evitando assim, a fragmentação política da antiga unidade nacional, mas procura manter algum tipo de estrutura centralizada de controle político, econômico e administrativo.

c) Há grande aderência entre os traços culturais da população alemã (normas informais) e as regras formais da Alemanha (Constituição, poderes independentes, etc.). O atual princípio federativo vigente encontra-se entre o contido na Constituição de 1871, do II Reich, e o existente na República de Weimar (1919). Portanto, a Alemanha apresenta traços de uma nação unitarista combinados com federalismo.

e) A busca contínua da uniformidade dos serviços prestados à população do modelo cooperativo alemão faz com que as tensões federalistas sejam solucionadas em fóruns específicos.

Na estrutura de governança da Alemanha, o Poder Executivo opera suas ações através de um sistema parlamentarista, com a eleição de um primeiro ministro. O Poder Legislativo representa a população através do senado não levando-se em conta as características populacionais das regiões, mas a representação de cada *Laender*, a Câmara dos Deputados que se apropria esta característica de proporcionalidade populacional para aumentar sua representatividade e o Conselho Federal que representa os interesses da população através dos estados.

O poder Judiciário está representado pelo Tribunal Constitucional Federal, é o quarto poder estatal que, em última análise, fiscaliza a aplicação e a verificação dos princípios Constitucionais do Estado Alemão – garantindo os direitos fundamentais aos cidadãos.

f) Os “checks and balances” entre os poderes da República estão distribuídos entre os quatro órgãos que representam o poder constitucional. A possibilidade de ocorrer um “demos constraining”, do poder Legislativo em relação ao poder Executivo do sistema federativo alemão é minimizada pela existência de um Conselho Federal que aumenta a legitimidade das leis aplicadas ao país e reduz os conflitos federativos.

6.5 – Aspectos econômicos e Fiscais.

Os dezesseis Estados (*Laender*) que compõem a Federação alemã estão submetidos a uma legislação tributária quase uniforme e centralizada, todos os impostos são estabelecidos a partir do mesmo código tributário comum aos três níveis de poder. A jurisdição sobre a receita tributária, as categorias de impostos e a competência tributária de cada nível de governo estão determinadas na Constituição de 1949.

Segundo Föttinger e Span (120), o arranjo federalista alemão apresenta as seguintes características:

A cursory analysis of intergovernmental arrangements in Germany points to many features that characterize unitary states: a strong central government with an extensive area of influence, uniformity in legislation on almost all important issues, and a uniform tax system. For the provision of public goods, the German Constitution emphasizes uniformity of living conditions for the whole nation (rather than the minimum standards). A further characteristic of German federalism is the strong coordination of police among of different layers of government. To be sure, other elements of the arrangements vindicate the official title of federation: the existence of intermediate levels of governments, 16 Länders (or states), and local government sector the importance of which cannot be overemphasized. Nevertheless, the impression of a “unitary German federation” remains strong.

Outra característica específica do sistema tributário alemão é a existência de “impostos conjuntos”, ou seja, a maioria dos impostos arrecadados em cada esfera de poder é partilhada entre os outros membros da federação. Como exemplo, podemos citar o imposto de renda pessoa física (que é federal), do total arrecadado 42,5% pertence ao governo federal, 42,5% aos governos estaduais e 15% aos municípios. O imposto local das empresas (esfera municipal) tem a seguinte partilha: 5% para a União, 15% para os estados e 80% para os municípios.

O quadro abaixo apresenta a estrutura tributária da RFA, distribuída pelas seguintes competências: a legislativa, a administrativa e a de recebimento. (Moraes, 2001 p235)

¹²⁰ Spahn B. Paul and Föttinger Wolfgang – Apud in Ter-Minassian Teresa, Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997.

Quadro V – Estrutura tributária e divisão de competência na RFA.

Tipo de Imposto	Competência Legislativa	Competência administrativa	Competência de recebimento
Imposto de Renda pessoa física	União	Estados *	União/estados e municípios
Imposto de Renda pessoa jurídica	União	Estados *	União/estados e municípios
Imposto sobre Valor Adicionado (IVA)	União	Estados *	União / estados e municípios ***
IVA sobre produtos importados	União	União	União/estados
Tarifas alfandegárias	União/EU (1)	União	EU
Taxas sobre produtos agrícolas	União/EU	União	EU
Imposto sobre bebidas destiladas	União	União	União
Imposto sobre vinhos espumantes	União	União	União
Impostos sobre café	União	União	União
Imposto sobre tabaco	União	União	União
Imposto sobre óleo mineral	União	União	União
Imposto sobre seguros	União	Estados*	União
Adicional sobre imposto de renda	União	Estados	União
Imposto sobre cerveja	União	União	Estados
Imposto sobre patrimônio	União	Estados	Estados
Imposto sobre heranças e transferências	União	Estados	Estados
Imposto sobre aquisição de imóveis	União	Estados	Estados (2)
Imposto para a proteção contra fogo	União	Estados	Estados
Imposto sobre corrida de cavalo e loterias	União	Estados	Estados
Imposto sobre veículos automotivos	União	Estados	Estados
Imposto eclesiástico	Estados	Estados/Igrejas	Igrejas
Imposto sobre atividades produtivas locais	União	Municípios	Municípios/União/estados
Imposto sobre bens imóveis	União	Estados/ Municípios	Municípios
Imposto sobre diversões	Estados	Municípios	Municípios
Imposto sobre cães, caça e pesca.	Estados	Municípios	Municípios

* Por delegação da União; ** A partir de 1993, os municípios entraram no compartilhamento de parte do imposto de renda pessoa jurídica; *** A partir de 1998, os municípios entraram no compartilhamento do imposto sobre valor adicionado.

1- União Européia

2- De acordo com a legislação estadual, parte da receita deste imposto é transferida para os municípios.

Fonte: Bundesrepublik Deutschland / Bundesministerium der Finanzen (1996^a: 48-49)

Como podemos observar, a competência legislativa é majoritariamente da União. Na competência administrativa, a União está restrita aos seguintes impostos: imposto sobre valor agregado (IVA); tarifas alfandegárias; taxas sobre produtos agrícolas; imposto sobre bebidas destiladas; imposto sobre vinho e espumantes; imposto sobre o café; imposto sobre o tabaco; imposto sobre óleo mineral; e imposto sobre cerveja.

Há também um sistema de “equalização” interestadual das receitas tributárias baseada na capacidade fiscal de cada estado que será descrito, grosso modo, a seguir.

Utiliza-se como medida a capacidade fiscal per capita média de cada estado, multiplicada pela sua população. Se a capacidade de um estado exceder a medida padronizada, os recursos excedentes são transferidos a outros estados que não atingiram este padrão.

Podemos afirmar que o grau de entrelaçamento entre os níveis de poder é reforçado por um sistema de equalização de receitas tributárias que redistribui os recursos arrecadados nos estados mais ricos da federação para os estados com menor poder de arrecadação tributária.

O recebimento dos impostos de competência exclusiva da União são: imposto sobre bebidas destiladas; imposto sobre vinho e espumantes; imposto sobre o café; imposto sobre o tabaco; imposto sobre óleo mineral; imposto sobre seguros; adicional sobre imposto de renda. Este último foi chamado de “imposto da solidariedade” por se tratar de um aumento de alíquota para financiar a incorporação da Alemanha oriental (socialista) na RFA.

O modelo de federalismo cooperativo existente na Alemanha está baseado em um complexo sistema de compensações, transferências e compartilhamento de recursos tributários que são reguladas pelo Conselho Federal. Assim, a principal característica que se destaca é que a alocação de recursos e a formulação de políticas públicas cabem ao governo central, ao passo que a implementação e administração destas políticas cabem aos estados e aos governos locais.

Trata-se de um modelo de federalismo que centraliza as decisões de políticas públicas e descentraliza a execução, sendo que o conjunto destas relações é coordenado pelo Conselho Federal (Bundesrat). Este sistema aumenta de eficácia quando apontamos que as aplicações de recursos seguem o princípio

da “uniformidade das condições de vida da população”, ou seja, a oferta de bens e serviços públicos na Alemanha apresenta o mesmo padrão de qualidade em todos os estados e municípios do país.

Do ponto de vista dos investimentos públicos, a economia alemã apresenta algumas vantagens em relação a outros sistemas federativos; a) o suprimento de bens e serviços públicos de qualidade é uniforme em todo país, evita fortes movimentos migratórios em busca de “melhores condições de vida” e com isso reduz as assimetrias federativas observadas em outros países que adotam este modelo político. b) esta estrutura de oferta de bens públicos amortece as diferenças sociais. c) aumento da capacidade de planejamento e previsibilidade das demandas da sociedade reduzindo-se os desperdícios financeiros.

Em relação aos investimentos privados as vantagens são as seguintes: a) Por não haver “guerra fiscal” entre os estados e ter um sistema tributário unificado; os critérios que definem os investimentos são estritamente econômicos; b) A excelente qualidade da oferta de bens e serviços públicos na Alemanha fomenta o aumento da produtividade pelos avanços tecnológicos e pelo estímulo à melhoria da qualidade da mão de obra; c) A alta produtividade da mão de obra e a oferta de bens e serviços públicos, que reduz as distâncias sociais, permitem uma contínua melhoria da distribuição da renda estimulando e ampliando o mercado interno; d) Estes mesmos fatores fomentam e viabilizam as exportações pelo aumento da competitividade e pela alta tecnologia embarcada nos produtos alemães; e) Os investidores encontram na Alemanha, uma sólida base econômica; f) Alta escolaridade da população; e; g) base política estável que viabilizam seus investimentos.

6.8 – Aspectos administrativos:

Em relação à questão administrativa, os aspectos cooperativos e o grande entrelaçamento da União, estados e municípios, na Alemanha, otimizam as relações intergovernamentais de competência decisória, competência executória, competência do financiamento, as funções compartilhadas e as funções exclusivas.

Há uma divisão funcional de papéis na República Federal Alemã, cabe ao governo central (a União) a regulamentação e a fiscalização da oferta de bens públicos, e aos estados e municípios a execução e a oferta efetiva do atendimento das demandas da sociedade (¹²¹).

Segundo Moraes (2001, p. 344 e 345) estas questões se articulam da seguinte maneira:

“Da mesma forma que os governos estaduais intervêm no plano federal por intermédio do Conselho Federal, a recíproca se verifica, isto é, o poder central também tem meios de intervir e monitorar a ação dos estados via administração pública e comissões de planejamento..... como a maior parte da legislação federal é implementada, na prática, pelas administrações estaduais, cumpre à União acompanhar e controlar o processo de execução dessas leis e seus gastos correspondentes”.

“Já mencionamos que a tarefa de executar grande parte da legislação cabe as instâncias subnacionais de governo e, além do mais, que isso pode ser colocado em prática de duas maneiras distintas: ou como “questão própria” dos estados ou por incumbência da União. No primeiro caso, o governo federal não só deve monitorar a adequação da administração pública estadual ao marco legal instituído, como também emitir prescrições administrativas gerais a serem seguidas por todas as repartições públicas estaduais. No segundo caso, a influência da alçada federal é ainda mais abrangente, pois essa jurisdição determina também os critérios de eficiência e desempenho a serem obedecidos pela administração dos estados, além de nomear seus funcionários do alto escalão. Ademais, a prestação de contas à União deve ser mais detalhada e freqüente”.

A estrutura administrativa do federalismo alemão, apoiando-se nas ferramentas analíticas de Douglass C. North, revela uma grande harmonia e aderência entre os aspectos formais e informais de suas instituições.

As regras geradas para governar as relações sociais entre indivíduos e grupos na Alemanha, mesmo sendo este parâmetro concebido como um conjunto de incentivos e restrições que estruturam e limitam a ação dos atores sociais, formam um mosaico de melhoria contínua. A aderência observada na estrutura administrativa da RFA foi estruturada para fomentar o crescimento da economia e o desenvolvimento da sociedade

¹²¹ Ver Moraes, Marcos Ribeiro p. 212 – A divisão da competência administrativa.

Os aspectos de previsibilidade do cotidiano da sociedade, racionalidade e otimização da arrecadação e aplicação dos recursos tributários, uniformidade dos bens e serviços públicos, a qualidade das regras, a divisão explícita de papéis, a legalidade implícita no comportamento da sociedade, formam a base deste modelo de desenvolvimento.

O destaque desta eficácia institucional não tem como objetivo criar um ranking dos melhores Estados federativos, mas apontar as virtudes desta estrutura administrativa que organiza com eficiência as relações intergovernamentais, minimiza os conflitos verticais e horizontais, reduz os impasses de “demos constraining” do poder Legislativo em relação ao poder Executivo, ou seja, uma estrutura federativa orientada para consensos e a cooperação.

6.7 – Os limites e as críticas ao modelo federalista alemão.

No entanto, mesmos com estas características positivas, encontramos uma vasta produção acadêmica que critica e oferece uma grande variedade de restrições ao modelo federalista alemão.

O início da oposição a este modelo federalista está datado, segundo Moraes (2001 p. 360), dentro da perspectiva da capacidade de mudança institucional:

Em 1978, foi publicada pela primeira vez uma coletânea de artigos que veio a se tornar um clássico da crítica das relações intergovernamentais na RFA. Organizado por Joachim Hesse, esse livro denominado *Entrelaçamento político num Estado federativo*, tinha por objetivo apresentar uma série de restrições à forma específica de estrutura político institucional subjacente ao arranjo federativo alemão. Seu argumento principal era o seguinte: por estarem baseadas num processo de tomada de decisão direcionado para a obtenção de consensos – seja no âmbito do legislativo federal, seja na esfera administrativa e de planejamento –, as relações intergovernamentais na Alemanha operariam com custos de decisão elevados e, mais ainda, discrepantes de uma alocação eficiente de bens públicos. Da perspectiva da mudança institucional o entrelaçamento intergovernamental significaria rigidez institucional.

... o federalismo fiscal alemão estaria excessivamente enviesado para a cooperação, esquecendo-se das vantagens de alguns elementos da

competição entre governos, como, por exemplo, uma maior autonomia dos governos subnacionais em relação as receitas tributárias, a qual proporcionaria uma *accountability* mais elevada quanto aos cidadãos inscritos nesses níveis de governo. Com maior independência das jurisdições governamentais, o processo de mudança institucional no interior do arranjo federativo tornar-se-ia mais ágil e flexível; as relações intergovernamentais tornar-se-iam, assim, com mais facilidade às alterações dos parâmetros que caracterizam os contextos econômicos e sociais.

O autor Paul Bernhard Spahn (122) com seu artigo “Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha” e o pesquisador Horst Zimmermann (123) com seu texto “Guerra fiscal e federalismo competitivo”, aprofundam o debate sobre a estrutura federalista cooperativa da Alemanha.

Os argumentos que somam aos apresentados acima são: a) falta de transparência do sistema de compensação financeira baseada em receitas e gastos efetivos, sem a comprovação da sua necessidade; b) o surgimento de free riding regionais – caronistas sociais – aqueles que se beneficiam dos bens e serviços públicos e não contribuem financeiramente par a oferta destes bens; c) a ineficiência da alocação dos recursos públicos.

Para estes analistas o sistema de compensação financeira complementar distorce o poder financeiro dos Laender com maior poder financeiro, reduzindo a capacidade de competição dos estados mais desenvolvidos. Segundo Spahn (2001, p.165)

“Constata-se que o estado de Hessen, de maior poder financeiro antes da compensação financeira, recua para a nona posição depois de serem considerados todos os estágios de repartição, enquanto que o primeiro lugar cabe à cidade-estado de Bremen, anteriormente à penúltima. Ingerências desta magnitude no *ranking* financeiro já provocam críticas per si, mas, conforme assinalamos, a avaliação de dados de repartição é pouco acessível à crítica racional, pois envolve juízos de valores. Assim sendo, os estados beneficiados não carecem de tentativas de justificação para manter o sistema existente de compensação financeira”.

¹²² Spahn, Paul Bernard, Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha, 147 , 2001, in Federalismo na Alemanha e no Brasil organizado por Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiense Carneiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Adenauer, série debates n° 22, Vol. I.

¹²³ Zimmermann, Horst 173, op citado.

Cabe observar que a atual fórmula de repartição de receitas públicas é bastante eficiente refletindo-se de maneira positiva na organização do Estado Alemão.

Capítulo VIII

O Federalismo Americano (¹²⁴)

O sistema educacional nos Estados Unidos (¹²⁵)

Nos Estados Unidos, a primeira lei de freqüência compulsória do alunado surgiu em 1918, mas desde 1836 a educação era universalizada (excetuados os escravos), com escolas geralmente confessionais, fortemente ligadas ao poder local e as comunidades. Em 1837, Horace Man, Secretário da Junta Estadual de Educação de Massachusetts, iniciou uma enérgica campanha em prol de um sistema de educação custeado pelo governo que durou 12 anos, sendo que em 1849, o ensino básico tornou-se público, obrigatório e gratuito nos Estados Unidos.

Hoje, quase 96% dos estudantes americanos, com menos de 18 anos, freqüentam escolas elementares e secundárias (High School) públicas, financiadas por impostos locais, estaduais e federais, o restante dos alunos freqüentam escolas confessionais (ligadas a grupos religiosos) ou simplesmente escolas privadas.

Nas escolas confessionais, a instrução religiosa faz parte do currículo, que inclui também as disciplinas tradicionais, há cobrança de taxa de matrícula (anuidades) nestes estabelecimentos. Há também um pequeno número de pais que educam suas próprias crianças em suas próprias casas, sendo esta modalidade regulamentada pelo estado.

A partir da idade de 3 anos as crianças freqüentam a Nursery School, que pode se estender até os 5 anos de idade. Depois freqüentam a escola elementar pública que inclui o ensino pré-escolar (Kindergarden) e que tem duração de até 8 anos ou 6 anos, dependendo da legislação do estado americano. Estes

¹²⁴ As informações sobre o sistema legislativo, o poder executivo e o poder judiciário dos EUA foram obtidas no site <http://www.embaixadaamericana.org.br/elections/congress.htm>

¹²⁵ As informações sobre o sistema educacional americano foram obtidas nos sites: www.educationusa.state.gov e <http://usinfo.state.gov/>

estágios não são obrigatórios, mas há relativa abundância de oferta destes serviços educacionais que, na sua quase totalidade, são pagos.

A escola primária chamada de Elementary School, ou Grade School, tem duração mínima de três anos, podendo durar cinco anos em alguns estados. Após este ciclo há estados que oferecem o Junior High School, com duração de 4 anos, que tem como seqüência a Sênior High School com duração de 4 anos.

Em outras regiões há a possibilidade de matricular a criança na Middle School, com duração de 2 a 3 anos, seguida pela High School com duração de 5 a 6 anos dependendo, da legislação específica do estado.

Assim, cada criança recebe no mínimo 11 anos de instrução pública, obrigatória (126) e gratuita, independentemente do sexo, da raça, da religião, de problemas de aprendizagem, de deficiências físicas, etc.. Os distritos escolares se submetem as legislações dos estados (fomentados por testes aplicados pela União); estabelecem como padrão mínimo educacional a habilidade de falar o inglês e a cidadania, garantindo este mesmo status para as crianças imigrantes.

Há uma relação muito estreita entre os tributos pagos pela comunidade e os serviços públicos prestados pelo Estado (União, estados, municípios). Os municípios, condados e distritos têm nível de autonomia fiscal muito diversificada, assim o financiamento do ensino básico obrigatório (custo, currículo, tempo de duração, etc.) é definido no distrito escolar, ou seja, pelo poder local.

Segundo Edding (1966, p. 56) (127), a distribuição dos gastos com educação por nível de governo nos EUA apresenta o seguinte perfil: Governo Federal 3,6%; Governo Estadual 18,3% e Governos Locais 78,1%.

¹²⁶ Há punições severas aos pais que não matriculam as crianças nas escolas públicas americanas, a obrigatoriedade é uma questão tratada com severidade pela legislação americana em todo país.

¹²⁷ Ibid, Edding, F., Expenditure on Education: Statistic and Comments.

Como a comunidade local financia a quase totalidade das despesas com educação, isto levou o Congresso Nacional estabelecer, em 1996 a lei de imigração – Immigration Law: Section 625 of Public Law 104-208 – estabelecendo que um estudante estrangeiro freqüente as escolas públicas mediante o pagamento de uma anuidade. É uma tentativa de inibir os caronistas (“free riders”) que utilizam a estrutura educacional sem o compromisso de financiá-la.

Esta anuidade varia de acordo com o distrito escolar e oscila geralmente entre US\$ 3.000,00 a US\$ 12.000,00, revelando que há uma estreita correlação entre as despesas do município com tributos do poder local e os serviços educacionais do distrito escolar. Isto implica que em distritos pobres as escolas refletem a sua condição, mesmo com a injeção de recursos dos governos estadual e federal, **não existindo padronização alguma dos serviços educacionais** nos EUA. Há, atualmente, uma lei tramitando no congresso apoiada por conservadores que, se aprovada, permitirá aos estados negar a instrução pública às crianças de imigrantes ilegais.

Embora não haja nenhum currículo nacional nos EUA, determinando disciplinas específicas para as escolas americanas, encontramos em toda rede escolar o ensino de matemática; artes da língua (leitura e gramática, escrita, e literatura); ciência; estudos sociais (história, geografia, cidadania, e economia); e educação física. Há muitas escolas em que as crianças aprendem o uso de computadores, além de disciplinas eletivas de caráter regional, como história, literatura, etc..

