

Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

Resumo

O problema geral implicado neste estudo relaciona-se com a efetivação do regime de colaboração, estabelecido na Constituição Federal de 1988 (*caput*, art. 211). O objetivo do estudo dirige-se para a apreensão dos mecanismos reais de seu exercício. A autonomia jurídico-política estabelecida para os sistemas municipais de Educação Básica é analisada frente às relações e restrições com os níveis superiores de governo. Qual o tipo de autonomia dos sistemas de ensino construída após 1996? Esta análise destaca a natureza essencialmente política das relações entre os sistemas de ensino como forma de expandir o atendimento em Educação Básica, capaz de efetivar a ampliação do acesso e igualdade de oportunidades. Privilegia-se a análise das relações entre as sistemáticas de financiamento público e a capacidade de decidir e implementar políticas pelos governos locais.

Palavras - chave

Política Educacional - Brasil; Ensino de Primeiro Grau - Brasil; Autonomia Municipal; Educação e Estado.

Professora do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

Introdução

No mundo inteiro, a maioria da população vive atualmente em centros urbanos de que devem oferecer os serviços básicos que ela precisa e que espera receber. Dentro de um quadro de relativa escassez de recursos, partidos de esquerda ou de direita, ocupando poder decisório nas instâncias municipais, vêem-se frente à construção de alternativas para enfrentar os mais variados problemas no nível local. Na América Latina, a revalorização dos governos locais guarda sua origem simultaneamente nos processos de redemocratização, impulsionados a partir da década de setenta, e na reestruturação produtiva por que passa a economia capitalista desde este período. Esse contexto inscreve um duplo desafio de *governance* ao poder público local: por um lado, a redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social; por outro, as mudanças institucionais e de gestão no setor estatal. Por essas razões, a tendência de revalorização é acompanhada por uma nova sistemática de relacionamento entre os setores público estatal, público não governamental e privado.

Formas de tratamento das questões afetas ao poder local - como educação, saúde, transporte público e habitação - defrontam-se com questões de eficiência, eficácia, efetividade, simultaneamente aos desafios do exercício da cidadania conforme Fachin e Chanlat (1998, p.15-19) propor novas formas de fazer política e de administrá-las não se restringe à universalização dos serviços prestados, mas requer também avaliar o exercício do poder de decidir e sua partilha. É necessário avaliar as restrições impostas à autonomia dos governos locais, que não se limitam apenas a fatores financeiros e econômicos. No Brasil, as relações entre os entes federados intervêm na capacidade de formulação e implementação de projetos político-pedagógicos dos sistemas locais de ensino.

Este artigo relaciona-se com a efetivação do regime de colaboração, estabelecido na Constituição Federal de 1988 (*caput*, art. 211) e o objetivo a ser atingido envolve a apreensão dos mecanismos reais de seu exercício. A autonomia jurídico-política estabelecida para os sistemas municipais de educação básica é analisada frente às relações e restrições com os níveis superiores de governo¹. O estudo tem como premissa a importância da autonomia política dos governos locais² para o desenvolvimento da democracia, embora nem sempre concepções de descentralização político-administrativas contenham em si soluções democráticas de acordo com

Groisman (apud FACHIN; CHANLAT, 1998, p. 11). A noção de autonomia dos governos locais destaca a importância da iniciativa, da capacidade decisória institucional e técnico-administrativa presentes na esfera governamental, possibilitando a elaboração e implementação de um projeto político-pedagógico que contemple as necessidades e a cultura local.

Inicialmente indaga-se que tipo de autonomia dos sistemas municipais de ensino foi engendrada pós-1996. Sem uma perspectiva ingênua de sempre tirar de forma positiva o movimento de descentralização/maior autonomia das instâncias subnacionais, pretende-se destacar a natureza essencialmente política das relações entre os sistemas de ensino como forma de expandir um atendimento em Educação Básica, capaz de efetivar a ampliação do acesso, da permanência e igualdade de oportunidades³.

A configuração do sistema nacional de Educação Básica, com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 14/96, tem como referência o movimento de descentralização/recentralização ocorrido a partir dos anos 90 e as possibilidades de autonomia político-pedagógica⁴ dos sistemas municipais. No entanto, as sistemáticas de financiamento público, a capacidade de decidir e implementar políticas pelos governos locais, concretizam relações intergovernamentais, que estruturam o funcionamento do sistema educacional público no país.