Alguns estados atuam de maneira centralizada e coordenada, os comitês de educação destas unidades da federação adquirem livros, textos e outros materiais didáticos com recursos de fundos educacionais destinando o material para as escolas do estado. Em outros estados, tais decisões são deixadas aos oficiais da escola local, ou seja, trata-se de uma decisão exclusiva da comunidade.

O governo federal fornece apenas orientação quando financia os programas educacionais nas escolas públicas e confidenciais. Todas as escolas participam de exames aplicados pelo departamento de educação do EUA, estes servem para avaliar a qualidade da instrução e servem de apoio aos programas de supervisão escolar.

O ensino da religião não é obrigatório nas escolas públicas, e na prática, não há nos EUA um sistema nacional de ensino, não há centralização das decisões, nem coordenação da União em relação aos estados. Cada um dos 50 estados tem suas próprias leis para regular a instrução, em alguns estados as leis são similares, mas não há uniformidade na legislação educacional.

Após estes ciclos básicos há o ingresso na Universidade (ou faculdades) que é feito pelo histórico escolar do aluno. Em algumas universidades pode ser necessário ter uma carta de recomendação e pelo desempenho em um teste, se verifica as habilidades em duas disciplinas, matemáticas e língua inglesa.

Este teste se denomina SAT (Scholastic Attitude Test) é parte de um acordo entre estados (sub-governos), através das federações que os representam, de “unificação” em um currículo mínimo comum.

Não há ministério da educação nos EUA, as eventuais padronizações são feitas diretamente entre os estados envolvidos ou através das representações de suas federações.

Segundo Paulo Reis Vieira (¹²⁸ 2000, p. 10) o sistema universitário americano apresenta as seguintes características:

É possível destacar como principais características do ensino superior norte-americano: (i) enorme diversidade e pluralidade de instituições; (ii) grande influência do mercado, como mecanismo regulador das ofertas pelas instituições de ensino; (iii) atuação do governo, notadamente em nível federal, como principal fonte de financiamento da pesquisa básica

128 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E ACADÊMICA: TENDÊNCIAS NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL, Trabalho Apresentado em Seminário Internacional De Paul University (EUA) Instituto de Estudos e Projetos de Educação Superior (Brasil) , Março de 2000, São Paulo, Capital.

e crédito estudantil; (iv) concorrência entre instituições em termos de docentes, financiamentos para pesquisa e estudantes.

Com essas características, existem cerca de 3.300 instituições para atender às necessidades da população estudantil superior, há aproximadamente 12 milhões de alunos – 78% dos quais em escolas públicas, freqüentando desde community colleges, com cursos de duração de dois anos até as principais universidades de pesquisa, passando pelos liberal arts colleges, faculdades católicas, escolas femininas, escolas de música e academias militares.

O poder decisório dominante se instala nos conselhos curadores e se concentra predominantemente no presidente por eles escolhidos. A atuação governamental só é relevante como fomentadora da pesquisa nas instituições onde se desenvolve e no crédito a estudantes. Assim, o financiamento das instituições de ensino superior se realiza, principalmente, pelo volume de matrículas e anuidades, subordinando-as, portanto às preferências e demandas da população postulante ao ensino superior.

A maioria das universidades públicas é administrada pelos estados, algumas unidades da federação operam grandes redes, por exemplo, a universidade do estado de New York gerencia mais de 60 campus.

Atualmente, nos EUA, são aproximadamente 25% das faculdades e das universidades operadas por grupos religiosos (confessionais), a maioria destes está aberta aos estudantes de todos os tipos de fé. Há também muitas instituições sem nenhum laço religioso, estas são instituições educacionais privadas.

Todas as universidades e faculdades dependem de três fontes de renda (todas são pagas): a taxa de matrícula do estudante (anuidade), as doações (feitas por benfeitores), e o financiamento do governo (bolsa de estudo restituível e pesquisa). Não há nenhuma distinção entre a qualidade da instrução fornecida em universidades, faculdades ou em instituições públicas, privadas e confidenciais.

Algumas cidades têm também suas próprias universidades públicas e o governo federal opera escolas através das academias militares como a

academia naval em Annapolis, Maryland, entre outras. Fora estas, não há escolas administradas pelo governo da União.

O congresso aprovou uma lei conhecida como a “conta do soldado” (1944), que estabeleceu um dispositivo automático de entrada e financiamento dos cursos das universidades aos membros das forças armadas depois que acabou a segunda guerra mundial. Em 1955 mais de 2 milhões de veteranos da segunda guerra mundial e da guerra da Coréia tinham usado a conta do soldado para ir à faculdade. Muitos destes vieram de famílias pobres e não teriam acesso a este grau de educação sem esta legislação.

Com o fim da segregação racial nos anos 50 e 1960, os afro-americanos entraram também nas faculdades, mas os atuais índices de graduação desta comunidade ainda são modestos. Em relação ao gênero, registrou-se em 1993 que 54% dos graus universitários foram concedidos para as mulheres, contra 24% concedidos na década de 50.

O sistema universitário americano apresenta grande diversidade na vocação das instituições, encontramos desde faculdades e universidades que se dedicam quase que exclusivamente a docência, até estabelecimentos fortemente concentrados em pesquisa. Entre estas situações limites encontramos um amplo leque de situações com várias combinações possíveis de pesquisa pura até apenas ensino.

Outra característica das universidades e faculdades americanas é a grande dispersão existente, que reflete a estrutura federativa dos EUA na qualidade destas instituições. A ampliação das oportunidades de acesso às universidades para a da população em geral é também uma tendência do ensino de 3º grau.

7.2 – Aspectos Políticos:

O pacto confederado de 5 de setembro de 1774 foi resultado do primeiro congresso colonial (Continental Congress), que uniu preliminarmente as treze colônias americanas: New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, Nova York,

New Jersey, Pensilvânia, Massachusetts-Bay, Delaware, Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Geórgia, para enfrentar um inimigo comum, a coroa inglesa. Posteriormente, desta União, foi engendrada a proclamação da independência em 4 de julho de 1776 e a confecção da Constituição dos EUA.

A Constituição, que estrutura o grau de concentração de poder do governo central e define as principais características do Estado americano, surge somente em 25 de maio de 1787 sob a presidência de George Washington, é a partir deste momento que surge um Estado supra nacional e os estados transformam-se em uma federação.

O Estado americano foi concebido, desde seu início, como federalista, descentralizado, repúblicano e presidencialista. Usando-se a nomenclatura de Stepan (199 p. 2) a federação americana teve com o propósito inicial “unir” os Estados antes autônomos [come together] para conquistar a independência e garantir a autonomia do novo Estado nacional central (a União).

A elite política americana que redigiu a Constituição dos Estados Unidos no final do século 18 tinha uma profunda desconfiança da concentração do poder no Estado ou em um governante. Para reduzir o risco de opressão ou o surgimento de déspotas, a estrutura de governança do Estado foi desenhada para que o poder político não se concentre em apenas um nível político da federação ou em uma instituição específica.

A extrema autonomia dos estados levou a guerra da secessão em 1860, é um exemplo do grau de autonomia da federação americana. A eleição de um candidato repúblicano (Abraham Lincoln) estimulou os estados escravocratas (liderados pela Carolina do Sul) a convocar uma convenção declarando que a partir de 8 de fevereiro de 1861 formariam os Estados Confederados da América, este grande conflito quase causou a ruptura da federação americana.

Outro momento de quase ruptura ocorreu pela obrigatoriedade do acatamento das leis civis (liberdade e igualdade entre negros e brancos) pelos estados do sul dos EUA, no final dos anos 50 e início dos anos 60.

As tensões federativas com situações de quase rompimento do pacto aparecem com alguma constância no modelo americano. O poder partilhado entre os entes da federação (autonomia e soberania partilhada) combinado com fiscalização contínua entre os três poderes (os checks and balances) que dividem as funções administrativas e as de responsabilidade política, criaram um particular sistema federativo de "freios e contrapesos" institucionais que inibem a concentração de poder em uma instituição ou no próprio Estado.

O sistema de governo dos EUA, na sua fundação, pretendia também que seu caráter federativo fosse descentralizado, autônomo, estimulasse a inovação e fomentasse a experimentação por meio da concorrência entre os estados e, também, entre o governo federal e os três poderes.

Como exemplo, podemos citar a exigência da idade mínima de 18 anos, para votar no estado da Geórgia ou as políticas pioneiras de controle ambiental, ou mesmo a política de gênero (União entre homossexuais) legalizada na Califórnia.

Nos EUA estas são questões regionais e não necessariamente se desdobram em políticas nacionais estendidas para todo o território americano, estas são características de um arranjo federativo centrífugo.

Há grande estabilidade política nos EUA, sua Carta Legal é aceita como legítima pela sociedade, não havendo registro de modificações significativas nos últimos 218 anos. Aos 7 artigos redigidos na fundação da República, apenas 17 artigos foram acrescentados.

Os artigos acrescentados à Constituição dos Estados Unidos ou aqueles que a emendam propostos pelo Congresso devem ser ratificados por todas as Legislaturas de todos os estados (sub-governos), de acordo com o Artigo 5 da

Constituição Original. Todos os 24 artigos da Constituição permanecem em vigor até os dias de hoje.

O artigo 10 da Constituição, que regula as relações federativas, revela que a outorga de poderes ao governo central não é automática e plena, concentra o poder no nível dos sub-governos partilhado com o povo. Este artigo reforça a idéia de impedir que os governos criem mecanismos de opressão à população, trata-se de uma preocupação constante e presente no sistema de governo dos EUA, desde a sua fundação.

“ARTIGO X – Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.”

O legislativo é bicameral, funciona com um total de 435 cadeiras para deputados que representam seus estados na câmara baixa, cada cadeira na Câmara representa uma base eleitoral geográfica, e cada membro é eleito por um distrito de representante único pela regra da pluralidade; isto é, o candidato com a maioria dos votos ganha a eleição. O Alasca, por exemplo, tem população diminuta e, portanto, ocupa somente uma cadeira na Câmara. A Califórnia é o maior Estado e detém 53 cadeiras.

O Senado foi criado com o propósito de representar os Estados e, de fato, os senadores eram selecionados originalmente pelos legislativos estaduais. Apenas depois da aprovação da Décima Sétima Emenda à Constituição, em 1913 é que os senadores passaram a ser eleitos diretamente pelos seus Estados, por voto direto. Cada Estado tem dois senadores eleitos para mandatos de seis anos, com um terço das cadeiras do Senado colocadas para reeleição a cada dois anos.

Então, na prática, os senadores são escolhidos pelos votos da pluralidade do eleitorado, com cada Estado servindo como distrito de representante único. Na câmara alta, o Senado funciona com 100 cadeiras.

O Poder Judiciário dos Estados Unidos é formado por uma Suprema Corte e tribunais inferiores que foram oportunamente estabelecidos por determinações do Congresso. Os juízes, tanto da Suprema Corte como dos tribunais inferiores, deverão conservar seus cargos enquanto bem servirem o povo, e perceberão por seus serviços uma remuneração que não poderá ser diminuída durante a permanência no cargo.

Os checks and balances da federação americana são feitos por poderes independentes (Judiciário, Legislativo e Executivo) e pela forte competição entre os estados que, apoiados em legislação com regras transparentes, de fácil entendimento, pela relativa aderência entre o dispêndio do contribuinte e a oferta de bens públicos, estimulam a autonomia, a descentralização e a experimentação.

Assim, o pacto federativo americano, desde a sua fundação, tem como valores germinais a democracia voltada para o controle do poder do Estado pela população, grande autonomia dos estados, sendo um dos fiéis deste sistema o padrão de competição federalista. Nestes marcos a delegação de poderes para a União foi feita de maneira restrita, baseada no princípio de que cada estado cede pouca autonomia e ganha muito poder.

Devido aos princípios germinais do federalismo americano, encontramos uma grande diversidade social, econômica e política entre as unidades federadas, esta diversidade permite e encoraja a experimentação de novas regras. Em alguns estados, encontramos relações conservadoras em outros estados há o avanço para novas regras de relacionamentos sociais, econômicos e políticos.

Alguns aspectos destacam-se na estrutura política do federalismo americano: a forte competição entre os membros da federação, a independência dos poderes, a dificuldade de concentrar poder na esfera da União ou em um dos três poderes, o respeito às regras formais, grande aderência entre as regras formais e normas informais, baixa subsidiariedade e interpenetração.

Com esta estrutura de poder partilhado e o federalismo centrífugo, os “demos constraining” entre democratas e repúblicanos não colocam constantemente em cheque a governança do sistema político americano. O constrangimento legislativo não tem força para desestabilizar o governo federal constituído, podendo no máximo inviabilizar alguns projetos do poder executivo da União que possam interferir no poder dos sub-governos.

7.3 – Aspectos econômicos do federalismo americano.

A estrutura política federativa dos EUA se reflete totalmente na ordem fiscal americana. O sistema tributário se caracteriza pela autonomia plena das unidades federadas e do governo central para tributar o contribuinte, criando assim um sistema independente que se comunica, mas com baixa coordenação.

Os governos estaduais e o federal tributam o seu território de maneira independente e diferente, esta autonomia tributária é regulada pela Constituição (décima emenda). Assim, cada unidade da federação tem ampla liberdade de desenhar um sistema tributário que atenda as suas necessidades.

A escolha das bases tributárias (o que tributar), das alíquotas (o quanto), a forma de arrecadar e gastar faz parte da cultura de autonomia destas esferas de poder, a única restrição é que os tributos arrecadados não entrem em conflito com as provisões previstas por lei.

Assim, o sistema tributário é bastante diferenciado entre cada um dos cinquenta estados membros da federação, encontrando-se, por exemplo, estados que não cobram imposto de renda pessoa jurídica e física (Nevada, Texas, Washington, Montana e Wyoming) ou alguns que cobram somente pessoa jurídica (Alasca, Dakota do Sul, Flórida). A Califórnia, por exemplo, apresenta a estrutura fiscal mais complexa, suas bases tributárias dividem-se entre imposto de renda (física e jurídica), imposto sobre vendas, seletivos (bebidas alcoólicas, combustíveis, cigarros) e propriedade, que contrasta com o Alaska que não tem tributo algum.

Não há uniformidade, coordenação ou centralização na estrutura tributária dos estados da federação americana, o mesmo ocorre em relação aos governos locais (municípios, condados e distritos).

Segundo Ellis Katz (1999, p. 2 e 4, op citado), nos governos locais também vale a regra da autonomia.

O tamanho da população de uma comunidade local afeta tanto os tipos de serviços que podem ser prestados quanto a natureza da vida cívica. Nos Estados Unidos, muitas comunidades locais muito pequenas não podem manter a sua própria polícia ou corpo de bombeiros, escolas ou bibliotecas, ou sistemas de tratamento de esgoto, ou coleta de lixo. Essas pequenas comunidades freqüentemente se unem as comunidades vizinhas para compartilhar esses serviços ou firmam contratos com o governo do estado ou do condado para a prestação desses serviços.

Dessa forma, pequenas variações podem ocorrer no que diz respeito aos poderes dos governos dos condados, dependendo da população. Os condados podem incluir populações urbanas, suburbanas ou rurais (ou até mesmo combinações dessas três categorias) e, como seria de se esperar, suas funções podem variar de acordo com as suas características demográficas. Suas principais funções são: a administração jurídica, a segurança pública e a organização de eleições, embora nos últimos anos eles tenham assumido várias novas funções, como o recolhimento de detritos sólidos, a saúde pública, bibliotecas, faculdades técnicas e locais e proteção ambiental.

Os distritos, originalmente, eram subdivisões do governo do condado e eram, basicamente, responsáveis pela manutenção das estradas. Atualmente, os distritos se encarregam de uma grande variedade de funções governamentais, como policiamento e combate a incêndios, coleta de lixo, zoneamento e uso do solo, recreação e desenvolvimento econômico. A legislação estadual geralmente os divide de acordo com a população ou a densidade demográfica. Em muitos estados, a única diferença entre os distritos e as pequenas cidades é que os distritos não possuem um documento constitutivo municipal.

As cidades são municípios que operam de acordo com documentos constitutivos outorgados pelos estados. Até a segunda metade do século XVIII, havia uma tendência segundo a qual o estado outorgava, a cada município, um documento constitutivo específico e exclusivo para as suas necessidades. Durante a segunda metade do século passado, com o aumento da urbanização, quase todos os estados previam documentos constitutivos municipais de caráter geral (às vezes com algumas características opcionais), de modo que ao atingir certa

população (geralmente 10.000 habitantes), uma comunidade local poderia solicitar um documento constitutivo ao estado, e ser elevada à categoria de município.

Em geral, as comunidades locais de populações diferentes recebem tipos diferentes de documentos constitutivos, de tal forma que os documentos constitutivos das cidades maiores tendem a estabelecer um tipo de governo diferente do governo que caracteriza as cidades menores, e as cidades maiores possuem mais poder de arrecadação e regulamentação do que as cidades pequenas. Mas em todos os casos, os poderes atribuídos a um município devem ser interpretados de forma específica. De acordo com a famosa opinião, emitida pelo juiz (emenda do Juiz John Dillon de 1868).

O poder de tributação dos governos locais está ligado às características tributárias do estado federado ao qual o “município” está vinculado e o documento constitutivo de funcionamento desta comunidade, portanto, se houver interesse da comunidade em assumir novas funções (129) estes serviços estarão descritos no documento de fundação da comunidade e serão criadas taxas para cobrir o custo destas operações.

Geralmente, os custos dos serviços prestados à comunidade são rateados pelos usuários evitando-se a cobrança de tributos não associados aos serviços prestados, no entanto, o principal tributo municipal, sem contrapartida de serviço é sobre a propriedade, mas há registro de municípios que arrecadam também imposto de renda. Para auxiliar o custeio e o funcionamento da oferta de bens e serviços públicos na esfera do governo local há transferências de recursos financeiros do governo estadual e do governo federal.

As transferências do governo federal e estadual aos municípios são feitas através de três maneiras: subvenções, renúncia fiscal e empréstimos.

7.3.1 – As Subvenções.

Há dois tipos de transferências na forma de subvenções, as destinadas a uma função específica, como saúde, educação, serviços sociais e as ligadas a programas.

¹²⁹ Os serviços como: recolhimento de detritos sólidos, saúde pública, bibliotecas, faculdades, proteção ambiental, etc., são financiados pelos recursos da comunidade.

As subvenções destinadas a educação, aos serviços sociais, saúde, transporte, controle da poluição e fomento regional são de caráter genérico com poucas restrições impostas ao governo local e estaduais para utilizar estes recursos. O objetivo destas restrições é garantir padrões mínimos de bens e serviços oferecidos à população.

Os critérios para a transferência de subvenções ligadas a programas, são definidos por indicadores técnicos, usando-se entre outros parâmetros, a população, a renda per capita, etc.. Estes recursos são concedidos sob critérios específicos para estados e governos locais (municípios), objetivando-se a efetividade da prestação dos serviços. Nesta categoria de subvenções ligadas a programas encontramos a seguintes intervenções: assistência médica à população pobre, recursos para o fomento local, o combate a poluição.

7.32 – A Renúncia Fiscal.

A legislação tributária americana prevê a existência de provisões de recursos, para compensar as relações financeiras entre a União, estados e governo local. A renúncia fiscal desse dinheiro de uma esfera de poder para outra, por exemplo, da União para os estados, ou dos estados para os municípios, é uma maneira de aportar recursos para dar suporte à programas locais.

7.3.3 – Os Empréstimos.

Os estados e municípios podem tomar empréstimos sem a interferência da União, não há restrição legal ou Constitucional para este tipo de captação de recursos. Nesta categoria as relações intergovernamentais podem desdobrar-se em transferências implícitas em empréstimos subsidiados de uma esfera de poder para outra.

Neste caso, utilizam-se as provisões de recursos para os ajustes contábeis entre as partes que usufruem esta modalidade de crédito, os recursos são geralmente atrelados ao financiamento da educação, construção e manutenção de estradas, desenvolvimento rural, etc.

Na esfera federal encontramos como principais fontes de recursos tributários o imposto de renda pessoa física e jurídica, os impostos seletivos e a seguridade social. Em relação ao imposto de renda há coordenação administrativa entre a União e os estados que arrecadam este imposto.

Tanto os empréstimos, como a renúncia fiscal, funcionam por um sistema de compensação de transferência de recursos provisionados de acordo com a legislação fiscal vigente.

7.4 – Os recursos da esfera federal.

Os principais tributos da esfera federal são: o imposto de renda da pessoa física, o da pessoa jurídica; os impostos seletivos e as contribuições de seguridade social.

A maior área de contato entre os três níveis de poder na questão tributária e a permitir a troca de informações (através de legislação federal que regulamenta esta relação) e a divulgação dos dados dos contribuintes entre o governo central e os estados, esta troca feita através de acordos formais permite maior eficiência na arrecadação do imposto de renda. Excetuando-se a comunicação entre os entes federados através deste tributo, não há nenhum tipo de subordinação, concentração ou coordenação fiscal entre os três níveis de poder.

O sistema tributário americano caracteriza-se, portanto, pela independência de cada ente federado em relação aos seus pares e estes, em relação ao governo central, operam com grande competição, muita autonomia e baixa coordenação central.

Como conseqüência desta estrutura, este modelo apresenta as seguintes características:

- No setor público, a economia americana se relaciona através do controle do imposto de renda e do sistema de provisões de recursos, as

transferências na forma de subvenções, renúncia fiscal e empréstimos permitem que a oferta de bens e serviços públicos tenha padrões mínimos de qualidade. Há neste sistema, grande duplicidade nos gastos de recursos públicos, baixa coordenação, pouco planejamento e previsibilidade das demandas sociais.

- O sistema federativo americano é assimétrico na distribuição dos bens públicos, não evitando movimentos migratórios, não amortecendo as distâncias sociais, amplificando o desperdício financeiro e a concentração econômica em estados que se desenvolveram em função das suas características econômicas, políticas e sociais.

As cidades, bem como outras formas de organização da malha urbana americana (distritos, condados, subúrbios, comunidades rurais) operam de acordo com documentos constitutivos outorgados pelos estados em sintonia com os anseios da população. A oferta de bens e serviços públicos são funções definidas pela comunidade, muitas comunidades locais são pequenas e não podem manter a sua própria polícia ou corpo de bombeiros, escolas ou bibliotecas, ou sistemas de tratamento de esgoto, ou coleta de lixo.

Essas pequenas comunidades, freqüentemente, se unem às comunidades vizinhas para compartilhar esses serviços ou firmam contratos com o governo do estado ou do condado para a prestação desses serviços.

É importante frisar que a oferta de bens e serviços públicos está subordinada à capacidade de financiamento da população local, assim regiões ricas oferecem melhores e mais abrangentes serviços em contraste com regiões menos desenvolvidas que oferecem piores condições de vida.

- A área privada da economia americana é o grande propulsor do desenvolvimento econômico, político e social dos EUA. A “guerra fiscal”

entre os estados da federação, ao contrário de outros países federativos, pode funcionar como indutor de investimento e desenvolvimento local, como exemplo podemos citar o sistema bancário americano.

Não há bancos operando em escala nacional nos EUA, um cheque depositado na costa leste, para debitar recursos de um banco da costa oeste, demora até duas semanas para ser compensado. As empresas que atuam em escala nacional, como Ford, GM, Coca Cola, IBM, Microsoft, etc., devem adaptar-se a legislação e ao perfil tributário específico de cada estado, para atuarem regionalmente, pois não há uniformidade na legislação fiscal.

Do ponto de vista do capital privado a escolha de um estado para realizar investimentos significa atuar e prosperar inicialmente no mercado regional, para posteriormente se expandir para outros estados. A burocracia incipiente, o elevado poder aquisitivo da população (associado ao forte consumismo), a alta produtividade da mão de obra, a justiça rápida e eficiente, a abundante oferta de bens e serviços públicos, formam a sólida base econômica dos EUA.

No entanto, para que o estado seja escolhido como beneficiário de investimentos privados é necessário que sua economia tenha dinamismo próprio. Regiões com baixa densidade demográfica, pouco desenvolvimento econômico e população com baixa renda, transformam-se em regiões subdesenvolvidas.

- O gigantismo da economia privada dos EUA garante um padrão alto de receitas públicas e gastos governamentais que beneficiam até mesmo regiões com baixa expressão econômica.

A carga tributária dos EUA gira em torno de 36,9% do PIB (130), a arrecadação do governo federal situa-se na faixa de US\$ 1,5 trilhão. Na esfera estadual os principais tributos são sobre consumo de vendas e varejo e seletivos, são arrecadados por trinta e quatro estados da federação.

Na esfera do governo local o imposto sobre a propriedade é a principal fonte de receitas das prefeituras, as taxas cobrem as principais despesas por serviços prestados à comunidade. Estas taxas cobradas pelos serviços prestados à comunidade, constam nos documentos constitutivos dos municípios.

Um dos desdobramentos econômicos destas formas distintas de tributar a sociedade é o custo burocrático destes modelos. Nos países unitários o custo de escrituração fiscal para uma empresa atuar em todas as regiões é baixo quando comparado ao padrão atomizado de estrutura tributária dos EUA.

7.4 – Aspectos administrativos:

Em relação à questão administrativa, o baixo entrelaçamento da União com os estados e municípios é compensado pela grande autonomia e independência dos sub governos. Há baixa coordenação e pouca subordinação hierárquica nas relações intergovernamentais de competência decisória, competência executória, ou do financiamento da oferta de bens e serviços públicos.

Para que uma regra (ou lei) federal seja adotada, ou acatada, pelos estados é necessário que ela passe por um longo processo de negociação no legislativo (senado e câmara dos deputados da União), para vigorar somente depois de ser ratificadas pelas Legislaturas de todos os sub-governos.

Assim, as funções compartilhadas (entre estados, União e governo local) são sempre negociadas e limitadas pela Constituição. As funções exclusivas de cada esfera de poder são definidas pela autonomia e independência dos estados e governo local.

¹³⁰ Ter-Minassian Tereza. Fiscal Federalism in Teory and Praticce. International Monetary Fund. IMF Graphics Section. Whashington 1997.

O governo federal tem grande ingerência sobre o financiamento para oferta de bens e serviços públicos, mas, os sub-governos e governos locais detém o controle administrativos dos programas. Os gastos da União estão quase sempre concentrados em programas de seguridade social, assistência médica, defesa nacional, juros sobre a dívida pública e a gestão de transferência de recursos para outras esferas de poder.

7.6 – Os limites e as críticas ao modelo federalista americano.

O federalismo americano revela uma grande harmonia e aderência entre os aspectos formais e informais de suas instituições.

As regras para governar as relações sociais entre indivíduos e grupos nos EUA foram estruturadas de tal maneira que fomentam a competição, a autonomia de cada sub-governo, o esforço para limitar o controle do Estado sobre a população, produzem um modelo de interação que fomenta o crescimento da economia e o desenvolvimento da sociedade.

Os aspectos de previsibilidade do cotidiano, racionalidade e simplicidade das relações burocráticas, a independência tributária dos estados, a autonomia na oferta dos bens e serviços públicos ligados fortemente à vocação local de cada região, a qualidade das regras, a legalidade implícita no comportamento da sociedade, são os elementos que dão estabilidade à democracia, impulsionam e transformam a sociedade americana.

Por falta de coordenação e pela existência de recursos financeiros abundantes, podemos afirmar que os EUA construíram um sistema de gastos de recursos públicos que apresentam grande superposição de atividades, duplicidade de papéis e desperdício financeiro em algumas funções geridas pelo Estado.

A leitura que apresentamos do federalismo americano se aproxima do formato descrito por Stotsky e Sunley (¹³¹). Para estes autores o arranjo federalista americano é um caso particular e com as seguintes características:

The federalism system of government in the United States is an overlapping structure of federal, state and local governments. Subnational governments play a much larger role in American political life than in most other countries, reflecting the country historical roots in tradition based on participatory democracy and checks and balances on power of government. In 1990, there were 50 states and 83.156 local government, encompassing municipalities, townships, counties, school districts, and special services districts. The clear demarcation of the roles of general purpose and limited purpose local governments (school district and special service districts) is unusual.

A ausência de coordenação na esfera do governo central e o eixo da política, da economia, e da administração e dos serviços públicos centrados na esfera dos sub-governos, combinadas com regras claras das relações entre os níveis de governos, dificultam o desenvolvimento da subsidiariedade inter-governamental. Este limite institucional, baseado na tradição histórica do federalismo americano, cria uma armadilha administrativa que dificulta o desenvolvimento de políticas para superação da pobreza local e com isso tende a perpetuar o padrão de exclusão existente nos guetos.

A partir do exposto, podemos afirmar que os limites e avanços em cada federalismo estão marcados pelas características germinais de cada nação que adotou este tipo de governo. É no momento da fundação da federação que se definem as estruturas de governança e as dimensões diferentes para cada nível de poder: ou seja, se o poder federativo é centralizado na esfera da União ou descentralizado, a existência de pesos e contrapesos nas relações federativas, os tipos de “checks and balances”, etc.

Esta estrutura institucional criada na fundação dos federalismos determina a especificidade da distribuição de competências (em qual nível de poder as funções legislativas, executórias e, fiscalizatórias são mais relevantes), a forma de captar e distribuir os recursos fiscais (se há ou não subsidiariedade), os

¹³¹ Stotsky G. Janet and Sunley M. Emil – Apud in Ter-Minassian Teresa, Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Whashington, 1997.

mecanismos institucionais de representação da vontade política da sociedade, etc. São estas instituições, em última análise, que determinam as oportunidades oferecidas à população, influenciando fortemente o desempenho de cada sociedade.

Assim, se no marco institucional de uma nação o contrabando e a pirataria são aceitos ou tolerados, as organizações que surgirão nestes países vão operar parcialmente (ou quase totalmente) com produtos contrabandeados e piratas. Se ao contrário, no marco institucional da sociedade o prêmio é para as atividades produtivas, surgirão empresas e organizações dedicadas à produção.

O mesmo ocorre com a educação, se no marco institucional da sociedade a baixa escolaridade é premiada, não há estímulos para que o sistema educacional (as instituições) produza um aumento contínuo de escolaridade da população. As organizações (entendidas como agremiações, partidos políticos, conselhos e outros corpos reguladores) prescindem deste atributo para funcionar.

Quando comparamos as dimensões políticas, econômicas, administrativas dos federalismos e verificamos como estas estruturas estão organizadas para oferecer serviços educacionais à população, revelamos também quais os principais elementos formais e informais de uma sociedade.

A partir destes elementos, torna-se possível apontar se as regras informais contidas nas crenças da população (ideologias, valores éticos) têm maior ou menor aderência da sociedade às regras formais, como Constituições e Leis. Neste sentido, o painel que vamos apresentar deverá revelar algumas nuances das relações federalistas e seus reflexos na oferta de ensino, mostrando que a questão educacional (no Brasil e em outros países) é mais complexa do que a simples dicotomia entre centralização e descentralização.

Assim, o que nos interessa, são as características específicas de cada federalismo, não apenas o que elas têm em comum. É exatamente o diferente que permite a comparação e a percepção das disjunções federalistas.

A existência de grandes disjunções ou aderências entre as regras formais e as práticas da população (normas informais) é que revelam os limites do funcionamento das políticas públicas. Estes elementos estão disponíveis na maneira como a administração dos recursos públicos é feita; qual o tipo de coordenação política existente entre os entes federados; quais são os fóruns para a partilha destes recursos; se há alguma determinação constitucional para homogeneizar os serviços educacionais ou não; se há interpenetração entre os níveis de poder; ou qual a extensão da subsidiariedade dos federalismos para fornecer serviços educacionais à sociedade.

Para cumprir esta tarefa, vamos reunir e analisar as várias dimensões e percepções das relações federalistas, tratando os dilemas associados a cada questão de maneira comparativa, mostrando as soluções e os conflitos encontrados no federalismo americano, no brasileiro e no alemão.

A análise dos federalismos alemão e americano foi enriquecida com as contribuições de interlocutores que foram consultados para ilustrar detalhes destas respectivas estruturas (132). O caso brasileiro, evidentemente, ocupa mais espaço de análise.

¹³² Os interlocutores consultados foram: Sr. Thomas Tünnemann da câmara de comércio Brasil/Alemanha; Sr. Michael Fritsche da fundação Konrad Adenauer; Sra. Tereza Wagner da câmara de comércio Brasil/EUA e Sra. Tânia M. R. Pimazoni da Fulbright Foundation

Capítulo IX

Aspectos comparativos dos três modelos federalistas.

Os federalismos e o federalismo brasileiro.

Resumidamente, podemos afirmar que o federalismo americano apresenta as seguintes características: um forte apelo para manter a autonomia local, pois na sua fundação surgiu como “come together” com sentido de unir, mas preservando as características econômicas, sociais e administrativas dos sub-governos e governos locais.

Em função desta característica a distribuição do poder foi partilhada entre os entes da federação (estimulando forte competição política e econômica entre os estados), que combinado com a contínua fiscalização dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, produziu um sistema de “checks and balances” institucionais que inibem a concentração de poder em uma instituição ou no próprio governo central.

O centro de gravidade do sistema político americano se localiza ao nível dos sub-governos (no poder legislativo e executivo deste nível de poder), que detém parcela significativa de poder. O padrão americano de arrecadação de tributos é autônomo, descentralizado, independente, cujo eixo principal está localizado em cada sub-governo e nos seus respectivos governos locais. Neste modelo há forte vínculo entre o pagamento de tributos dos contribuintes e os serviços prestados pelo Estado, (União, governos sub-nacionais e os governos locais) à população.

Esta característica garante, geralmente, controle da sociedade em relação aos gastos dos governantes (sendo este um importante aspecto cultural da sociedade americana), por exemplo, os tributos e as taxas públicas cobradas da população em cada distrito escolar, podem ser entendidos como quase um “pagamento pelos serviços educacionais oferecidos pelo Estado”. Isso explica a cobrança de anuidades dos estrangeiros que freqüentam o ensino

fundamental, que é gratuito para os americanos, revelando a preocupação em manter simétricas as contribuições financeiras da população em relação aos gastos do governo local.

As eventuais padronizações de serviços educacionais são feitas através de acordos entre estados, por agremiações (ligas ou confederações de estados) que representam grupos de sub-governos. A União participa na uniformização apenas nas questões que garantem a unidade nacional, há baixa interpenetração e entrelaçamento nas relações entre os níveis de poder o que leva a superposição de atividades e duplicações de papéis entre as três esferas de poder.

As transferências de recursos financeiros de uma esfera de poder para as outras se dão através de subvenções, renúncia fiscal e empréstimos – as subvenções são destinadas, na maioria das vezes, para uma função específica como – saúde, educação, etc., sendo estas relações reguladas pelo artigo X da Constituição e pela emenda do Juiz John Dillon. A emenda revela de forma explícita os papéis, as responsabilidades e os deveres de cada nível de poder no federalismo americano.

O eventual entrelaçamento das instâncias de poder é feito geralmente através de acordos no nível de sub-governos, ou ações que se justificam pela manutenção da unidade nacional (ensino de inglês obrigatório nos 50 estados da federação), critérios para admissão às Universidades, etc..

Em função da grande autonomia, as características dos serviços educacionais do ensino fundamental de cada distrito escolar apresentam grande dispersão, como por exemplo, o tempo de duração dos estudos (não há padronização da Elementary School e High School – esta é uma definição local), o suporte material, a infra-estrutura das escolas, a capacitação dos professores, etc. Os atributos de cada distrito escolar refletem as características econômicas e sociais de cada governo local.

A dispersão dos padrões de escolas é explicada pelo formato institucional do federalismo americano que se baseia na tradição de autonomia dos governos locais, assim bolsões de pobreza produzem escolas com poucos recursos e as regiões ricas produzem as melhores escolas. Estas assimetrias são na verdade “circularidades”, ou seja, a falta de recursos em algumas regiões impede o desenvolvimento econômico, produz governos locais pobres e induz a estagnação da qualidade de vida da sua população, e a riqueza e o dinamismo de outras regiões produz governos locais ricos que impulsionam o desenvolvimento contínuo das suas comunidades.

Isto acontece porque as competências decisórias, executórias, e de financiamento e de fiscalização dos gastos públicos estão baseadas na experiência de relacionamento histórico do cidadão com o governo do seu estado ou com o seu governo local, havendo na estrutura de relacionamento federalista americano muita competição, grande autonomia e baixa subsidiariedade, entrelaçamento e interpenetração.

O modelo federalista alemão surgiu tardiamente (1871), preservando alguns elementos de centralismo do antigo Império alemão, e seria na classificação de Stepan um federalismo de “manter a União” [hold together]. O federalismo foi aprofundado na República de Weimar.

Na década de 30, a Alemanha transitou para uma ditadura nazista, que eliminou os parlamentos de todos os níveis de poder, guinando-se para um governo ditatorial, permanecendo neste formato até 1945 quando foi promulgada uma nova Constituição.

Em 1969, com a segunda reforma da Constituição, se garantiu a uniformidade das condições de vida dentro da República Federal da Alemanha. Para dar efetividade a esta norma surgiu o Bundesrat, como um conselho federal para coordenar as políticas públicas e organizar as transferências financeiras entre os entes da federação.

Há grande autonomia nos dezesseis Länder, na oferta de serviços educacionais, mas há uma única estrutura (Bundesrat) que regula padrões mínimos de escolaridade gratuita e obrigatória, a uniformidade de ambientes escolares, bem como unifica o acesso à Universidade. Este órgão garante maior interpenetração e subsidiariedade entre os sub-governos que compõem a República Alemã.

Os papéis na oferta de bens educacionais são definidos com clareza pela Constituição. De maneira simplificada podemos afirmar que cabe à União o papel de fiscalização e distribuição dos recursos tributários aos sub-governos (subsidiando através de transferências os estados com menos recursos financeiros), para que estes possam operar o seu sistema educacional com características semelhantes aos de outros estados da federação.

A qualidade dos serviços educacionais de cada Länder reflete as características de cada região (e dos governos locais), mas estão submetidas ao critério da uniformidade das condições de vida da população alemã, não há possibilidade de grandes assimetrias entre os sub-governos e entre os governos locais. As competências decisórias e executórias ficam a cargo dos sub-governos.

A arrecadação de tributos é quase que unificada, mudam algumas alíquotas de tributos locais, que tem inexpressiva participação na arrecadação total, mas o código tributário é comum aos três níveis de poder. Devido à centralização tributária e o papel exercido pelo Bundesrat, fica na esfera da União a competência do planejamento, financiamento e fiscalização da oferta dos serviços educacionais.

O modelo federalista alemão se caracteriza pelo profundo entrelaçamento, inter-penetração, coordenação, e autonomia dos entes federados. Os sub-governos intervêm no plano federal através do Bundesrat, e o governo federal monitora a ação dos estados via administração pública e comissões de planejamento, reduzindo a competição e aumentando a cooperação entre os entes federados.

São apenas 16 orçamentos dos Leanders e o da União para serem fiscalizados, o governo local não é entendido como um ente federado, desta maneira os “checks and balances” são facilitados, a independência do poder Judiciário (como guardião da Constituição) garante os limites de ação da União e dos estados. Os “demos constraining” são reduzidos, pois as principais matérias são decididas preliminarmente no Bundesrat, havendo grande coerência entre a arrecadação de tributos e os gastos com educação na Alemanha.

O modelo federalista brasileiro surgiu tardiamente (1889) com a proclamação da República, preservando alguns elementos de centralismo do antigo Império, sendo, na classificação de Stepan, um federalismo de “manter a União” [hold together].

Na década de 30, e posteriormente na década de 60, o federalismo brasileiro transitou para ditaduras que suprimiram parcialmente a autonomia dos sub-governos. A primeira foi presidida por Vargas um dos modernizadores do Estado brasileiro e a segunda pelos militares.

O modelo tributário utilizado na primeira República foi herdado do Império, mas para atender as demandas de autonomia financeira dos estados recém criados, descentralizou alguns tributos para os sub-governos, resguardando os mais produtivos para a União. Esta foi uma das principais mudanças do perfil tributário da República quando comparada ao regime anterior.

Esta estrutura evoluiu lenta e seguramente ao longo do período republicano, mas, alguns traços de centralismo foram mantidos neste processo. Os principais elementos que foram preservados são: a) a arrecadação de tributos é quase que unificada, mudam apenas algumas alíquotas de tributos dos sub-governos (ICMS) e dos governos locais (ISS); b) os tributos mais produtivos permanecem na esfera da União.

Com estas características se desenvolveu, no governo central, um eficiente sistema de arrecadação, partilha e redistribuição de recursos para sua manutenção e a dos entes federados (¹³³). No entanto, pelo lado das despesas, o conceito de autonomia federativa dos gastos, uma conquista da República, foi mantido com poucas modificações ao longo do tempo.

Visto numa perspectiva histórica, as únicas restrições atualmente impostas aos dirigentes dos sub-governos, Distrito Federal e Municípios, são os de atender determinações de contingência Constitucional e, a Lei de Responsabilidade Fiscal (¹³⁴) que limita o endividamento dos entes federados não havendo, na perspectiva do dispêndio efetivo, nenhuma coordenação ou controle mais sofisticado dos gastos públicos. A esfera da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais no âmbito da legislação concorrente conforme dispõe o artigo 24 da Constituição.

A baixa coordenação e controle, combinada com uma fiscalização insuficiente dos orçamentos públicos do Brasil, permite que haja grandes desvios de recursos públicos. Órgãos de controle orçamentário, como os tribunais de conta, concentram sua ação preferencialmente no orçamento da União dos estados e nas capitais, se dedicando mais aos aspectos formais da comprovação de gastos, isto é, da contingência Constitucional, Lei de Responsabilidade Fiscal e das notas fiscais comprovam as despesas.

Agrava este fato o conceito de governo local (Municípios) ser entendido como ente federativo, estes têm inexpressiva participação na arrecadação tributária total (6,5%), mas grande capacidade de despesa, consumindo algo como 24% da capacidade fiscal do Estado. O mesmo acontece, em menor escala, com as transferências aos sub-governos, ambos são “caronistas” do esforço fiscal do Estado.

¹³³ Ver Prado...

¹³⁴ Lei Complementar 101/2000 assegurada pelo artigo 24 da Constituição Brasileira, com objetivo de estabelecer um código de conduta para os administradores públicos, que passarão a obedecer normas e limites da gestão financeira prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Os “demos constraining” são freqüentes, fragilizando a estrutura federativa, pois há forte disputa partidária para controlar o poder do governo central. A conquista deste nível de poder tem a seu favor, uma federação no formato de “hold together”, que facilita o acatamento da centralização legislativa como “algo natural” e, o controle do ente federado (o governo federal) mais bem instrumentado para arrecadar recursos tributários.