Sistemas municipais de ensino e autonomia política do governo local

A descentralização político-administrativa empreendida desde a Constituição de 1988 nas políticas sociais – em especial nas áreas de educação e saúde – demonstra que a Reforma do Estado têm repercussão significativa nas relações entre União, Estados e Municípios. Em muitos países os resultados gerais das reformas não apontaram para a constituição de um Estado mínimo, mas sim para a reconstrução das formas de intervenção e gestão do aparelho estatal. Cortes ocorridos no poder central foram contrabalançados pelo crescimento em nível local, especialmente, da prestação dos serviços sociais conforme Abrucio (1999, p. 164). Por sua vez, a perda da capacidade de financiamento dos estados (crise da dívida, estabilização financeira etc) impulsionam questionamentos à associação entre descentralização e autonomia política local em nome dos ajustes macroestruturais a serem capitaneados, segundo Fiori (1995) pelo poder central.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a faculdade de governar dos municípios no Brasil. Estes foram promovidos à condição de entes federados e dispõem de relativa soberania⁵. Observadas as diretrizes gerais estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁶, os sistemas estaduais e municipais de ensino dispõem de autonomia normativa e político-administrativa para estabelecer prioridades, definir procedimentos e alocar recursos. Essa autonomia, no entanto, vem-se construindo sobre a herança político-administrativa expressa na Lei n.º 5692/71. Trata-se de alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os sistemas de ensino *vis a vis* uma homogeneidade de organização pedagógico-curricular das unidades escolares regulares.

O texto da Lei de Diretrizes e Bases opera um duplo movimento em relação à autonomia político-educativa dos sistemas de ensino: possibilita à União, aos Estados e aos Municípios a livre organização de seus sistemas de ensino (§ 2º, art. 8) e estabelece para os municípios a atribuição de integração de seus órgãos e instituições oficiais às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (inc. I, art. 11). Omissa quanto à necessidade de elaboração de políticas e planos locais de educação, no entanto, a LDB ressalta a integração entre os sistemas locais, estaduais e a União mediante regime de colaboração. A Lei de Diretrizes e Bases assegura liberdade de organização aos sistemas de ensino (§ 2º, art. 8º), desde que observadas suas disposições. Mas atribui apenas à União e aos Estados a possibilidade de elaborar políticas e planos educacionais (inc. 1º, art. 9º e inc. III do art. 10) respeitado o regime de colaboração.

Aos estabelecimentos de ensino a LDB autoriza a elaboração de uma proposta pedagógica (inc. 1, art. 12) com a participação dos docentes (inc. II, art. 13 e inc. I do art. 14). No entanto, é negligente quanto à existência de um plano educacional e/ou projeto pedagógico dos sistemas municipais de ensino, capaz de articular diretrizes e ações entre as escolas e o governo local. Ao poder local cumpre, nos termos da Lei, o exercício de ação redistributiva para com suas escolas (inc. II, art. 11).

O caráter híbrido da atual LDB é decorrência de seu histórico de tramitação. Formulado inicialmente como projeto do Legislativo, com forte influência de segmentos organizados da sociedade civil, seu texto sofreu a superveniência de outra proposta, delineada a partir da definição do projeto político a ser implementado pelo governo federal eleito em 1994. Aos mecanismos de descentralização presentes no texto da

LDB foram, também, sobrepostos instrumentos potenciadores de recentralização segundo Cury (1997); Vieira, (1998).

Há uma transferência de responsabilidades ainda que se mantenha a figura de deveres compartilhados, seja por delegação, seja por cooperação, seja por clareamento de atribuições. Neste caso pode-se falar em descentralização. Os municípios devem assumir responsabilidades cada vez maiores face ao ensino fundamental e os estados com o ensino médio. Ambos são reconhecidos como sujeitos de sistemas de ensino (CURY, 1997, p. 98).

A LDB destinou para os governos locais a elaboração de normas complementares ao seu sistema de ensino e relativas à gestão democrática (inc. III do art. 11 e art. 14). Constituiu, também, como prerrogativa de autonomia dos sistemas, a definição de parâmetros adequados de atendimento (art. 25, LDB). Observadas as diretrizes nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, cabe ainda aos sistemas de ensino estabelecer critérios para a seleção de conteúdos e experiências curriculares compondo parte diversificada das propostas curriculares nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica. Liberdade de organização e normatização dos procedimentos de gestão constituem competências institucionais, que conferem a estados e municípios maior autonomia política no campo da educação escolar.

A realização de eleições municipais regulares, aliada às prescrições legais de maior liberdade na organização dos sistemas de ensino, incentivou a elaboração e criação de diferentes projetos pedagógicos nas escolas, nos municípios e nos estados. Ao ampliar a esfera de decisão no campo educacional do governo e das sociedades locais, a LDB promoveu maior diversidade na organização da educação básica no país. Em um contexto democrático multipartidário, a escolha dos governantes passa a ter, dentre outros critérios, o (re)conhecimento de seus projetos político-pedagógicos, podendo reforçar instituições democráticas mais pluralistas.