Os “checks and balances” federativos são frágeis, pois além dos sub-governos “caronistas” há aspectos administrativos complicados, como a dificuldade em auditar mais de 5.500 orçamentos. Nos aspectos políticos os sistemas de nomeação dos Tribunais são feitos pelo Legislativo (¹³⁵), o que abre espaço para barganhas com o poder executivo. Nos aspectos legais há lacunas como a ausência de legislação severa e adequada para combater os crimes contra o erário e, ancorando este sistema, temos também um fenômeno cultural no qual parte significativa dos contribuintes não relaciona o pagamento de seus impostos com o retorno dos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

A dificuldade de parte da população, de não relacionar o pagamento de impostos com serviços públicos, se deve a forma como os tributos são recolhidos no Brasil que reforça a dicotomia entre os relacionamentos de cidadania da população com os serviços e bens públicos produzidos pelo Estado.

Assim, no aspecto tributário, a população que ganha até 2 salários mínimos (a maioria dos brasileiros) despende 45% da sua renda em impostos indiretos. Este tributo tem como principais características: a regressividade (confiscar a renda dos mais pobres) e não oferecer visibilidade alguma do volume de renda transferido do consumidor ao governo no momento da aquisição das mercadorias. No extremo oposto da pirâmide da renda, os que ganham 30 ou mais salários mínimos (minoria dos brasileiros), despendem apenas 15% com este tipo de tributo (¹³⁶).

¹³⁵ -Previsto no artigo 71 da Constituição Federal.

¹³⁶ Zockun, M. H., Zylberstajn, H., Silber, S., Pellin, E., de Souza, A. P., Afonso, L. E., Rizzieri J., in Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos, Cadernos Fecomercio de Economia, No 11, São Paulo, Abril de 2006.

Na questão da cidadania, o brasileiro trata mais intensamente com a burocracia do poder federal (carteira de trabalho, imposto de renda, aposentadoria, serviço militar, eleições) do que com os sub-governos e governos locais. Mas ao contrário da relação burocrática com o governo central, o cidadão do governo local recebe desta esfera de poder ou dos sub-governos a maioria dos serviços públicos que necessita (educação, saúde, segurança, etc.).

No interessante artigo de Arretche (¹³⁷), *Federalismo e democracia no Brasil – a visão da ciência política norte-americana* reaparece na questão da “dupla lealdade” do cidadão com os entes de uma federação. Analisando o método de Riker, classificado corretamente como EUA-centrado, temos na reprodução de parte do argumento deste autor o dilema da dupla cidadania federalista:

“Governos centrais com intenções expansionistas ou temerosos da ameaça externa, mas incapazes de dominar os governos locais pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais porque estes detêm a lealdade dos cidadãos; por sua vez governos locais – com história e identidades próprias –, por razões expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar a sua capacidade diplomática e militar”.

Esta percepção da lealdade do cidadão ao governo local e sua relação com o governo central é um caso particular dos EUA, não sendo possível reproduzi-lo nos outros federalismos. Na verdade, este critério analítico revela apenas a grande plasticidade existente nos federalismos e a diversidade de relações existentes entre o povo e o Estado.

A maneira específica como o cidadão brasileiro percebe o seu relacionamento com o Estado e os entes federados, é marcada pelo quase total desconhecimento deste tipo de “lealdade”. Estas são as dificuldades federalistas apontadas por Cavalcante e Ferreira (¹³⁸) no capítulo cinco deste estudo.

¹³⁷ Riker, W. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Apud Arretche, M., in *Federalismo e democracia no Brasil – a visão da ciência política norte-americana*, revista da Fundação SEADE

¹³⁸ Op. Cit., p.

Os autores apontam como obstáculo ao desenvolvimento do federalismo brasileiro o profundo desconhecimento do povo, e mesmo da elite, nas relações travadas entre a cidadania e as esferas de competências político-administrativas de uma federação. Este desconhecimento pode ser explicado, entre outros fatores, pelas grandes distâncias existentes entre o pagamento dos impostos e a produção de bens e serviços públicos, ou pelo divórcio das relações político-burocráticas do cidadão com o governo central e as melhorias nas suas condições de vida produzidas pelos sub-governos ou governos locais.

As dicotomias apontadas fazem com que a maior parcela da população entenda a oferta de bens públicos como um gasto (ou gesto) dos governantes não como uma obra do Estado. Este é um dos aspectos culturais que dificultam uma rigorosa prestação de contas dos governantes ou um maior controle dos gastos públicos pela sociedade.

As distâncias criadas pela relação da população com o Estado federalista brasileiro são fatores culturais relevantes, que investigados apenas na dimensão formal do problema, nos seus aspectos teóricos ou nos elementos formais contidos na Constituição, passam quase que despercebidos. No entanto, este problema revela uma grande disjunção entre as regras formais (aspectos legislativos semelhantes aos observados em outros países) e as práticas usuais da população (normas informais).

É, portanto, neste contexto, que o sistema educacional brasileiro se estruturou. A educação na sua gênese histórica nasceu descentralizada, sofrendo apenas dois movimentos de centralização parcial, as ditaduras Vargas e dos Militares.

A baixa competição entre os estados, baixo controle da sociedade sobre os gastos dos governantes e a interpenetração na oferta de recursos financeiros, permitiu que cada ente federado desenvolvesse a sua própria experiência educacional. Com isso, as regiões menos desenvolvidas e pobres do país oferecem uma escola pública com poucos recursos, contrastando com as escolas públicas das regiões ricas que dispõem de recursos abundantes.

Em função do descrito acima, podemos afirmar que o federalismo brasileiro guarda algumas características do federalismo americano, como a autonomia de gastos dos sub-governos e governos locais; e outras do federalismo alemão, como centralização e quase uniformidade na arrecadação de tributos, bem como um estruturado e eficiente sistema de partilha e distribuição de recursos entre os entes federados.

9.2 – As Semelhanças e as Diferenças entre os federalismos.

No aspecto da coordenação tributária podemos afirmar que a arrecadação brasileira é centralizada na União, (os tributos mais produtivos se encontram nesta esfera de poder) o sistema de partilha e transferências são eficientes e coordenados pelo governo central, a legislação de novos tributos é de competência federal. Os sub-governos e governos locais têm autonomia apenas para alterar as alíquotas de seus impostos. Esta maneira de arrecadar se aproxima do Alemão e se diferencia do americano que tem como característica principal a não coordenação tributária na esfera do governo central e a forte competição entre os estados.

No federalismo americano, o único tributo federal que atinge todos os estados é o imposto de renda, sendo que cada estado é autônomo para definir seu perfil tributário e a contrapartida dos serviços prestados à população.

No Brasil, a interpenetração é limitada apenas à partilha dos recursos tributários entre as esferas de poder, vários sub-governos e muitos governos locais são “caronistas” do esforço fiscal da nação. Este conceito se assemelha ao modelo alemão que aprofundou a interpenetração pelo entrelaçamento do Bundesrat, órgão que coordena as ações de arrecadação e gastos, à luz da uniformidade dos serviços públicos.

O modelo americano se distingue pela baixa interpenetração dos serviços públicos entre as três esferas de poder, as relações federativas são reguladas pelo artigo X da Constituição.

No tema interpenetração, o modelo brasileiro se aproxima ao do alemão na perspectiva da arrecadação e distribuição dos recursos, pois ambos “criam caronistas” do esforço fiscal da União e, neste aspecto, se afastam do americano. Pelo lado dos gastos, o modelo brasileiro se afasta do alemão e se aproximando do conceito de autonomia existente no modelo americano, ambos funcionando com baixa interpenetração.

Em relação à subsidiariedade, o modelo brasileiro opera com a possibilidade dos gastos serem feitos na forma de projetos ou fundos, que determinam a maneira de partilhar os recursos entre as esferas de poder. Em alguns aspectos esta estrutura se assemelha ao modelo alemão, no entanto, no Brasil, os projetos são uma das opções de gasto de recursos públicos, as outras são na forma autônoma (considerando os limites da contingência), ou através da partilha de fundos.

A maneira dos sub-governos e governos locais brasileiros interferirem nas ações do governo central é somente através do parlamento, partilha de fundos e projetos. Mas geralmente estas interferências se limitam a ampliar as suas respectivas fatias na repartição do bolo tributário total.

Esta subsidiariedade parcial brasileira é aprofundada no modelo alemão pela existência do parlamento e do Bundesrat. Este órgão permite uma intervenção de dupla mão, os governos locais interferem no governo federal pelo Bundesrat, o governo federal monitora sua relação com os estados via administração pública e comissões de planejamento.

Quase não há subsidiariedade nos EUA devido à grande autonomia federativa nos gastos dos sub-governos. As transferências são feitas na forma de subvenções destinadas a uma função específica, saúde, educação, serviços sociais e estão ligadas a programas.

Assim, o modelo brasileiro não tem a autonomia plena do federalismo americano (pois os muitos estados não se viabilizariam financeiramente se dependessem apenas da sua própria arrecadação tributária) nem construiu

outras instituições, além do parlamento, que possam regulamentar os dispêndios públicos nas relações entre a União, os estados e os municípios.

No Brasil, as competências decisória (legislativa), executória, de fiscalização e de financiamento são parcialmente hierarquizadas e concentram-se nas esferas superiores da federação (União e estados). Em função da hierarquia, os estados e municípios também exercem a função legislativa de maneira residual, nas outras competências exercem com autonomia plena (há em alguns municípios brasileiros tribunais de conta). A estrutura federativa brasileira produz grande superposição de funções e duplicação de papéis.

Neste aspecto, o modelo brasileiro se afasta muito do alemão e do americano, pois os dois últimos têm divisão de papéis bem definidos. O alemão guardou para esfera federal a legislação, a captação de recursos e a fiscalização, sendo que as competências decisórias e a executórias ficaram na esfera estadual. No modelo americano, os sub-governos são os eixos principais para a coordenação das questões de legislação, captação de recursos, fiscalização e execução das políticas públicas.

Tanto na Alemanha como nos EUA os municípios não têm igualdade de status com os outros entes federados, o governo local guarda relações de subordinação principalmente com os sub-governos e com o governo central. No Brasil, a igualdade de status entre as esferas de poder amplia a complexidade na gestão das políticas públicas.

Novamente podemos afirmar que a igualdade de status entre os entes federados no Brasil revela um grande descolamento entre as regras formais (aspectos legislativos) e as práticas usuais federativas (normas informais). A regra formal (Constituição) não revela a dependência financeira da maioria dos municípios brasileiros que necessitam das transferências feitas pelos outros níveis de poder, para financiar a manutenção do seu cotidiano. Nos aspectos normativos (competência de promulgar leis), os municípios têm atividades residuais reforçando a sua subordinação hierárquica parcial aos outros níveis da federação.

A igualdade de status, para os municípios, aparece apenas na autonomia dos gastos, no entanto, neste aspecto, não há novidade alguma. O novo é a existência de uma regra formal estabelecendo isonomia federalista para todos os entes federados (Constituição), que passa a existir a partir de 1988.

O resultado deste federalismo brasileiro, com isonomia de status, é uma maior complexidade de gestão das políticas públicas. Este elemento “isonômico” é mais um fator que amplia a distância entre a população e o Estado, pelo aumento da dispersão dos gastos públicos, pela reduzida possibilidade de coordenação e fiscalização, gerando desigualdades regionais e ampliando as distâncias sociais.

A competição entre os estados no Brasil ocorre pela flexibilidade em alterar as alíquotas do ICMS para o fomento local, no entanto, como partes expressivas dos recursos fiscais de alguns sub-governos são transferidas das outras esferas de poder e de outras regiões do país, uma eventual redução dos recursos próprios (pela “quase” renúncia do ICMS) é subsidiada pelo esforço fiscal da nação. Neste aspecto, o modelo brasileiro é híbrido e diferente dos outros, pois combina baixa competição econômica dos sub-governos com limitada estrutura de cooperação. A subsidiariedade financeira é efetiva pelas transferências inter-governamentais, pois estes recursos são em parte utilizados para cobrir os ônus gerados pelos subsídios “dados” pelos governantes ao desenvolvimento econômico local.

No modelo alemão encontramos baixa competição, pois os impostos específicos dos sub-governos representam pouco em relação a carga tributária total do país, que é quase totalmente uniforme. Os subsídios na Alemanha são explícitos.

Nos EUA há forte competição entre os sub-governos. Cada estado tem seu próprio perfil tributário e o utiliza como forma de dinamizar as atividades econômicas locais, o subsídio é uma decisão autônoma dos sub-governos, sendo utilizada pelos governantes para garantir a prosperidade regional.

Na questão educacional, devido às características híbridas da estrutura federalista do Brasil e da falta de coordenação dos gastos públicos, todas as esferas de poder operam redes completas de ensino. Esta superposição de papéis é um dos elementos que fomentam a escassez e não a abundância dos serviços educacionais.

O setor privado repete a oferta abrangente de modalidades de ensino observadas no setor público, sendo financiada de maneira semi-privada (o IR abatido com educação é um subsídio). Com isso temos quatro sistemas educacionais que competem entre si na captação e aplicação dos recursos para educação, não havendo nenhum tipo de ordenamento, especialização ou coordenação.

A partir da estrutura federativa brasileira descrita acima, as desigualdades e as diferenças de recursos regionais produzem profundas assimetrias nas três redes públicas de ensino. Com isso, encontramos municípios pobres com apenas uma precária escola pública (uma sala de aula para todas as séries do ensino fundamental) e outros com recursos financeiros abundantes que oferecem todos os níveis de ensino. Nos municípios de grande porte, podemos encontrar escolas públicas dos três níveis de poder, escolas privadas, conselhos municipais de educação e eficiente gestão dos equipamentos educacionais.

No sistema público educacional alemão, o Bundesrat faz o papel de centralizador para captação, distribuição e transferência de recursos, e de padronização na diplomação dos níveis de aprendizado para o acesso às universidades e faculdades. Os Länder executam sua própria legislação educacional, adaptando-a às exigências do governo federal, de uniformidade da qualidade de vida da população alemã.

Estes elementos fazem com que a oferta de ensino nos Länder seja fortemente diferenciada pela grande autonomia dos entes federados, embora exista grande homogeneidade na infra-estrutura das escolas (ambientes

escolares, capacitação dos professores, etc.). Não há ministério da educação na Alemanha, não há órgão de coordenação da educação na esfera do governo central.

Nos EUA há forte vínculo entre o pagamento de tributos dos contribuintes e a oferta de serviços educacionais à população, não havendo qualquer padronização federal. As redes públicas apresentam fortes assimetrias devido às enormes desigualdades regionais e a autonomia federativa. Dito de outra maneira, na organização federativa dos EUA, há distritos escolares com poucos recursos e outros com abundância financeira e de recursos que oferecem ensino da pré-escola à universidade.

A “pobreza de recursos” no Estado americano deve estar relacionada ao conceito de maior economia do ocidente, assim, a “pobreza regional americana” pode refletir um padrão de consumo muitas vezes maior que o observado em muitas regiões de outros países. O governo central oferece apenas o mínimo para garantir um currículo baseado no princípio da unidade nacional, não havendo ministério da educação nesta esfera de poder, e com isso o ensino público americano duplica funções, superpõe ações, e dispersa recursos.

Como podemos observar, as principais características federativas do Brasil apontam para um modelo híbrido de federalismo.

O quadro VI organiza de maneira sintética as diferenças e semelhanças entre os federalismos.

Quadro VI – Comparação entre os Federalismos.

	Alemanha	Brasil	EUA
Coordenação	Na arrecadação, na partilha, na distribuição. Há autonomia federativa nos gastos que são submetidos ao Bundesrat.	Na arrecadação, na partilha, nos fundos e projetos conduzidos entre entes federados. Há grande autonomia federativa .	Sem coordenação com muita autonomia federativa . Controle na esfera dos estados e governos locais
Interpenetração	Sub-governos “caronistas” do Estado com controle sobre os gastos.	Sub-governos “caronistas” do esforço fiscal do Estado com pouco controle sobre os gastos nas três esferas de poder.	Baixa interpenetração regulada pelo artigo X da Constituição.
Subsidiariedade	Nas três esferas de poder , tanto na arrecadação como pelo lado dos gastos.	Nas três esferas de poder pelo lado da arrecadação.	Baixa subsidiariedade, que é feita somente através de subvenções.
Competências	Divisão de papéis bem definidos, A União legisla e fiscaliza e os sub-governos decidem e executam.	Os três níveis federativos têm autonomia legislativa, executiva, administrativa e fiscal, submetidas à hierarquia federativa. Os estados e municípios têm competências residuais.	As competências se situam na esfera dos sub-governos.
Competição	Pouca competição , apoiada apenas na existência de poucos tributos regionais.	Pouca competição , apoiada apenas nas alíquotas no ICMS e do ISS.	Muita competição devido a diversidade tributária da federação.
Educação	Devido as características do federalismo alemão, há baixa dispersão e muita otimização dos recursos. A homogeneidade do padrão escolar (articulada pelo Bundesrat) convive com a autonomia federativa. Há vínculos entre o pagamento de tributos e oferta de ensino.	As três esferas de poder podem oferecer todas as modalidades de ensino pela perspectiva da autonomia federalista, a restrição se dá em função da riqueza regional. Não há vínculo entre o pagamento de tributo e a oferta de educação. Há grande assimetria nas escolas do sistema público de ensino.	As três esferas de poder podem oferecer todas as modalidades de ensino pela perspectiva da autonomia federalista, a restrição se dá em função da riqueza regional. Há forte vínculo entre o pagamento de tributos e os serviços educacionais. Na escala da riqueza americana, há grande assimetria nas escolas do sistema público de ensino.

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

O que o federalismo brasileiro tem de específico é o entrelaçamento na partilha dos recursos. No Brasil a União, os sub-governos e governos locais produzem legislação a partir de uma hierarquia federalista, ou seja, não se dispõe da autonomia completa do federalismo americano (pois os entes federados brasileiros não têm recursos próprios) nem se construiu um sistema coordenação como ocorre no federalismo alemão.

Os aspectos como a falta de coordenação, autonomia nos gastos com educação, dispersão de recursos e assimetrias na rede pública de ensino nos aproximam do modelo federativo americano. A centralização tributária na esfera federal brasileira revela um eficiente sistema de partilha e distribuição de recursos fiscais, que somadas à existência de “caronistas” no esforço fiscal da nação e a baixa competição entre os sub-governos e governos locais, nos aproxima do modelo alemão

A este formato específico se adiciona outro elemento diferenciador que é fato dos municípios serem entes federados. Este status amplia o conflito federativo e não garante necessariamente melhoria da qualidade de vida da população nos governos locais, bloqueando as eventuais possibilidades de coordenação.

9.3 – Os limites gerados no modelo federalista brasileiro.

As regras geradas pelo federalismo brasileiro para governar as relações sociais entre indivíduos e grupos, (sendo concebido como um conjunto de incentivos e ônus que estruturam e limitam a ação dos atores sociais) formam um mosaico de restrição à melhoria da oferta de serviços educacionais.

Os valores culturais da sociedade admitem que as questões partidárias se sobreponham às questões de políticas públicas, dito de outra maneira, o comportamento partidário político dos candidatos a um cargo público está centrado na lógica de “construir uma nova instituição a cada eleição”. As regras informais de comportamento da sociedade admitem esta ação.

A descontinuidade administrativa (“partidarização” dos gastos), como prática corriqueira dos políticos, eleva significativamente o custo das instituições sendo um dos fatores que não permite a melhoria contínua na oferta de bens e serviços à população. A possibilidade de descontinuar as políticas públicas é suportada por uma dicotomia fiscal que permite aos governantes de alguns sub-governos e muitos municípios serem “caronistas” do esforço fiscal do Estado (pelo lado das receitas) e, no lado dos gastos, governar com pouca fiscalização e grande autonomia federativa.

Esta condição específica do Brasil, que combina muita independência para gastar, transferência de recursos captados por outros níveis de poder e, em outras regiões, falta coordenação, dificuldade de fiscalização e descontinuidade administrativa pela “partidarização”, estimula o desperdício financeiro dos governantes. A esta combinação deletéria de fatores podemos chamar de “Anarquia dos Gastos Públicos” (139).

Os autores Gomes e Mac Dowel (140), documentam parte desta anarquia dos gastos públicos na esfera municipal revelando algumas distorções orçamentárias federativas (2000, p. 10):

“, dos 1.405 municípios instalados de 1984 a 1997, nada menos de 1.329 (94,5%) têm menos de 20.000 habitantes e são, portanto, pequenos,

E que estes pequenos municípios não dispõem de recursos próprios para financiar suas despesas. Para revelar o volume e a importância das transferências vamos reproduzir parcialmente a Tabela 3 do estudo de Gomes e Mac Dowel (2000, p.12):

Tabela XXV – Capacidade de Captação de Recursos por Nível de Poder

Receita Corrente Própria dos Municípios como Percentagem da sua Receita Corrente Total. Por grupos de Municípios, 1996

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2,90%	4,40%	7,50%	9,90%	10,10%	8,90%
5.000 a 10.000 hab.	4,00%	3,40%	7,80%	12,90%	12,60%	10,10%
20.000 a 50.000 hab.	4,00%	4,20%	9,70%	16,30%	17,70%	12,30%
Mais de 1.000.000 hab.	43,60%	32,20%	43,40%	52,50%	60,20%	55,90%

Fonte (Dados brutos): Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE (Contagem da população 1996).
Elaboração dos autores: Gomes, G. M. e Mac Dowel, M. C.

Nota: A tabela inclui 4.628 municípios, para os quais os dados estiveram disponíveis.

¹³⁹ Anarquia entendida como o conjunto de atributos do federalismo brasileiro, que são apontados no parágrafo. Sendo a falta de qualquer coordenação nos gastos com a oferta de bens e serviços públicos um dos elementos mais marcantes.

¹⁴⁰ Gomes, G. M. e Mac Dowel, M. C. in Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios; O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social, Textos para discussão IPEA No 706, Brasília, fevereiro de 2000.

Na página 11, do estudo de Gomes e Mac Dowel, “Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios”, temos a constatação da assimetria:

“ Ou seja: para custear as suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente impostos federais, via Fundo de Participação dos Municípios. Estes impostos como será visto no capítulo seguinte, não são gerados nos municípios pequenos, mas, tipicamente nos grandes.”

E na página 17 (id. Ibid.) encontramos outro importante argumento demonstrando os desequilíbrios entre receitas e despesas regionais e da partilha do bolo tributário em relação à população residente nos pequenos municípios:

“Finalmente, menos de 20% (exatamente 19,6%) da população brasileira vivem em municípios pequenos, ou seja, com populações inferiores a 20 mil habitantes, Se considerarmos estes como os grandes beneficiários da descentralização política e do federalismo municipal, precisamos também reconhecer que estes mesmos processos estão prejudicando os restantes 80,4% da população brasileira que **não vivem** nas pequenas cidades.”

Os autores Gomes e Mac Dowel apontam também que os recursos aportados nestes pequenos municípios têm origem em outras regiões e esferas de poder. (2000, p. 20):

“Conclusão: na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios – e, muito particularmente, de micromunicípios –, é claro que parcelas cada vez maiores dos recursos tributários totais tomados disponíveis para os três níveis de governos estão sendo consumidas no pagamento de vereadores (e de funcionários administrativos e políticos em geral). Menos dinheiro está sobrando, portanto, para o financiamento de investimentos e para a prestação de serviços públicos, por exemplo, nos setores de saúde, educação, segurança pública, saneamento, e outros.”

A Quantificação desta relação aparece na tabela 5 da p. 12 (Ibidem et seq.): – “que os municípios com população até 5.000 habitantes gastam 20,6% dos seus recursos com o Legislativo, a cifra cai para 13,7% nos municípios de 5.000 até 10.000 habitantes, e para os governos locais no intervalo de 10.000 a 20.000 fica em 11%.

A conclusão que os autores Gomes e Mac Dowel chegam é que se trata de um paradoxo fiscal, administrativo e político, pois 80% da população brasileira subsidiam uma parcela de 20%, localizada em municípios que não dispõem de dinamismo econômico nem para sustentar suas próprias despesas. É exatamente nestas regiões que se produz (na maioria dos casos) a pior infraestrutura de serviços públicos do Brasil.

Um outro estudo, produzido por Reis e Blanco (141), aponta também o “conforto tributário” dos governantes, revelando que a capacidade de arrecadação das regiões (e estados) do Norte e Nordeste é muito inferior quando comparadas às regiões (e estados) Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Ou seja, temos no Brasil regiões e estados doadores e regiões/estados que recebem por transferência, o esforço tributário da nação gastando com autonomia federativa (sic) estes recursos. Esta relação, nesta esfera de poder, também é levantada por Prado em seu “paper” (142).

Os recursos financeiros relativamente abundantes para estados com pouco dinamismo econômico (gerado pelo “conforto tributário” das transferências) são registrados por Vazquez p. 156 (143). Neste documento encontramos o resultado da capacidade re-distributiva do sistema fiscal brasileiro, assim, estados como Acre, Amapá e Roraima disponibilizam para a educação do ensino fundamental recursos per capita/ano de R\$ 1.197,27; R\$ 1.296,24; e R\$ 1.687,32 respectivamente.

Estes valores destoam dos dispêndios de estados “ricos” como São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná que operam o mesmo sistema de ensino com os seguintes valores R\$ 1.344,19; R\$ 986,37; e R\$ 962,09 respectivamente, por aluno por ano.

¹⁴¹ Reis, J. E. e Blanco, F. A. in capacidade tributária dos estados brasileiros, 1970/90, Textos para Discussão IPEA, No 404, Rio de Janeiro, fevereiro de 1996.

¹⁴² Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira, publicado no Instituto de Economia da Unicamp.

¹⁴³ Ver Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: A política nacional de equidade do FUNDEF, Vazques, Daniel Arias, Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, junho de 2005. Obs. Os dados estão á valores constantes de 2004.

Os estados “pobres” e “ricos” vistos pela ótica dos serviços educacionais prestados à população produzem resultados assimétricos aos recursos financeiros disponíveis.

Tabela XXVI – Estados Selecionados
Taxa de Exclusão do Ensino Fundamental

Estados	Crianças de 7 a 14 anos de idade fora da escola
Acre	15,00%
Amazonas	17,00%
Amapá	7,00%
Pará	10,00%
Rondônia	10,00%
Roraima	4,00%
São Paulo	4,00%
Minas Gerais	5,00%
Rio de Janeiro	5,00%
Espírito Santo	6,00%

Fonte: IBGE/Censo 2000.

A disjunção entre a disponibilidade de recursos dos “caronistas do esforço fiscal do Estado” e o desempenho na oferta de serviços educacionais é evidente. A lógica dos “caronistas” do esforço fiscal da nação está centrada no baixo custo político de receber recursos dos quais não tiveram ônus para arrecadá-los e gastar ampliando sua visibilidade política sem o compromisso em melhorar a qualidade de vida da população.

Assim, a anarquia dos gastos públicos, descrita acima, gera problemas e amplifica as distorções federalistas que podem ser agrupados da seguinte maneira, em ao menos quatro itens:

a) Amplificação dos desequilíbrios regionais e sociais: – As regiões ricas com mais recursos financeiros produzem mais e melhores bens e serviços educacionais à população, ampliando as distâncias econômicas, sociais e de qualidade de vida entre os estados e municípios mais pobres da federação, que recebem transferências tributárias e oferecem pouco, ou muitas vezes oferecem estes bens públicos de maneira insipiente e insuficiente.

b) Fomento aos movimentos migratórios – Estas assimetrias na oferta de bens e serviços estimulam os fluxos e correntes migratórias das regiões mais carentes para as com mais recursos (144).

O movimento migratório é um efeito colateral das distorções federalistas, esta questão foi apontada com muita propriedade por Moraes (2001, p 86) através do modelo teórico de Tiebout.

“O modelo teórico que originariamente abordou essa questão foi desenvolvido por Tiebout (1956), partindo-se da hipótese simplificadora que um Estado federal possui fronteiras geográficas nacionais e que, portanto, os demais níveis de governo existentes são uma subdivisão desse ente nacional. Supõe-se também que os recursos da economia, bem como a população estão distribuídos espacialmente de uma determinada maneira no território nacional, o que implica fazerem os indivíduos parte das comunidades locais – onde atuam na escolha e determinação de bens e serviços públicos – antes de serem cidadãos-membros do Estado Nacional.”

“Além disso, Tiebout assume que há mobilidade e informações perfeitas desses cidadãos quanto às características do conjunto de comunidades locais, e que o número destas últimas deve ser grande o suficiente para que aqueles primeiros possam escolher, entre diversas combinações de bens públicos e impostos, a que melhor se adaptam as suas preferências. Sendo assim os cidadãos locais acabam “votando com os pés” (voting with feet), na expressão cunhada por Tiebout, pois eles podem se deslocar sem nenhum custo para aquelas comunidades que ofertam bens públicos e uma dada estrutura tributária coadunados com seus gostos e preferências.”

A abordagem de Tiebout reflete com alguma fidelidade as principais características do federalismo americano, como o artigo 10 da Constituição dos EUA, regulando com transparência as relações entre os níveis de poder bem como os documentos constitutivos dos municípios, que são declaratórios de bens e serviços que a comunidade deseja financiar. Assim, a mobilidade da população americana se dá pela melhor combinação de oferta de bens públicos, associada à carga tributária que o contribuinte está disposto a pagar.

¹⁴⁴ Tiebout, C. – A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Chicago; The University of Chicago Press, v 64, p 416-424, 1956, Apud in Moraes, M. Ribeiro de, *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

No caso alemão, devido à uniformidade da oferta de bens públicos (que não significa um único padrão de bens públicos), não há fortes estímulos para o cidadão alemão “votar com os pés” em busca da melhor relação entre pagamento de impostos e serviços públicos. Os movimentos migratórios do federalismo alemão podem ser explicados por outros fatores que não os diretamente ligados aos dilemas do cidadão americano.

No federalismo brasileiro, devido às discrepâncias da oferta de bens e serviços públicos das unidades federativas, é provável que o cidadão escolha as regiões onde há maior oferta de bens públicos como um dos principais critérios de destino para migração. A possibilidade de melhoria de renda (145) é outro critério importante que fomenta o deslocamento do migrante das regiões mais pobres para as mais ricas da federação.

Como não há associação explícita para o cidadão brasileiro entre os dispêndios com tributos e a oferta dos bens públicos disponibilizados em sua cidade ou estado de origem, nem há coordenação federativa para uniformizar os serviços públicos, o “voto com os pés” dos brasileiros desloca grandes contingentes populacionais para as periferias das regiões ricas do país.

Estes deslocamentos geram o crescimento desequilibrado das metrópoles, aumentam os custos dos bens públicos das regiões destino destas forças migratórias e criam a necessidade de ampliar, continuamente, a oferta de bens e serviços públicos nas regiões metropolitanas que recebem este contingente.

c) Foco da gestão governamental centrado na visibilidade partidária – A lógica do gasto público está, quase sempre, centrada na viabilidade dos partidos e dos políticos, não necessariamente na ampliação e melhoria da oferta de bens e serviços. Os critérios para alocação de recursos são, na maioria das vezes, para aumentar a visibilidade dos políticos ou partidos, desprezando-se as demandas reais da população.

¹⁴⁵ Ver estudo de Santos Jr., Enestor da Rosa; Filho, Naécio M. e Ferreira C. Pedro: Migração, seleção e diferenças regionais de renda no Brasil junho de 2003, no site: <http://epge.fgv.br/portal/pesquisa/producao/4117.html>

Há, inclusive, o hábito que é comum entre os políticos, de “arranjarem vagas nas melhores escolas públicas” para garantir a fidelidade dos seus eleitores. O tráfico de influência é uma das moedas de troca para **aumentar o prestígio** daqueles que ocupam cargos públicos.

d) Amplificação da distância existente entre o Estado e a sociedade O modelo político brasileiro amplifica as distâncias entre a sociedade civil e o Estado brasileiro pelos seguintes fatores: 1) está centrado no sistema de representação ultra-presidencialista (o presidente tem muito poder); 2) o poder do presidente é compartilhado e/ou confrontado no Congresso com a força política dos governadores estaduais e prefeitos das capitais; 3) há sub-representação parlamentar das unidades da federação mais populosas; 4) há super-representação dos estados com menor densidade populacional; e 5) A existência de grande número de políticos e partidos fisiológicos que utilizam a distância do Estado e a sociedade civil para patronagem e o patrimonialismo.

Notadamente, a existência de um grande número de políticos e partidos fisiológicos acontece devido aos processos de “patronagem” e “patrimonialismo”, que retiram os recursos do Estado (da sociedade) para viabilizar, manter e garantir a estrutura de governança do sistema Ultra-Presidencialista. Esta circularidade, que mantém os “status qũo” de um grande número de políticos, é uma das mais graves distorções estruturais existentes no sistema de representação da vontade popular (146) do brasileiro.

Estas características políticas distorcem fortemente a vontade dos eleitores, fomentam “demos constraining” como lógica de conquista do poder ou recursos, e ampliam a distância entre os resultados das urnas e os anseios de melhoria da qualidade de vida exigidos pela população.

¹⁴⁶ Ver Abrucio, F. L. A . Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário. São Paulo, 1994, Mimeo (Mestrado-PUC/SP) e em Tafner Paulo. Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro, Rio de Janeiro, Dez. 1996, Texto para discussão No 450, IPEA.

A combinação dos fatores apontados, até agora, geram estreitos limites para que a máquina pública atenda as demandas da sociedade. Estes limites administrativos, políticos e econômicos focados explicitamente no sistema educacional, produzem grandes distorções que serão analisadas através de um balanço.

O balanço deverá ser multidisciplinar tratando da evolução do sistema educacional através das características forjadas pelas especificidades do federalismo brasileiro.

9.4 – Um balanço das políticas educacionais geradas pelo sistema federalista brasileiro.

O sistema educacional nasceu descentralizado e com grande autonomia de gestão em um Estado unitário no primeiro Império brasileiro (1834). Anos depois, quando foi proclamada a República (1889), o novo regime manteve inalterado o seu status de descentralizado. Algumas melhorias no sistema público de educação (ampliação de vagas e alguma abrangência nacional) vieram através dos dois movimentos de centralização financeira e normativa nos governos de Vargas (1930/45) e dos Militares (1964/88).

A quase universalização do ensino fundamental no Brasil só foi alcançada no início do século XXI, através do FUNDEF (1996), que criou condições para que o sistema de ensino público investisse na escola e na capacitação dos professores.

Na primeira ditadura, estabeleceu-se a obrigatoriedade de gastar parte do orçamento público da União e dos sub-governos com educação (Constituição de 1937 determinando que a União reservasse, no mínimo, 10% do orçamento anual para educação e os estados, 20%). Ou seja, a centralização dos recursos financeiros para educação que ocorreu na esfera da União foi reproduzida parcialmente com mecanismos semelhantes para os estados.

Com isso, muitas das unidades federadas que até a década de 30 tinham desenvolvido no Brasil um sistema educacional inexpressivo, desequilibrado,

desigual e sem universidades (ensino de 3º grau), esboçaram um pequeno avanço com a ampliação do atendimento em suas próprias redes escolares.

Na esfera da União a partir deste marco, construiu-se uma estrutura completa de ensino, que passou a oferecer matrículas desde a pré-escola até a universidade, o mesmo ocorrendo com alguns estados. Somente por volta da década de 50, os governos locais (principalmente das capitais e grandes cidades), começaram também a desenvolver sua própria rede de ensino.

Em uma perspectiva funcional, a partir do primeiro movimento de centralização, criou-se um sistema educacional que pode ser classificado de semi-articulado, sendo que os limites desta articulação são hierárquicos, normativos, e em parte financeiros. Com isso, cada ente federado pode desenvolver sua própria estrutura normativa, fontes de recursos semi-autônomas (recursos próprios e transferências inter-governamentais), meios próprios para capacitar seus quadros, equipes próprias para fiscalizar suas “próprias” ações, etc.

Em relação à hierarquia, os fatores críticos de gestão se concentraram na esfera da União subordinando, parcialmente, os outros níveis de poder, produzindo uma específica interpenetração financeira, legislativa, executória e de fiscalização.

Na perspectiva financeira houve uma divisão mais equilibrada de interpenetração, pelo fato da carga tributária arrecadada pela União ser maior coube a esta esfera uma alíquota menor. Este fator funcionou como elemento compensatório em relação às cargas tributária dos estados, que são menores e passaram a gastar mais com o seu sistema educacional aplicando alíquotas maiores.

O governo autoritário da década de 30, no seu relacionamento político com os outros entes federados, não descaracterizou totalmente o federalismo brasileiro. Especificamente, na questão do financiamento da educação, o ônus econômico passou a ser dividido entre União e estados, mas nos aspectos administrativos e normativos os sub-governos guardariam para si uma

competência residual. A solução encontrada na ditadura Vargas permitiu uma maior articulação pela centralização do sistema educacional não se contrapondo frontalmente às tensões federalistas.

Este modelo de entrelaçamento foi mantido na redemocratização e evoluiu para transferências constitucionais subsidiando financeiramente parte do ensino de vários estados e municípios com baixa atividade econômica (regiões pobres do Brasil). Um exemplo de entrelaçamento subsidiário é a contribuição social do salário educação que surgiu na Constituição de 1946, mas a sua vigência só se deu em de outubro de 1964. Este recurso para-fiscal foi concebido para ser recolhido pela União, gasto parcialmente na esfera do governo Central (147), sendo a outra parcela redistribuída entre outros níveis de poder.

A estrutura do Estado, até os anos 60, evoluiu com bastante segurança para arrecadar, partilhar, redistribuir recursos, criando um modelo no qual nenhuma instância federativa é plenamente autônoma ou totalmente dependente. Este formato híbrido de gestão do setor público, um marco da macro-estrutura fiscal do país, foi reproduzido com muitas semelhanças na estrutura específica dos serviços educacionais.

No entanto, os resultados dos serviços educacionais públicos, até o início dos anos 60 são pífios, a estrutura de financiamento e as diferenças econômicas regionais produziam grandes assimetrias. Era necessária uma profunda reforma, as reformas de base, para definir novas formas de financiamento, ampliar o número de vagas e universalizar a educação.

A reforma em direção à gratuidade e universalização do ensino não vieram com a segunda guinada autoritária. A Constituição de 1967, promulgada pelo regime militar, pregava que “A educação é um direito de todos e será dada no

¹⁴⁷ Este recurso financeiro surgiu como contribuição compulsória na Constituição de 1946, foi regulamentada na Constituição de 1964, alterada em 1971 e 1982, sendo que nesta última regulamentação houve a instituição da obrigatoriedade de recolhimento de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas. Hoje 40% deste recurso provêm do INSS (é recolhida junto com o formulário de aposentadoria para os funcionários das empresas) e 60% do Sistema de Manutenção do Ensino (SME) uma forma de arrecadação com formulário próprio.

lar e na escola: assegurada a igualdade de oportunidades, deve-se inspirar no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.” (artigo 168). A prioridade dos militares, no início do período autoritário, era o ensino médio e o universitário, entendidos como gargalos para o desenvolvimento nacional, além de forte fonte de tensões políticas que questionavam a ditadura. Somente em 1971 o MEC voltou-se para o ensino de 1º e 2º graus.

A Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971, no seu artigo 1, definia: “O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania”. Assim, ampliou-se o ensino fundamental de 4 para 8 anos e unificou-se o conteúdo curricular para todas as escolas do Brasil, pretendendo perseguir a educação integral do educando.

No entanto, os militares não alteraram profundamente a estrutura de financiamento herdada de Vargas, faltavam recursos para avançar no projeto educacional da ditadura. As mudanças implementadas pelos militares eram mais normativas e cosméticas.

Os recursos para financiar a educação só começaram a aparecer em 1985 com a Lei Calmon, que simplesmente aprofundava o modelo de Vargas. O senador preocupou-se em regulamentar o lado da captação de recursos, mas pouco avançou sobre a questão federativa dos gastos. Com isso as assimetrias federalistas foram aprofundadas, os estados pobres mantiveram precárias suas redes de escolas públicas e estados ricos avançaram para a universalização do ensino fundamental.

Estes aspectos são explicitados quando examinamos o desempenho e os resultados do sistema educacional da década de 80, sob a luz do “n espaço Euclidiano”. No modelo matemático observa-se que as assimetrias eram mais acentuadas no censo de 1990 do que no censo de 2000, em outras palavras, a

distância entre o estado de São Paulo e Piauí era de 52,01 (algoritmo euclidiano) e cai para 16,76.

Qual o motivo para a brutal redução (queda de 3 vezes) das distâncias vetoriais entre São Paulo e Piauí em uma década? O modelo matemático utilizando dados do censo de 2.000 revela o impacto da criação do FUNDEF.

A criação deste fundo (1996) rompe com o antigo padrão existente desde a era Vargas, pois estabelece as fontes de financiamento, a forma de partilha e determina a maneira como devem ser feitos os gastos. Este novo modelo centrou-se na melhoria da remuneração e capacitação dos professores, focalizou a escola e o ensino fundamental dos municípios como o “lócus de gasto” dos recursos públicos. Com isso fomentou a equalização dos sistemas educacionais municipais dentro de um mesmo estado, introduzindo, de maneira insipiente, algum tipo de controle dos gastos.

Como todos os sub-governos e governos locais foram atingidos simultaneamente pela mesma ação de coordenação, o FUNDEF reduziu as distâncias vetoriais dos sistemas educacionais dos municípios e induziu a redução das distâncias entre os estados da federação. Os estados do Piauí e do Maranhão ficaram mais parecidos com os estados do Nordeste, o mesmo ocorreu na região Norte, mas estes ficaram ainda distantes dos estados da região Sul, Sudeste e Centro-oeste.

Como podemos observar nos resultados do modelo euclidiano, a distância vetorial entre Bahia e Piauí que era, de 16,59 em 1990 cai para 8,04 em 2.000 em relação a São Paulo a assimetria de 1990 que era de 39,57 se reduz para 12,92. Cabe observar que nas regiões Norte/Nordeste ainda encontramos as maiores taxas de crianças fora da escola no ensino fundamental, quando comparado ao resto do Brasil.