Em síntese, a Lei complementar da educação nacional é expressão do movimento político de reestruturação das bases de intervenção do Estado. A ênfase político-ideológica nas virtudes da descentralização e a maior autonomia constitucional dos municípios como entes federados, presentes no início de sua tramitação, defrontaram-se, na segunda metade da década de 90, com

uma série de medidas marcadas pelo reequadramento dos governos locais pelo poder central (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 71). Devido a seu histórico de tramitação, o texto da LDB contribui para um duplo movimento, impulsionado pelos processos de reconstrução democrática e mundialização: descentralizador e multiplicador de sistemas locais de ensino com maior autonomia e diversidade, e recentralizador, voltado para a integração dos sistemas de ensino em uma proposta nacional, fortalecendo a hegemonia de um projeto educacional para o país. Esses movimentos, por sua vez, encontram suporte numa sociabilidade política e administrativa autoritária e nas lutas e ideários em prol da redução de desigualdades regionais, econômicas e sociais⁷.

A ruptura com o federalismo de integração no campo educacional

Dentre os mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da camada dirigente no pós-1964, a nova forma da federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante. De acordo Sallum JR. (1996, p. 31), dentre as questões enfrentadas pelo regime pós-64 era crucial manter o poder sem quebrar a unidades entre as várias facções, em meio a uma sociedade heterogênea e disponível aos apelos de participação.

Um conjunto de práticas e normas desenvolvidas no período militar vai dar forma ao chamado *federalismo de integração*, termo que já aparecia em documentos oficiais da época. Esses mecanismos eram compostos por um sistema de representação política que privilegiava o voto interiorano e rural, pela introdução de eleições indiretas para o preenchimento dos cargos majoritários, pelo sistema bipartidário, pelo controle da União na área de segurança e pela reforma tributária. O autor afirma que a essas medidas acrescentava-se, ainda, o crescimento da presença direta do governo federal no âmbito regional

Além das agências regionais dos órgãos federais atuarem com mais recursos em áreas que eram tradicionalmente de competência de estados e até de municípios, a União pautava a atuação dos governos estaduais através de convênio entre os distintos âmbitos da administração, transferindo-lhes verbas e fornecendo-lhes assistência técnica. Assim

programas estaduais de educação, por exemplo, desenvolviam-se sob orientação e sob controle federais, mediante convênio entre a Secretaria do Estado, o Ministério da Educação, a Secretaria Estadual do Planejamento e a Secretaria para a Articulação com Estados e Municípios do Ministério do Planejamento. Isso valia, também, para as agência descentralizadas de cada estado, o que tendia a redirecionar seus vínculos de subordinação de fato para as agências federais correspondentes, enfraquecendo ainda mais os governos estaduais (SALLUM JR., 1996, p.41. Grifo nosso)

Para a concepção do federalismo de integração, o município é uma instância articulada e subordinada ao poder estadual. Ainda de acordo com Sallum JR (1996), todo um sistema político de filtragem das divergências foi construído no período, subordinando os municípios à direção do poder estadual. Os mecanismos de financiamento da educação pública, com recursos de contribuições e outras receitas utilizadas pela União, favoreciam a implementação, nos sistemas estaduais, de programas e projetos elaborados centralmente, valendo-se para tanto da sistemática de convênios.

A ruptura tem um marco importante nas eleições municipais de 1974. Nestas o MDB *Movimento Democrático Brasileiro* venceu em 79 das 90 cidades com mais de 100.000 habitantes⁸. Revelavam-se, pela primeira vez, alternativas à integração construída pelos governos autoritários e iniciavam-se os debates sobre a capacidade política e econômica de administrar em oposição ao governo federal. Interesses e demandas do poder local emergiam no cenário nacional. Ao assumir governos municipais como partido de oposição, o MDB descortinava a viabilidade de uma estratégia política de esgarçamento do bloco no poder. Segundo Abrucio (1999, p.170-172), o “pacote de abril⁹”, aprovado em 1977, permitiu a manipulação dos resultados eleitorais de 1978, mas em 1982 deu-se a vitória da oposição nos principais estados do país (Franco Montoro, em São Paulo; Pedro Simon, no Rio Grande do Sul; Tancredo Neves, em Minas Gerais). Esses eventos políticos impulsionaram debates sobre a dependência dos governos estaduais e das principais cidades do país frente ao governo federal.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 24/83, designada como Emenda Calmon, e sua posterior regulamentação pela Lei nº 7348/85, fez-se no bojo desse processo. Ao elevar os percentuais mínimos desti-

dados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em um contexto de crescimento do percentual de participação dos estados e municípios no total dos recursos públicos, a Emenda Calmon reafirmava princípios de organização dos sistemas públicos de Educação Básica capazes de questionar os mecanismos de integração dos entes federados. Em tese, a aprovação da Lei n.º 9348/85 comprometia a União com maior dispêndio na função educação, conforme Melchior (1987, p.121), visto impedir o cômputo, nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, das despesas efetuadas com instituições e cursos preparatórios de natureza as mais diferentes. Segundo Gomes, (1988, p. 237-259). Os resultados da Emenda Calmon implicaram em aumento de recursos para o ensino, especialmente no âmbito federal e no estabelecimento de uma base de receitas menos sensível à conjuntura econômica