Os impactos positivos da melhoria no atendimento (fluxo) e dos resultados na política educacional no Brasil, como um todo, observados na modelagem matemática dos indicadores do censo de 2000, são frutos dos avanços da

equalização de recursos financeiros intra-municípios dentro de um mesmo estado.

Podemos afirmar, a partir das evidências empíricas do modelo matemático “n espaço Euclidiano”, que o FUNDEF não é apenas um instrumento de descentralização federativa, mas ao focar as escolas de ensino fundamental como centro dos gastos, torna-se uma ferramenta de coordenação mínima para melhoria do sistema educacional brasileiro.

Evidentemente que se mantidas inalteradas as regras do FUNDEF, haverá uma lenta evolução do sistema educacional público no Brasil do ensino fundamental, pois os estímulos da equalização compulsória devem cessar e manter estagnada a distância entre os sistemas educacionais dos municípios e dos sub-governos.

Caso o FUNDEF seja alterado para o FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico) (148), a cobertura do novo fundo será o ensino da pré-escola, ensino fundamental e o ensino médio. O público alvo deixaria de ser o universo de 30,7 milhões de alunos do ensino fundamental (149) e passaria a um contingente de 47,2 milhões de alunos.

Na perspectiva do atendimento ao alunado, a proposta do FUNDEB gera maior dispersão de recursos pela ampliação dos gastos em outros níveis de ensino. O novo fundo mantém a mesma fórmula de descentralização e de coordenação mínima e não aponta nenhuma inovação que possa reduzir as distâncias vetoriais entre os estados da federação, nem fomenta a melhora dos sistemas educacionais municipais dentro de cada sub-governo.

A perda de foco na melhoria do ensino fundamental é talvez a face mais cruel da proposta do FUNDEB, pois atua como um dispersor (“spill over”) de recursos destinados à melhoria do capital humano da sociedade brasileira.

¹⁴⁸ Proposta de Emenda Constitucional 112 – FUNDEB.

¹⁴⁹ Censo Escolar de 2004, MEC.

Como foi destacado no início deste estudo, os trabalhadores com escolaridade acima de 8 anos recebem mais de dois salários mínimos mensais, assim, ao dispersarem recursos financeiros com outros níveis de ensino, obstruímos a evolução do ensino fundamental que é a base do desenvolvimento sustentado de qualquer país desenvolvido. O Fundeb muda o nome do programa anterior, mas não ataca as questões críticas do ensino brasileiro que são:

1) Papéis indefinidos (ou responsabilidade difusa) nas três esferas de poder, centrados na prerrogativa da autonomia federativa; 2) os recursos orçamentários utilizados para financiar a educação são gastos de maneira anárquica nos três níveis federativos. Este status gera e mantém as assimetrias entre os sub-governos observadas no modelo “n” espaço euclidiano; 3) os três sistemas educacionais oferecem todas as modalidades de ensino não havendo nenhuma especialização ou definição de competências entre os entes federados 4) forte centralização normativa e financeira na esfera da União combinadas com existência de capacidade normativa e financeira residual das outras esferas de poder; 5) enormes dificuldades administrativas para fazer auditoria em todos os entes federados e controlar a efetiva aplicação dos recursos na educação; 6) Grande burocracia e complexidade na legislação que arrecada, partilha e distribui os recursos da educação entre os entes federados; 7) Entrelaçamento baixo e induzido pelo FUNDEF, combinado com autonomia federativa de gasto; 8) Uso exacerbado do tema “reforma da educação” na disputa partidária durante as eleições.

9.5 – Manutenção da Exclusão ou Mudança para a Universalização?

A manutenção do atual modelo fiscal amplifica a luta por recursos tributários entre os membros da federação (150), sem contrapartida adequada na oferta de bens e serviços prestados à população. Esta tensão pode eventualmente levar ao esgotamento da capacidade de contribuição tributária da sociedade.

¹⁵⁰ Até a promulgação da Constituição de 1988 a carga tributária global era de 25% do PIB, com os encargos criados pela nova Carta Magna para as três esferas de poder e a necessidade de ajuste fiscal do governo central, a carga tributária saltou para aproximadamente 40% do PIB em 2005.

As condições de oferta de serviços educacionais estão submetidas à mesma lógica geral do modelo fiscal brasileiro (centralização na União e partilha entre os entes federados) que, combinadas com a manutenção do FUNDEF no seu atual formato, não geram grandes estímulos estruturais para reduzir as diferenças regionais. Para produzir uma mudança efetiva será necessário avançar para um novo formato de financiamento e gestão na educação.

Com a manutenção da atual estrutura de financiamento e administração das políticas educacionais no Brasil, a redução da exclusão será nos próximos anos apenas incremental. Os ganhos com as mudanças da atual legislação (a criação do FUNDEB, por exemplo) não reverteriam a tendência de oferecer ensino insuficiente para brasileiros que se localizam na zona rural, nas regiões norte ou nordeste, aqueles que são predominantemente negros ou pardos e com renda até 1 salário mínimo.

A partir do exposto podemos afirmar que os recursos para o ensino público são relativamente abundantes, pois dos 1,8 trilhões de Reais do PIB brasileiro de 2004, a cifra de 5,2% foi destinada à educação (151). Em termos de recursos, a educação pública recebeu aportes de algo como 93,6 bilhões de Reais, sendo que destes recursos financeiros arrecadados, 1,5% corresponde ao esforço fiscal da União (MEC) e o restante, 3,7% é referente aos estados e municípios.

No entanto, cabe destacar que os aproximadamente R\$ 93,6 bilhões disponíveis para educação são distribuídos desequilibradamente entre União, estados e município, além do que esbarram na autonomia federalista e colidem com a cultura de alguns governantes que vêem na educação os seguintes atributos: 1) Sempre é possível transferir para seus sucessores o gasto com este tipo de serviço, visto que os retornos são a longo prazo; 2) Os gastos com educação consomem grandes recursos de custeio, sendo preferível gastar mais com investimentos que dão maior visibilidade partidária e viabilidade eleitoral; 3) A baixa fiscalização faz com seja possível desviar os recursos

¹⁵¹ A educação no Brasil na década de 90, documento oficial do INEP/MEC, Brasília 2003, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, relata esta taxa apurada para 1999.

destinados à educação para outras atividades como: construção de centro esportivo comunitário, pavimentação de ruas de acesso ou fronteiriças a prédios/instalações escolares, construção de abrigos em paradas de ônibus nas zonas rural e urbana, realização de eventos como festivais musicais e de teatro, shows, rodeios, construção de poços artesianos, etc..

O conflito entre o Brasil profundo (arcaico/rural) apontado por Gomes e Mac Dowel (152), que gasta com funções legislativas (em detrimento da educação), e o Brasil moderno (contemporâneo/urbano), que busca avanços na questão educacional para fomentar o desenvolvimento sustentável não se resolve no curto prazo. Ao contrário, a tendência do conflito é sua perpetuação, mantendo a exclusão de parcelas significativas da população fora das escolas e ampliando com isso as diferenças sociais e regionais.

A mudança para a universalização do ensino fundamental e o rompimento da pobreza transgeracional, dependem de um novo formato de financiamento e gestão, que signifique um corte profundo no atual padrão, e uma guinada radical na direção de ampliar a escolaridade da população excluída. Estas condições não estão dadas no atual formato federativo de oferta de ensino no Brasil.

¹⁵² Idem ibidem.

Capítulo X

Conclusões.

Considerações Finais

A partir do exposto nos capítulos anteriores, podemos afirmar que o formato da estrutura institucional de cada Estado determina a sua capacidade de oferecer serviços educacionais à sociedade. Nesta estrutura institucional o fator relevante é a organização política do Estado que é fruto das escolhas realizadas pela elite política.

A elite política de uma nação é sempre influenciada por regras formais (trechos de Constituição que podem ser copiados de outros países) e pelas práticas usuais da população. Se houver profundas disjunções entre as normas formais e as regras informais estas distâncias podem ser um obstáculo adicional para melhoria das políticas públicas.

É importante destacar que as práticas usuais da população têm forte influência na organização das políticas públicas. Como exemplo, podemos afirmar que no federalismo americano, a população tem por tradição a autonomia e busca de soluções locais para os seus problemas, assim, a descentralização fiscal e administrativa para esta população é um fato comum.

A oferta de ensino é tratada, nos EUA, na perspectiva do distrito escolar pelo governo local sendo subordinada aos parâmetros de funcionamento dos sub-governos. É neste nível de poder (estado) que são feitas as conexões políticas, administrativas, curriculares e de financiamento para o funcionamento das escolas. A participação do governo central na organização escolar ocorre em um plano secundário.

No federalismo alemão e no brasileiro as questões de políticas públicas são quase sempre resolvidas a partir dos marcos definidos pelo Estado. Assim é

possível encontrar um repertório de soluções que podem ser centralizadoras ou descentralizadoras.

No caso da oferta de serviços educacionais no Brasil e na Alemanha, os principais fatores que determinam a combinação entre o formato centralizado ou descentralizado destas políticas públicas são: a) o tamanho das disjunções entre as regras formais e as práticas usuais; b) a propensão à otimizar dos recursos financeiros (modelo alemão é poupador e o brasileiro dispersa recursos); c) elementos históricos e culturais.

São estes os vetores explicam os esforços diferenciados para que os Estados possam cumprir a obrigação de oferecer uma educação neutra, obrigatória e livre, estimular o surgimento de novos métodos de aprendizado, ampliar o acervo cultural da sociedade, e principalmente investir em novos acervos para modernizar as escolas e capacitar os jovens.

No federalismo americano a dimensão deste esforço está reservado ao governo local e aos sub-governos, no federalismo alemão o grande papel do Estado é o de coordenar os Leanders. No federalismo brasileiro encontramos uma grande fragmentação. O Estado atua com baixa coordenação, a maioria dos governos locais não dispõe de recursos próprios, a educação não é vista como investimento para o desenvolvimento social e, os papéis federativos para fazer funcionar a escola pública são difusos.

A escola pública brasileira reflete o nosso ambiente federativo. Nesta dimensão, o resíduo de “direito legal” do governo central se sobrepõe às decisões dos sub-governos, a grande capacidade da União de coordenação, para captar recursos tributários, a eficiência das transferências federativas intragovernamentais, a relação mais intensa do cidadão com o governo federal, mobilizam enormes forças centrípetas.

O contrapeso a esta forte tendência centralizadora é relativamente pequeno. O poder dos governadores (e dos prefeitos) é bastante limitado pela figura das devoluções tributárias (são free riders do sucesso tributário de outros níveis de

poder) que combinadas com a anarquia orçamentária (dispersão dos recursos públicos) geram grandes disjunções no atendimento das demandas da população. A estrutura institucional destes níveis de poder não mobiliza forças centrifugas suficientes para equilibrar o centralismo do federalismo brasileiro.

Podemos afirmar que os limites para que a escola pública no Brasil seja inclusiva são políticos, passam principalmente pela construção de um novo formato de financiamento federativo do setor público, pela redução de disjunções federativas e pelo desmonte da armadilha criada pela Constituição de 1988 que ao atribuir caráter de ente federativo aos municípios limita a coordenação da oferta de serviços educacionais.

Um novo modelo institucional de escola pública brasileira em perspectiva democrática que amplie a escolaridade da população, não deve depender da riqueza da região, estado ou município onde o indivíduo reside, mas sim de uma gestão eficiente dos recursos totais que o país dispõe para aplicar nesta função.

Neste sentido, as considerações finais, apresentadas neste capítulo, são apenas indicativas, como recomendações para aumentar a eficiência do sistema educacional brasileiro na oferta de ensino em geral, mas focadas, principalmente, no ensino fundamental.

As observações apresentadas a seguir, têm o objetivo de ampliar o debate sobre alguns paradigmas e dualismos como: a) A legislação da educação deve ser centralizada e federal; b) É na esfera da União que os recursos devem estar concentrados; c) Centralizar a gestão da educação na esfera federal ou descentralizar para os sub-governos; d) Manter a obrigatoriedade de gasto com educação ou abandonar o contingenciamento orçamentário; e) Manter o FUDEP ou trocar pelo FUNDEB, etc..

Talvez uma das contribuições deste estudo seja apontar para a necessidade de aumentar a coordenação sobre os gastos com educação, uma vez que existem mecanismos eficientes de captação, partilha e distribuição de recursos

financeiros. Com isso, poderíamos avançar no atendimento às populações excluídas, contribuindo para romper com a pobreza transgeracional.

O critério para distribuir os recursos captados pelo Estado deve se orientar, primeiramente, para as regiões onde se encontram os bolsões de pobreza e exclusão de cada estado da federação, municípios e, inclusive, nas periferias das grandes metrópoles.

A coordenação na oferta da educação no Brasil deve buscar homogeneidade na infra-estrutura das escolas (nos ambientes escolares, capacitação dos professores, etc.). Neste sentido, toda proposta minimamente coerente deve abandonar projetos de ensino voltados para as demandas de empreiteiros como CIEPS, CIACs, CEU's, ou outros do mesmo estilo, que custam caro na sua implantação, consomem grandes recursos de custeio e discriminam a pobreza dentro da pobreza.

A proposta de criar um organismo na esfera da União (no MEC, por exemplo), para coordenar estas ações, esbarraria na ampliação do conflito entre governadores e o "ultra presidencialismo" (153) concentrado na figura do Chefe da Nação. Tal organismo seria também inviável visto na perspectiva histórica, porque a educação sempre foi descentralizada e encontraria grandes resistências dos estados e municípios, colidindo com o sistema escolar de cada um destes níveis de poder.

O CONSED (Conselho Nacional de Secretários da Educação) talvez seja o órgão mais adequado para coordenar uma política de uniformização das escolas públicas de ensino fundamental no Brasil. Estatutariamente, o conselho se declara com a finalidade de promover a integração das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e, embrionariamente, tem elementos para avançar neste processo. Como segue abaixo, temos as informações institucionais declaratórias obtidas no site da organização (154).

¹⁵³ Uso o conceito de ultra presidencialismo de maneira diferente da utilizada por Abrucio, concentro o poder na figura do presidente não nos governadores.

¹⁵⁴ Veja no site: <http://www.consed.org.br/>

O CONSED tem por finalidade promover a integração das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade, mediante:

I - participação na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação;

II - coordenação e articulação de ações de interesse comum das Secretarias Estaduais de Educação;

III - promoção de intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais;

IV - realização de seminários, conferências, cursos e outros eventos;

V - desenvolvimento de programas e projetos comuns, de interesse das Secretarias Estaduais de Educação;

VI - articulação com instâncias do governo e da sociedade civil.

Caso o consenso no debate, aponte o CONSED como a esfera legítima para gerir a nova política educacional, se romperia com a herança centralizadora de Getúlio e dos militares, que concentraram na União parte da gestão da educação no Brasil. Afastar-nos-íamos também, da “autonomia federalista” como motivo para não melhorar as escolas públicas.

A partir desse consenso, outro importante avanço poderia ocorrer se retiraria do MEC (da esfera federal) a função de oferecer todas as modalidades de ensino (as universidades federais poderiam ter um prazo de 10 a 15 anos para se tornarem estaduais), a pré-escola, o ensino fundamental e as escolas técnicas seriam transferidas com prazo mais curto (5 a 10 anos) para os estados. As faculdades municipais, em um prazo semelhante ao do governo central, seriam também “estadualizadas”.

Na esfera da União (MEC), deveria se concentrar a função de fiscalização dos atos do CONSED, garantindo o funcionamento adequado das escolas de todos os níveis e, principalmente, o esforço de padronização da infra-estrutura das escolas públicas do ensino fundamental (ambientes escolares, capacitação dos professores, etc.) em todo o Brasil.

Ainda na esfera federal (MEC), poderia ocorrer a total centralização financeira do sistema educacional, utilizando a grande experiência que o governo central tem em arrecadar, partilhar e distribuir recursos financeiros aos sub-governos e governos locais. Com isso seria possível retirar do MEC as atividades executórias e normativas, transferindo-as e concentrando-as no CONSED. Também, toda a experiência pedagógica acumulada no MEC, de gestão das suas escolas, deveria ser transferida ao CONSED, para que este possa repassá-la aos estados e municípios.

A Definição de papéis específicos no atendimento dos serviços educacionais, aumentando a especialização de cada nível de poder, seria fundamental para otimização dos recursos. Assim de maneira indicativa, poderemos sugerir a seguinte distribuição: aos municípios caberia a especialização na pré-escola e no ensino fundamental, aos estados o ensino médio/universidades e no governo central a parte financeira e a fiscalização de todo sistema de ensino.

Do ponto de vista administrativo, com a especialização dos níveis de poder em funções educacionais, seriam liberados recursos financeiros que permitiriam um movimento de unificação das condições de trabalho. Isto significa que em um período longo de transição pudessem ser unificados salários, estruturas previdenciárias, benefícios, condições gerais de trabalho etc.

Também seria necessário reduzir as “inovações” geradas pelas tensões partidárias/ideológicas na educação, através de um pacto nacional pela melhoria do ensino. Este recurso foi recentemente utilizado pela Espanha (155), pela edição da “Lei orgânica da educação de 3 de maio de 2006” e pelo

¹⁵⁵ Ver os sites: www.la-moncloa.es / e www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR

“Programa Nacional de Reformas de España”, com o objetivo de evitar casuísmos e avançar com metas fixas, para tornar o ensino espanhol semelhante ao padrão médio da comunidade europeia.

O pacto pelo ensino no Brasil, reduziria os casuísmos e a visão mágica de transformar “radicalmente” o ensino por leis e decretos, supondo que o mundo se ajusta imediatamente à vontade do legislador.

A sugestão apresentada acima de re-ordenamento institucional, contempla um novo desenho federativo para as políticas educacionais, levando em consideração os aspectos econômicos, administrativos, históricos e políticos tratados ao longo da pesquisa. O formato indicado se afasta dos modelos federativos Getulistas e militares (parcialmente centralizadores), afasta-se também da anarquia orçamentária dos estados e municípios, reforçando a possibilidade de ampliar o controle da sociedade sobre os gastos e a melhoria dos serviços educacionais oferecidos à população.

No aspecto político, o CONSED atuaria como um redutor dos conflitos verticais entre os entes da federação e, ao ampliar a sua legitimidade formal, melhoraria a capacidade de coordenação da política educacional do Estado. Com isso os “demos constraining” nos temas educacionais se reduziriam, pois toda legislação antes de ser votada pelo Congresso passaria pelo CONSED, os “checks and balances” se ampliariam, reduzindo a dispersão de recursos.

Há, evidentemente, outras possibilidades de combinações para um novo desenho de políticas educacionais, no entanto, no atual debate observa-se que as questões em pauta se limitam apenas a um re-arranjo dos recursos financeiros, que não tocam nas questões federativas, ou questionam a autonomia dos gastos. Presenciamos a manutenção do mesmo. As discussões tornam-se circulares e partidárias, há pouca inovação nas propostas de alternativas para a solução das desigualdades na rede pública de ensino.

A dispersão de recursos, a gestão mitigada em dezenas de modelos educacionais, a amplificação dos conflitos federativos e a falta de coordenação

não são tratados como tema central das discussões. A complexidade de arrecadar, repartir, transferir e gastar não é debatido amplamente, um dos grandes desafios do Brasil, seria a simplificação.

Na atual agenda da educação a discussão avança pouco e lentamente, há uma inócua polarização entre centralização da gestão versus descentralização, ou apenas propostas de pequenas mudanças tópicas nos programas já existentes que são apresentadas como grandes soluções.

Criar um novo desenho na educação que defina metas e prazos para reverter o contingente de crianças fora da escola, taxas de retenção escolar, o aumento da escolaridade, etc. (por cidade, estados e para o Brasil), são os desafios de um novo modelo institucional. Com a redução da complexidade e a transferência da responsabilidade da gestão da educação para um órgão “supra-estadual”, mas não federal, resgataríamos alguns ideais da cultura Republicana de autonomia e universalização do ensino no Brasil.

Neste estudo procurei apontar algumas disjunções federalistas que interferem na oferta de ensino no Brasil, destacando que a exclusão observada no sistema educacional de hoje tem origem no passado. A inquietação na busca da conexão entre fatores e causas da exclusão de parte significativa da população brasileira, pode ser explicada pela citação do historiador francês, Marc Bloch (156):

“ A incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas talvez não seja menos em vão se dedicar a estudar intensamente o passado, se não se souber nada do presente.”

¹⁵⁶ Bloch, Marc Apologie pour l’histoire ou métier d’historien, 4^a ed Paris, Armand Collin, 1961, p.13
Apud in Marçílio Maria L. p. XIV.

Bibliografia:

Abrucio, F.L. e Costa M. V. M. F., A reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro, pesquisa No 12, Konrad Adenauer, 1998, São Paulo

Abrucio, F.L. e Soares M. M., in Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC, pesquisa No 24, Cedec; Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001, São Paulo

Abrucio, L. F. . Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário. São Paulo, 1994, Mimeo (Mestrado-PUC/SP)

Abrucio, L. F. e Costa V. M. F. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. São Paulo, 1994, Fundação Konrad Adenauer, 1988 Caderno de Pesquisas No 12.

AFFONSO, R. B. ÁLVARES: SILVA, P. L. BARROS: A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados, 1995; São Paulo; Fundap

Affonso, R. de B. A, et alli. Empresas Estatais e Federação - ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1996

Amed. J.F. e Negreiros, P.J.de Campos. História dos Tributos no Brasil. São Paulo, 2000, Nobel-SINAFREP (Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de S. Paulo).

Anwar, S. Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from decentralization experience. World Bank, paper, April, 1997

Arretche Marta, "Federalismo e Democracia no Brasil, a visão da ciência política norte-americana." São Paulo em perspectiva, 15 (4), Fundação Seade, São Paulo, SP

Arretche, Marta T. S., Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, No 31, ano 11, Junho da 1966

Arretche, Marta T. S., Rodrigues, V., Descentralização das Políticas Públicas, São Paulo, Fundap, Fapesp, Brasília, Ipea, 1999

Arretche, Marta T. S., Rodrigues, V., Org., Descentralização das Políticas Públicas, São Paulo, Fundap, Fapesp, Brasília, Ipea, 1999

Bobbio, N. A teoria das Formas de governo, 8a edição, Brasília, UNB, 1995

Bovo, J. Murari. Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil, Cultura Acadêmica/Unesp, Araraquara, 2000

Buchanan, J. M. Uma indagação em teoria econômica, São Paulo, Ed. Inconfidentes, São Paulo, 1993

Constituição Federal do Brasil, Org. Medauar, O., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005.

Carnoy, Martin, RAZÕES PARA INVESTIR EM EDUCAÇÃO BÁSICA, Unicef, 1992, Brasília, Brasil.

Carvalho J. M. no livro Cidadania no Brasil O Longo Caminho, relata nos primeiro e segundo capítulos o processo eleitoral republicano da primeira República

Castro, J. A. org., Financiamento da Educação no Brasil, Em Aberto, V. 16, INEP/MEC, Brasília, 2001

Cavalcante A., Regime Federativo e a República Brasileira. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983.

Chiang, Alpha C., Métodos Fundamentais de Economia e Matemática, Ed. Amorrortu, B. Aires, 1978.

Dalton Hugh. Princípios de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, FGV, 1980. 4a edição

Dickens, C. Oliver Twist, Circulo do livro, 1984, São Paulo, Tradução: Antonio Ruas

Diniz Eli, “Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea”, São Paulo em perspectiva. Fundação SEADE, 15(4), 2001, São Paulo, SP.

Edding, F., Expenditure on Education: Statistic and Comments, in Robinson, E. A. G. and Vaizey, J. E., (Ed.), Chapter 2, The Economics of Education, Proceeding of a Conference held by the International Economic Association, ST. Martin’s Prees, New York, 1966.

Frey, Klaus, Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil, Planejamento e Políticas Publicas, No 21, IPEA, Junho de 2000

Furtado, C. O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a Formação do Brasil, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999

Furtado, Celso, Formação Economica do Brasil, Ed. Nacional 1974, R. de Janeiro

Gomes, M. G. & Dowell, M.C.M. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O Que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom

para o Social. Texto para discussão No706, IPEA - Internet/Brasília Fevereiro de 2000

Gonçalves, R. A. Uma Avaliação do Financiamento da Educação - O Estado de São Paulo de 1986 a 1992 A Mimeo, 1996, tese mestrado PUC/SP.

Hilsdorf, M.L. S., História da Educação Brasileira – Leituras, Editora Pioneira Thomson Learning, São Paulo, 2003

Hofmeister W. e Carneiro J. M. B. Federalismo na Alemanha e no Brasil, Série Debates nº 22: 2001 São Paulo; Fundação Konrad Adenauer

Hofmeister, W. et alli. Federalismo na Alemanha e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001

Jellinek Georg, Fragmentos de Estado, Madrid, Espanha, Editorial Civitas, 1981, p 57 a 65.

Jung, W., org., O Federalismo na Alemanha, Traduções, Konrad-Adenauer Stiftung, 1995, No 7

Katz, Ellis – Governo Local autônomo do EUA; Revista eletrônica, página 4, 1999, Filadélfia, Pensilvânia, Centro de Estudos para o Federalismo – verificar o site <http://usinfo.state.gov/homepage.htm>

Lemgruber A. T., Federalismo Fiscal no Brasil: Evolução e Experiências Recentes, Coordenadoria de Estudos Econômico-Tributários, Secretaria da Receita Federal, 2002, Brasília, BRASIL, site:<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/Palestr>

Mac Dowell Maria Cristina.; Gomes Gustavo Maia. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social in IPEA – Texto para Discussão No 706; Brasília, fevereiro de 2.000

Marcílio, Maria Luiza. “O que torna o ensino público brasileiro tão fraco? O atraso histórico na educação” Braudel Papers, associado a Fundação Armando Álvares Penteado, São Paulo, No 30 de 2001.

Mendes, Marcos – Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação dos resultados do FUNDEF, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial 2001 – www.braudel.org.br

Menezes-Filho, Naércio, Elaine Pazaello, Do Teachers' Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reform in Brasil. Universidade de São Paulo, Cebrap, Paper, maio de 2005

Monlevade João, Ferreira Eduardo, “O Fundef e seus pecados capitais”, 1997, editora idéa, Brasília, DF.

Moraes, R de M. As Relações Intragovernamentais na República Federal da Alemanha: Uma análise econômico-institucional, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001

Musgrave, A. R., Teoria das finanças públicas: Um estudo da economia governamental, Ed. Atlas, São Paulo, 1974, volume I e volume II

Neubauer, Rose da Silva e Cruz, Neide, Política educacional 1994, p 90

North, Douglas "Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico, Ensaio e Artigos, junho de 1994, Instituto Liberal, Rio de Janeiro, RJ.

North, Douglas C. Desempeno econômico em el transcurso de los años, Conferência em Estocolmo ao receber o prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 9 de Dezembro de 1993, site: <http://www.eumed.net/coursecon/economistas/north.htm>.

Nunes, M. T., História da educação em Sergipe, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984

Ponteil, F. Histoire de l'Enseignement en France. Paris: SIREY, 1966.

Prado Sergio, Instituto de Economia da Unicamp, paper preliminar Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira, EBAP/K. ADENAUER, Coordenação do Prof. Fernando A. Resende, Campinas 2001

Prado, S., Cavalcanti, C. E. G., Federalismo no Brasil, A guerra fiscal no Brasil, Fundap, Fapesp, Ipea: Brasília, 2000

Prado, S., Quadros, W., Cavalcanti, C.E., Federalismo no Brasil, Partilha de recursos na Federação Brasileira, Fundap, Fapesp, Ipea: Brasília, 2000

Reis, E. J. & Blanco, F.A Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/1990. Texto para discussão No 404, IPEA - Internet/R. de Janeiro, Fevereiro de 1967

Resende, F. e Oliveira, A. de Oliveira, Org., Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo, 2003

Ribeiro, M. L. S. História da educação brasileira, 1984, Ed. Moraes, São Paulo

Ribeiro, S. C., A educação e a inserção do Brasil na modernidade, a ser publicado no Caderno de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, preliminar, junho de 1992

Ribeiro. S. C., A pedagogia da Repetencia, paper, Setembro de 1990.

Robinson, E. A. G. and Vaizey, J. E., (Ed.), The Economics of Education, Proceeding of a Conference held by the International Economic Association, ST. Martin's Prees, New York, 1966.

Rodden, J., Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas, "Perper", preliminar, traduzido por Míriam Adelman e Marta Arretche, 2006, USP

Romanelli Otaíza, História da educação no Brasil, Ed. Vozes, Petropolis, 1980

Santos Jr., Enestor da Rosa; Filho, Naércio M. e Ferreira C. Pedro: Migração, seleção e diferenças regionais de renda no Brasil junho de 2003, no site:<http://epge.fgv.br/portal/pesquisa/producao/4117.html>

SAY, J.B. Tratado de Economia Política p.417, Capítulo IX, Ed. Abril Coleção os Economistas

Schultz, T. W., O valor econômico da educação, Zahar editores, Rio de Janeiro, 1973

Schultze R.O in Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses. Organizadores: Hofmeister W. e Carneiro J. M. B. Federalismo na Alemanha e no Brasil, Série Debates nº 22: 2001 São Paulo; Fundação Konrad Adenauer.

Schwartzman, S.; Durham, R. E. e Goldemberg, J., em Joseph Puryear e José Joaquin Brunner, Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas: Un Proyecto del Diálogo Latinoamericano, vol. 2. pp. 51-100. Washington, Organização dos Estados Amer

Serra, J. e Afonso, J. R. R., Federalismo Fiscal à brasileira: Algumas reflexões, revista BNDES, V. 6, No 12, p. 3-30, Rio de Janeiro, Dez. 1999.

Shah, A. Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization Experience, paper do Banco Mundial, Whashington, DC, USA, April 1997

Smith Adam, Riqueza das nações, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, Lisboa, Portugal.

Spahn, Paul Bernard, Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha, 147 , 2001, in Federalismo na Alemanha e no Brasil organizado por Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Adenauer, série debates no 22, Vol. I.

Stepan Alfred, Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que ampliam ou restringem o poder do Demos. Rio de Janeiro, 1999 apostila.

Stotsky G. Janet and Sunley M. Emil – Apud in Ter-Minassian Teresa, Fiscal Federalism in Theory and Praticce, IMF, Whashington, 1997

Tafner, Paulo. "Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político Brasileiro" IPEA, Texto para Discussão No 450, Dezembro de 1996, Rio de Janeiro, RJ.

Ter-Minassian Tereza. Fiscal Federalism in Teory and Praticce. International Monetary Fund. IMF Graphics Section. Whashington 1997

Varsano, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: Anotações e reflexões para futuras reformas, Texto para discussão No 405, IPEA, R. de Janeiro, 1996

Vazques, Daniel Arias, Desequilíbrios regionais no Financiamento da Educação: A política de equidade. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, junho de 2005

Versano, R. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Texto para discussão No 405, IPEA - Internet/ R. de Janeiro Janeiro de 1966

Vieira Paulo Reis, AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E ACADÊMICA: TENDÊNCIAS NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL, Trabalho Apresentado em Seminário Internacional De Paul University (EUA) Instituto de Estudos e Projetos de Educação Superior (Brasil) , Março de 2000, São

Vieira, Oscar Vilhena, “Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política”. Malheiros Editores LTDA, São Paulo 2002.

Vieira, Paulo Reis, “AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E ACADÊMICA: TENDÊNCIAS NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL, Trabalho Apresentado em Seminário Internacional De Paul University (EUA) Instituto de Estudos e Projetos de Educação Superior (Brasil) , Março de 2000, São Paulo, Capital.

Westphal J. W. in Federalism in the United States: Nation Centered Power: Organizadores AFFONSO, R. B. ÁLVARES: SILVA, P. L. BARROS:.. A Federação em Perspectiva: Ensaios Seleccionados, 1995; São Paulo; Fundap

Zimmemann, Horst,. Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha, 147 , 2001, in Federalismo na Alemanha e no Brasil organizado por Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Adenauer, série debates no 22, Vol. I.

Zockun, M. H., Zylberstajn, H., Silber, S., Pellin, E., de Souza, A. P., Afonso, L. E., Rizzieri J., in Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos, Cadernos Fecomercio de Economia, No 11, São Paulo, Abril de 2006

Sites e Fontes de Pesquisa.

Alemanha:

As informações sobre o sistema educacional alemão foram obtidos nos sites: <http://www.alemanha-online.de/educacao.php> e Deutsche Welle <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1015639,00.html>

EUA:

As informações sobre o sistema legislativo, o poder executivo e o poder judiciário dos EUA foram obtidas no site:

<http://www.embaixadaamericana.org.br/elections/congress.htm>

As informações sobre o sistema educacional americano foram obtidas nos sites:

www.educationusa.state.gov

<http://usinfo.state.gov/>

Espanha:

As informações sobre o pacto pela educação da Espanha foram obtidas nos sites:

: www.la-moncloa.es / e www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>

Fundo Monetário Internacional: <http://www.imf.org/>

Unesco: www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/Literacy_10YearAgeGrp_August2005.xls. Acesso em: 6 out. 2005.

Brasil:

Educação no Brasil foram utilizadas as informações contidas nos sites:

INEP. www.inep.gov.br

Censo social do IBGE – PNAD 2004. www.ibge.gov.br

IPEA: www.ipea.gov.br

IPEA . <http://www.ipea.gov.br/> os boletins de Mercado de Trabalho, nos anexos estatísticos a tabela A.7.4 – Estes dados estão presentes nos documentos do IPEA até a edição No 20 de novembro de 2002, após esta data os documentos do IPEA que analisam o mercado de trabalho não disponibilizam mais esta informação.

MEC: <http://portal.mec.gov.br/>

Conselho Nacional de Secretários da Educação.

<http://www.consed.org.br/>

<http://www.bndes.gov.br/>

www.braudel.org.br

site:[http:// www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios)

Anexo I

Evolução do Perfil Tributário na Republica

Anexo I

Evolução Tributária da República de 1891 até 2.001

Primeira República	Receitas Tributárias da União	Receitas Tributárias dos Estados	Receitas Tributárias dos Municípios
Os elementos que caracterizam o regime tributário deste período são: 1) acabar com impostos antigos que não se justificam política e economicamente 2) Estabelecer o domínio fiscal da União e dos Estados com grande autonomia para cada esfera de poder.	Imposto sobre a importação de procedência estrangeira	Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção	Da alienação, aforamento e locação de imóveis
	Direitos de entrada, saída e estada de navios	Sobre imóveis urbanos e rurais	Imposto de taxa máxima de dois cruzeiros sobre cada milhar de café
	Imposto sobre a Renda – Artigo 31 da Lei de Orçamento nº 4625 de 31/12/1922	Sobre transmissão de propriedade	Taxas diversas: Água, esgotos, abertura de estradas; Localização do comércio (inclusive ambulantes); Terrenos de cemitérios; Matadouros; Jogos, espetáculos; Publicidades; Viação, cercas, guias; e Alvarás de Licença, certidões
Os Municípios não tinham autonomia tributária. Os tributos relatados – (Café e Alienação, aforamento e locação de imóveis) são uma permissão do Estado. O perfil impositivo apresentado aqui é do Município de São Paulo fixado pela Lei Estadual 1.038 de 1906	Taxas dos Correios	Sobre indústria e profissões	
	Taxas de selo quanto a atos emanados de seus respectivos governos e negócios da sua economia.	Taxas de selos quanto a atos emanados de seus respectivos governos e negócios da sua economia.	
		Taxas de selos de seus Correios	

República Vargas – 1932	Receitas Tributárias da União	Receitas Tributárias dos Estados	Receitas Tributárias dos Municípios
A Carta de 1932 preserva a autonomia tributária dos três níveis de poder com clara discriminação das rendas.	Imposto de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor a explosão.	Imposto sobre propriedade territorial, exceto a urbana.	Imposto de licenças
Consignou-se o conceito de bi-tributação, proibindo-a;	Imposto de transferência de fundos para o exterior.	Sobre transmissão de propriedade causa mortis.	Impostos predial e o territorial urbanos, cobrados o primeiro sob a forma de décima ou cédula de renda.
A lista aqui apresentada acrescenta os novos tributos sobre a base tributária anterior.		Sobre transmissão de propriedade inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade.	Imposto sobre diversões públicas
		Consumo de combustíveis de motor de explosão.	Imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais.
		Vendas e consignações efetuadas por comerciantes, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual.	
		Indústrias e Profissões – lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município.	

República Vargas – 1937	Receitas Tributárias da União	Receitas Tributárias dos Estados	Receitas Tributárias dos Municípios
A Constituição, fruto do golpe político militar de Vargas, foi fortemente centralizadora, reduzindo a autonomia tributária dos subgovernos. Ampliou a aplicação do imposto de renda. Atraiu o imposto sobre o consumo na sua totalidade para a esfera federal. (combustíveis inclusive).	Consumo de quaisquer mercadorias.	Cedeu o tributo de combustíveis à União	Não houve mudança
	Renda e proventos de qualquer natureza		

República Populista – Constituição de 1946	Receitas Tributárias da União	Receitas Tributárias dos Estados	Receitas Tributárias dos Municípios
O regime tributário de 1946, resgatou a autonomia dos três níveis de poder. O conceito de bi-tributação perdeu a importância. Outra característica foi a partilha de impostos entre Estados e Municípios. Não houve grandes mudanças estruturais no perfil impositivo.	Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, minerais do país e energia elétrica	Contribuições de melhoria	Imposto de indústria e profissões
	Impostos extraordinários.	Outros impostos a serem criados	Contribuições de melhoria
	Contribuições de melhoria		Impostos quanto a atos emanados de seus respectivos governos e negócios da sua economia

Em 1961 houve a tentativa de uma pequena reforma a favor dos Municípios com as seguintes mudanças: a) Os Municípios passaram a partilhar 10% da arrecadação do imposto de consumo da União; b) Os Municípios passaram a partilhar 15% da arrecadação do imposto sobre a renda (União); c) Os Estados perderam para os municípios o imposto sobre a propriedade rural e transmissão da propriedade

imobiliária inter-vivos; d) A União ficou com a competência para decretar novos impostos na iminência ou em caso de guerra.

No início da década de 60 havia uma grande proliferação de fundos que apresentamos a seguir: Fundo de Socorro contra a Secas do Nordeste; Fundo Único da Previdência Social; Fundo de Valorização Econômica da Amazônia; Fundo Ferroviário Nacional; Fundo de Reparcelamento Econômico; Fundo Federal de Eletrificação; Fundo de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País; Fundo da Marinha Mercante; Fundo Nacional de Pavimentação; Fundo Portuário Nacional; Fundo Rodoviário Nacional; Fundo de Amparo à Lavoura Cafeeira; Fundo de Reparo da Lavoura Cacaueira; Fundo de Ágios; Fundo Naval; Fundo Aeronáutico; Fundo de Assistência Hospitalar; Fundo Nacional de Ensino Primário; Fundo Nacional de Ensino Médio; Fundo Social Sindical; Fundo de Reparcelamento das Repartições Aduaneiras; e Fundo de Melhoramento das Estradas de Ferro.

A estrutura de captação para os fundos assemelha-se a um tributo, a diferença é que se trata de uma receita vinculada. Há neste recurso tributário as seguintes deficiências: a) Apresentam grande dificuldade de Controle da arrecadação e do gasto; b) Representam uma duplicação tributária, ou seja, concorrem com os impostos; e c) São recursos que ampliam na prática, e exclusivamente as receitas da União em detrimento dos outros níveis de poder.

Com o golpe militar de 1964 resgatou-se o centralismo tributário. Os maiores perdedores de recursos e tributos foram os Estados, os Municípios tiveram uma redução de receitas tributárias mas tiveram ampliados seus aportes financeiros através de aplicações específicas de fundos da união em programas apoiados em projetos de desenvolvimento aos municípios.

Governo Militar – Constituição de 1964	Receitas Tributárias da União	Receitas Tributárias dos Estados	Receitas Tributárias dos Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Regime tributário de 1964, estabeleceu um corpo tributário nacional e consistente. • Concentrou impostos na esfera da União. • Alterou as regras de distribuição da arrecadação entre os níveis de poder. • Implantou de maneira definitiva e estabilizou a estrutura dos fundos de participação estaduais e municipais apoiados em critérios de progressividade social. • Suprimiu todos os fundos citados acima, dando maior racionalidade a arrecadação e partilha dos recursos. • Criou programas de incentivos fiscais que substituirão e direcionaram recursos para os antigos fundos. • Modernizou a máquina fiscal. • Suprimiu a autonomia tributária de Estados e Municípios 	Imposto sobre importação de produtos estrangeiros	Imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis	Imposto sobre propriedade predial e territorial
	Imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados	ICM – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias	Imposto sobre serviço de qualquer natureza
	Imposto sobre propriedade rural	Contribuições de melhoria	Taxas
	Imposto de renda e proventos de qualquer natureza.	Taxas	Contribuições de melhoria
	Imposto sobre produtos industrializados.		
	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros e operações relativas a títulos e valores mobiliários		
	Imposto sobre serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal		
	Imposto sobre produção, importação, circulação distribuição e consumo de combustíveis e lubrificantes de qualquer origem e natureza		
	Imposto sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica.		
	Imposto extraordinário de guerra		
Taxas			
Contribuições de melhoria			

O quadro acima apresenta o perfil impositivo praticado logo após a promulgação da Lei 5.172 de 01/01/1966. Evidentemente este perfil foi transformado em função das pressões políticas e das necessidades conjunturais até a promulgação da Constituição de 1988.

A Lei 4.320 em 17/03/1964 é que instituiu as “Normas Gerais de Direito Financeiro” para elaboração e controle dos orçamentos, gastos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e a promulgação da Lei 5.172 de 1 de Janeiro de 1966 que recebeu o nome de Código Tributário Nacional deram pela primeira vez na história da República, corpo legal ao processo de arrecadação e gasto do setor público.

Antes da existência destes dois instrumentos, os governantes usufruíam de ilimitada liberdade para gastar os recursos públicos e lançar impostos, taxas e contribuições de melhoria (leia-se fundos). O estabelecimento de maior controle nos gastos públicos significou na prática a redução das receitas e restrições de gastos dos governos estaduais.

Esta legislação constitui uma ruptura real com o padrão de gestão pública anterior a 1964, resgata a função de instrumento de política econômica (fiscalismo), aumenta a eficiência tributária (no início dos anos 60 a arrecadação era em torno de 18% do PIB, saltando para aproximadamente 23% do PIB em 1968), e inibe a prática de gastos não orçamentários, que eram muito freqüentes antes de 1964. A mudança radical que ocorreu na área tributária, foi na forma de arrecadar e de gastar as receitas públicas pela edição das leis citadas acima. No entanto, não foram criados novos tributos, mas mantidos e atualizados os já existentes.

Os impostos que aparecem no novo perfil, ainda são uma evolução do sistema tributário da primeira República. Como exemplo, citamos o imposto de importação criado na Constituição de 1891 que se mantém na Constituição de 1966, só que remodelado e adaptado para as condições atuais, esta permanência é observada também nos outros impostos.

A reforma de 1964 alterou radicalmente a distribuição de tributos entre os três níveis de poder, penalizando explicitamente os governos Estaduais.

República Nova – 1988 até ...	Receitas Tributárias da União	Receitas Tributárias dos Estados	Receitas Tributárias dos Municípios
<p>Este é o rearranjo tributário realizado pela Constituinte de 1988 caracterizado pela melhor distribuição de tributos entre os três níveis de poder.</p> <p>Nesta nova composição a União ainda permanece com uma base tributária ampla e que cobre todas as figuras tributárias.</p> <p>Os Estados e Municípios tem, nesta nova Constituição, a sua base tributária ampliada.</p> <p>Outra característica é a devolução da autonomia dos Estados e Municípios em relação a gestão de seus tributos.</p>	✓ Imposto sobre importação de produtos estrangeiros	✓ Imposto sobre a transmissão “causa mortis” e doação de quaisquer bens ou direitos.	✓ Imposto sobre propriedade predial e territorial
	✓ Imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados	✓ ICM – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços, de transporte interestadual e inter-municipal.	✓ Imposto sobre transmissão “inter vivos”, a qualquer título, bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis
	✓ Imposto sobre propriedade rural		✓ Imposto sobre serviço de qualquer natureza
	✓ Imposto de renda e proventos de qualquer natureza.	✓ Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel	
	✓ Imposto sobre produtos industrializados.	✓ Imposto sobre propriedade de veículos automotores	Taxas
	✓ Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros e operações relativas a títulos e valores mobiliários	✓ Adicional de Imposto de renda incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital	Contribuições de melhoria
	✓ Imposto sobre grandes fortunas	Contribuições de melhoria Taxas	
	✓ Empréstimo Compulsório		
	✓ Imposto extraordinário de guerra		
	Taxas Contribuições de melhoria		

A Reforma pós Estado autoritário que trouxe maior autonomia aos Estados e Municípios, trouxe também, a guerra fiscal entre Estados e Municípios, o aumento da carga tributária total, e a indefinição de papéis na prestação de serviços à população. A Constituição de 1988 tornou difusa as responsabilidades de maneira geral e especificamente na prestação de serviços de educação e saúde.

Para poder ajustar suas contas o governo federal lança mão de uma nova contribuição, a CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira que transformou-se em Imposto sobre Movimentação Financeira. Outra contribuição que surge é o Cofins – Contribuição para o financiamento da seguridade social. Após a reforma que manteve os antigos fundos de participação, o governo federal criou mais um fundo – o FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – que retira 20% das receitas de Estados e Municípios para uso da União.

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS

- Imposto de renda: sobre lucros, ganhos e rendimento de capital adicional até 5% do que for pago à União, por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios. Sobre o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte
- Imposto sobre operações financeiras: transferência de 30% do total arrecadado sobre o ouro como instrumento financeiro.
- Fundo de ressarcimento das exportações sobre produtos industrializados - 10% da arrecadação do IPI realizada pelo governo federal
- Quota-parte do Imposto sobre a Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados 21,5%, Quota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS

- Quota-parte da arrecadação federal do IR e IPI, que formam o Fundo de Participação dos Municípios - 22,5%
- Arrecadação do Imposto de Renda incidente na fonte dos funcionários municipais da administração direta, autarquias e fundações
- Transferência do Imposto territorial rural com a Quota-parte de 50% da sua arrecadação
- Quota-parte do Fundo de ressarcimento das exportações, de origem federal, incidente em 25% dos 10% estadual, a partir da arrecadação do IPI
- Quota-parte transferida aos Municípios da arrecadação do IOF sobre o ouro como ativo financeiro ou cambial. Retorna 70% do total da arrecadação ao município de origem.

TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS PARA OS MUNICÍPIOS

- Sobre a arrecadação do imposto sobre propriedade de veículos, 50% retorna aos Municípios na forma de Quota-parte.
- Quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços transferidos aos Municípios em 25% do total arrecadado pelo Estado.

Anexo II

Distâncias Vetoriais

Dados Financeiros: 1996

Análise com dados Financeiros 1996																											
1996	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
AC	0																										
AL	19,19	0																									
AM	23,84	23,84	0																								
AP	3,67	27,51	3,67	0																							
BA	19,13	8,38	15,46	19,13	0																						
CE	0,70	9,08	14,76	18,43	0,70	0																					
DF	20,72	29,80	5,96	2,29	21,42	20,72	0																				
ES	3,40	26,40	2,56	1,11	18,02	17,32	3,40	0																			
GO	0,40	26,00	2,16	1,51	17,63	16,93	3,79	0,40	0																		
MA	28,22	2,22	26,06	29,73	10,60	11,29	32,02	28,62	28,22	0																	
MG	29,45	27,23	3,39	0,28	18,85	18,15	2,57	0,83	1,23	29,45	0																
MS	0,71	27,94	4,10	0,43	19,56	18,87	1,86	1,54	1,94	30,16	0,71	0															
MT	0,88	27,06	3,22	0,45	18,68	17,99	2,74	0,66	1,06	29,28	0,17	0,88	0														
PA	2,80	24,26	0,42	3,25	15,89	15,19	5,53	2,14	1,74	26,48	2,97	3,68	2,80	0													
PB	16,56	7,70	16,14	19,81	0,68	1,37	22,09	18,70	18,30	9,92	19,53	20,24	19,36	16,56	0												
PE	0,74	8,45	15,39	19,06	0,07	0,63	21,35	17,95	17,56	10,66	18,78	19,50	18,62	15,82	0,74	0											
PI	16,66	8,21	32,05	35,72	16,59	17,29	38,01	34,61	34,22	5,99	35,44	36,15	35,27	32,48	15,92	16,66	0										
PR	38,72	30,51	6,67	3,00	22,13	21,44	0,71	4,11	4,51	32,73	3,28	2,57	3,45	6,25	22,81	22,07	38,72	0									
RJ	1,14	29,37	5,53	1,86	21,00	20,30	0,42	2,97	3,37	31,59	2,14	1,43	2,31	5,11	21,67	20,93	37,59	1,14	0								
RN	14,97	14,40	9,44	13,11	6,02	5,33	15,40	12,00	11,60	16,62	12,83	13,54	12,66	9,86	6,70	5,96	22,61	16,11	14,97	0							
RO	14,28	28,68	4,84	1,17	20,30	19,61	1,12	2,28	2,68	30,90	1,45	0,74	1,62	4,42	20,98	20,24	36,89	1,83	0,69	14,28	0						
RR	4,18	32,86	9,02	5,35	24,49	23,79	3,07	6,46	6,86	35,08	5,63	4,92	5,80	8,60	25,16	24,42	41,08	2,35	3,49	18,46	4,18	0					
RS	2,10	30,77	6,93	3,26	22,39	21,69	0,97	4,37	4,77	32,99	3,54	2,83	3,71	6,50	23,07	22,32	38,98	0,26	1,40	16,37	2,09	2,10	0				
SC	0,35	31,12	7,28	3,61	22,74	22,05	1,33	4,72	5,12	33,34	3,89	3,18	4,06	6,86	23,42	22,68	39,33	0,61	1,75	16,72	2,44	1,74	0,35	0			
SE	17,50	13,62	10,22	13,89	5,24	4,55	16,18	12,78	12,38	15,84	13,61	14,32	13,44	10,64	5,92	5,18	21,83	16,89	15,75	0,78	15,06	19,24	17,15	17,50	0		
SP	17,73	31,35	7,52	3,85	22,98	22,28	1,56	4,96	5,35	33,57	4,13	3,41	4,29	7,09	23,65	22,91	39,57	0,84	1,98	16,95	2,67	1,51	0,59	0,23	17,73	0	
TO	15,83	15,90	8,49	0,70	20,72	7,07	14,30	10,97	10,58	18,10	11,78	12,47	11,61	8,90	8,38	7,67	24,05	15,00	13,88	2,78	13,20	17,33	15,25	15,60	3,22	15,83	0
Média	11,63	20,87	8,85	8,37	15,07	14,72	8,97	8,55	9,02	23,48	8,23	8,74	9,27	9,93	15,26	15,92	30,97	5,50	5,99	10,79	5,66	6,99	6,67	8,33	6,98	7,92	0,00
Desvio Padrão	11,02	10,39	7,65	10,22	8,47	7,84	11,22	9,73	9,53	11,10	9,46	9,99	9,50	7,77	9,48	8,67	12,69	7,29	6,74	8,07	5,94	8,80	8,73	9,52	9,45	11,20	9,70

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Dados Financeiros: 2.000

Análise com dados Financeiros 2000																											
2000	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
AC	0																										
AL	6,25	0																									
AM	8,79	8,79	0																								
AP	0,42	9,21	0,42	0																							
BA	3,23	5,97	2,81	3,23	0																						
CE	2,26	3,71	5,07	5,50	2,26	0																					
DF	7,40	11,12	2,33	1,91	5,14	7,40	0																				
ES	1,66	9,46	0,67	0,25	3,48	5,74	1,66	0																			
GO	0,46	9,91	1,13	0,70	3,94	6,20	1,20	0,46	0																		
MA	8,25	1,66	7,13	7,55	4,32	2,05	9,46	7,80	8,25	0																	
MG	8,40	10,06	1,28	0,85	4,09	6,35	1,05	0,61	0,15	8,40	0																
MS	0,43	9,63	0,84	0,42	3,66	5,92	1,49	0,17	0,28	7,97	0,43	0															
MT	0,42	10,06	1,27	0,85	4,08	6,34	1,06	0,60	0,14	8,40	0,01	0,42	0														
PA	5,10	4,96	3,83	4,25	1,02	1,24	6,16	4,50	4,96	3,30	5,10	4,67	5,10	0													
PB	1,03	5,98	2,80	3,22	0,01	2,27	5,13	3,47	3,93	4,32	4,08	3,65	4,07	1,03	0												
PE	4,36	1,62	7,16	7,59	4,35	2,09	9,49	7,83	8,29	0,04	8,44	8,01	8,43	3,34	4,36	0											
PI	3,68	2,06	10,85	11,27	8,04	5,77	13,18	11,52	11,97	3,72	12,12	11,69	12,12	7,02	8,05	3,68	0										
PR	12,48	10,42	1,63	1,21	4,45	6,71	0,69	0,96	0,51	8,76	0,36	0,79	0,37	5,46	4,44	8,80	12,48	0									
RJ	0,22	10,20	1,42	0,99	4,23	6,49	0,91	0,75	0,29	8,54	0,14	0,57	0,15	5,25	4,22	8,58	12,26	0,22	0								
RN	6,43	3,77	5,02	5,44	2,20	0,06	7,34	5,68	6,14	2,11	6,29	5,86	6,28	1,19	2,21	2,15	5,83	6,65	6,43	0							
RO	6,09	9,86	1,07	0,65	3,89	6,15	1,25	0,41	0,05	8,20	0,20	0,23	0,19	4,90	3,88	8,24	11,92	0,56	0,34	6,09	0						
RR	1,10	10,96	2,17	1,75	4,98	7,25	0,16	1,50	1,04	9,30	0,90	1,33	0,90	6,00	4,97	9,34	13,02	0,54	0,75	7,19	1,10	0					
RS	0,35	10,61	1,82	1,40	4,63	6,89	0,51	1,15	0,69	8,95	0,54	0,98	0,55	5,65	4,62	8,98	12,67	0,18	0,40	6,83	0,74	0,35	0				
SC	0,40	11,01	2,22	1,80	5,03	7,30	0,11	1,55	1,09	9,35	0,95	1,38	0,95	6,05	5,02	9,39	13,07	0,59	0,80	7,24	1,15	0,05	0,40	0			
SE	6,12	4,89	3,90	4,32	1,09	1,18	6,23	4,57	5,03	3,23	5,17	4,74	5,17	0,07	1,10	3,27	6,95	5,53	5,31	1,12	4,97	6,07	5,72	6,12	0		
SP	5,97	10,86	2,07	1,65	4,88	7,15	0,26	1,40	0,95	9,20	0,80	1,23	0,80	5,90	4,88	9,24	12,92	0,44	0,66	7,09	1,00	0,10	0,25	0,15	5,97	0	
TO	4,51	7,48	2,99	2,26	7,40	4,16	4,73	3,42	3,75	5,94	3,87	3,54	3,86	3,23	2,68	5,97	9,46	4,15	3,98	4,11	3,71	4,59	4,30	4,64	3,28	4,51	0
Média	3,92	7,47	2,88	2,88	3,79	4,76	3,43	2,92	3,03	6,10	2,91	3,07	3,26	3,93	3,88	6,47	10,05	1,89	2,08	4,96	1,81	1,86	2,13	2,73	3,08	2,26	0,00
Desvio Padrão	3,41	3,53	2,52	2,84	2,00	2,58	3,85	3,18	3,55	3,30	3,55	3,29	3,63	2,44	2,02	3,34	4,20	2,53	2,46	2,92	1,81	2,73	2,67	3,12	2,99	3,19	3,17

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Desempenho escolar: Censo de 1990

Desempenho escolar censo 1990																											
1990	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
AC	0																										
AL	13,62	0																									
AM	17,49	30,97	0																								
AP	20,37	32,66	14,27	0																							
BA	8,27	5,90	25,55	27,34	0																						
CE	9,32	8,42	25,92	25,71	4,27	0																					
DF	34,47	45,52	27,36	15,34	40,32	37,73	0																				
ES	26,00	37,65	19,41	7,64	32,22	29,91	9,35	0																			
GO	21,09	31,66	19,18	9,05	26,28	23,57	14,89	7,23	0																		
MA	16,21	3,79	33,69	34,08	8,70	9,86	46,46	38,91	32,85	0																	
MG	24,40	36,37	17,04	8,27	30,73	28,60	12,44	4,04	6,66	37,95	0																
MS	24,70	36,72	17,27	7,04	31,15	29,05	11,37	2,49	7,04	38,20	1,99	0															
MT	18,01	29,85	14,62	5,77	24,30	22,25	16,98	8,08	4,89	31,36	6,79	6,87	0														
PA	11,03	23,86	11,06	10,68	18,12	17,03	24,33	15,51	11,52	25,96	13,51	13,91	7,62	0													
PB	8,67	5,95	26,06	26,89	1,93	3,32	39,68	31,72	25,74	7,99	30,43	30,79	23,92	18,12	0												
PE	10,14	15,93	22,59	18,81	11,33	8,00	29,96	22,51	16,19	16,74	21,70	21,96	15,34	12,06	10,28	0											
PI	26,99	15,70	44,10	41,70	19,54	18,41	51,53	45,18	38,61	12,43	44,68	44,95	38,55	34,80	18,49	23,31	0										
PR	28,42	40,62	19,30	9,65	35,07	33,03	9,51	4,13	10,78	42,09	5,14	4,10	10,83	17,61	34,70	25,91	48,82	0									
RJ	28,46	40,01	20,89	12,19	34,40	32,03	9,86	5,86	9,17	41,51	5,00	5,70	11,05	17,71	34,11	24,99	47,50	6,13	0								
RN	15,13	19,01	26,23	20,12	15,20	11,22	28,96	22,39	15,73	19,06	22,02	22,28	16,37	15,25	13,96	5,02	22,94	26,10	24,70	0							
RO	22,32	35,46	11,21	6,66	29,82	28,62	16,97	8,98	11,73	37,37	7,38	6,98	8,25	11,84	29,72	22,57	45,77	8,34	11,50	24,32	0						
RR	27,53	40,82	14,17	10,22	35,36	34,40	16,68	11,93	17,03	42,69	11,88	10,86	14,13	17,74	35,23	28,27	51,30	9,78	14,33	30,01	6,73	0					
RS	32,17	43,83	23,74	13,85	38,32	35,92	6,90	6,64	12,53	45,15	7,98	7,59	14,22	21,39	37,89	28,59	50,98	4,95	5,42	28,05	13,06	14,04	0				
SC	30,78	42,86	21,53	11,62	37,35	35,21	7,74	5,55	12,47	44,24	7,24	6,26	13,06	20,00	36,93	27,95	50,68	2,50	6,64	27,87	10,60	10,92	3,35	0			
SE	17,11	11,51	33,18	30,08	11,46	8,39	40,11	33,43	26,83	9,97	32,83	33,12	26,71	23,27	9,98	11,52	11,89	37,04	35,70	11,34	34,07	39,71	39,27	38,93	0		
SP	33,21	44,91	24,50	14,48	39,41	37,02	6,06	7,49	13,63	46,20	9,11	8,57	15,26	22,43	38,97	29,64	52,01	5,63	6,43	29,08	13,80	14,16	1,39	3,56	40,31	0	
TO	7,17	18,80	15,52	4,27	37,73	11,77	27,95	19,35	14,09	20,70	17,78	18,13	11,32	5,51	12,94	7,38	29,47	21,97	21,84	11,40	16,89	22,75	25,45	24,30	18,10	26,58	0

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Desempenho escolar: Censo de 2.000

Desempenho escolar censo 2.000																											
	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
AC	0																										
AL	12,57	0																									
AM	3,46	11,45	0																								
AP	11,85	13,37	11,63	0,00																							
BA	11,78	7,13	11,51	7,18	0,00																						
CE	10,80	8,55	11,49	8,63	3,96	0,00																					
DF	13,39	15,95	14,11	6,90	9,88	8,64	0,00																				
ES	9,61	12,42	10,47	4,83	6,54	5,48	4,85	0,00																			
GO	11,73	12,73	12,29	3,77	5,98	5,89	4,97	2,49	0,00																		
MA	11,10	5,20	11,30	11,98	5,69	4,46	12,66	9,36	10,02	0,00																	
MG	11,52	12,82	12,19	4,05	6,15	5,81	4,88	2,23	0,51	9,99	0,00																
MS	10,74	13,52	11,50	3,68	7,16	6,77	4,85	1,89	1,77	10,79	1,54	0,00															
MT	9,05	11,50	9,73	4,56	5,75	5,09	5,88	1,15	2,72	8,73	2,56	2,34	0,00														
PA	7,64	7,58	7,38	6,93	4,26	4,74	9,51	5,32	6,33	5,99	6,32	6,49	4,30	0,00													
PB	13,17	6,06	12,83	9,30	2,22	4,61	11,49	8,48	7,90	4,94	8,05	9,19	7,77	5,86	0,00												
PE	12,80	3,65	12,21	11,88	5,13	5,85	13,27	10,34	10,50	3,10	10,59	11,54	9,64	6,58	3,74	0,00											
PI	17,87	7,26	17,55	16,91	9,89	9,95	17,42	15,16	15,02	6,96	15,11	16,30	14,64	12,15	7,83	5,74	0,00										
PR	9,94	13,56	10,95	4,50	7,52	6,73	5,19	1,69	2,66	10,66	2,31	1,11	2,18	6,36	9,53	11,67	16,48	0,00									
RJ	14,12	13,37	13,76	3,11	6,81	8,48	6,50	5,91	4,03	11,93	4,43	4,99	5,87	8,02	8,55	11,35	15,81	6,04	0,00								
RN	13,56	6,63	13,50	10,69	4,08	4,00	11,23	8,83	8,60	3,86	8,69	9,89	8,35	6,74	2,72	3,17	6,45	10,13	9,72	0,00							
RO	5,86	12,45	7,22	6,67	8,34	7,53	8,50	4,29	6,22	10,06	6,00	5,04	3,81	5,14	10,28	11,47	16,71	4,24	9,02	10,97	0,00						
RR	11,11	14,59	12,53	7,50	8,92	6,64	3,66	3,26	4,56	10,68	4,22	4,10	4,32	7,98	10,50	12,06	16,21	3,74	7,95	10,11	6,36	0,00					
RS	12,91	13,16	13,26	3,51	6,19	6,69	5,29	3,79	1,36	10,74	1,74	2,77	3,96	7,17	8,04	10,90	15,27	3,80	2,99	8,90	7,40	5,61	0,00				
SC	11,22	13,87	12,03	3,80	7,38	6,99	4,80	2,31	1,72	11,10	1,50	0,55	2,81	6,95	9,38	11,84	16,50	1,42	4,96	10,08	5,47	4,15	2,58	0,00			
SE	11,69	6,92	11,51	7,70	0,93	3,28	9,73	6,52	6,16	4,96	6,30	7,34	5,80	4,23	2,02	4,55	9,31	7,65	7,24	3,29	8,43	8,67	6,48	7,58	0,00		
SP	12,17	14,51	12,85	4,10	7,92	7,47	3,51	2,90	2,05	11,66	1,96	1,71	3,67	7,74	9,83	12,24	16,76	2,52	4,53	10,32	6,56	3,92	2,47	1,49	8,05	0,00	
TO	10,53	7,49	11,01	3,96	8,64	1,52	9,51	6,43	7,08	3,20	7,02	7,89	5,98	4,60	4,53	4,74	9,04	7,81	9,35	3,48	8,04	7,60	7,88	8,17	3,44	8,72	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)