Com a Nova República e a Constituição Federal de 1988, o tema da descentralização, especialmente em relação aos aspectos fiscais, emerge no cenário político. O crescimento da participação dos estados e municípios na receita de impostos, a partir da segunda metade da década de oitenta, não tem contrapartida direta de encargos e responsabilidades. A descentralização de acordo com Afonso (1995, p.10), não nasceu de uma ação de política fiscal ou econômica, mas sim de uma reação dos governos subnacionais, ou em favor destes, contra os poderes ditos excessivos do centro.

A vinculação de percentual da receita e a sistemática operacional estabelecida na Lei n.º 7348/85 não comprometiam estados e municípios das capitais com maior aporte de recursos. A sistemática aprovada centrava-se nos recursos da União – considerando em especial a necessidade de financiar o sistema federal de educação superior – e no maior comprometimento das receitas de municípios de médio porte com a manutenção da educação básica (MELCHIOR, 1987, p. 122). Essa legislação foi aprovada num contexto de forte influência política do conjunto dos governadores de estados demonstrando sua retomada da capacidade de iniciativa política frente à União (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 68). Fruto de reivindicações e lutas travadas na sociedade civil por mais verbas para a educação, a Emenda Calmon e sua sistemática operacional inserem-se em um conjunto de iniciativas do período de redemocratização capazes de minar a concepção de federalismo forjada pelos governos autoritários.

No período seguinte (o início da década de noventa), a questão da governabilidade adquire maior visibilidade, em razão dos encargos constitui-

onalmente estabelecidos para os entes federados sem uma definição precisa das responsabilidades a serem compartilhadas e recursos necessários. O descompasso entre a quantidade de demandas e a capacidade governamental de processá-las conteria um potencial desestabilizador da dinâmica democrática. A determinação constitucional de aplicação de recursos na erradicação do analfabetismo (art. 60 do ADCT) foi sistematicamente desobedecida por diferentes governos até sua modificação pela Emenda Constitucional n.º 14/96. Nesse contexto, muitos dos municípios brasileiros desconsideravam responsabilidades de oferta na educação básica e fomentaram o financiamento dos níveis superiores da educação. Algumas cidades instituíram programas de garantia de renda vinculada à educação, de transporte escolar, diversificando, desse modo, ações e prioridades no campo educacional.

Vieira (1998, p.7) afirma que a Emenda Constitucional n.º 14/96 e a LDB aprovadas no Governo Fernando Henrique Cardoso, contêm a explicitação dos novos rumos da política educacional brasileira. Nela se expressam as diretrizes de uma Reforma do Estado que pretende superar a herança Vargas. Nesse novo contexto, que relações intergovernamentais estão em construção no país?

Relações predatórias e recentralização política pela União

As relações intergovernamentais, após o final do regime autoritário, foram marcadas por um padrão de competição não cooperativo. As relações dos estados com a União e deles entre si caracterizam-se pelo fortalecimento dos governos estaduais frente à União e pelo comportamento individualista e atomizado dos governadores. De acordo com Abrucio (1999, p. 173), a aprovação do programa de estabilização monetária – o Plano Real – produziu alterações significativas na administração dos recursos financeiros estaduais, possibilitando à União iniciativas políticas no sentido do enquadramento fiscal e reforma administrativa dos governos estaduais

A descentralização estabelecida pela Constituição Federal de 1988, por sua vez, elevou a participação relativa dos municípios no bolo tributário, conforme Negri (1997). No entanto, a multiplicação do número de municípios, ocorrida especialmente na primeira metade da década de 90, contribuiu para aumentar a dependência por recursos de outras esferas de governo, minimizando os ganhos financeiros obtidos. As medidas de recentralização tributária, implementadas desde a criação do Fundo Social

de Emergências, em 1993, associadas à expansão da prestação de serviços sociais, por sua vez, repercutiram sobre a capacidade de financiamento dos municípios, fragilizando-a. A competição desregulada pela instalação de empresas de pequeno e médio porte tem acarretado renúncia fiscal, diminuindo ainda mais a receita tributária em muitas cidades.

A agenda eleitoral introduziu um outro fator na redefinição das relações intergovernamentais. As eleições presidenciais de 1994 ocorreram concomitantemente ao pleito estadual e à disputa para o Congresso Nacional. Nessa eleição casada, foram eleitos, em quatro importantes estados da federação, governadores fiéis à coalizão encabeçada por Fernando Henrique Cardoso, o que possibilitou consolidar medidas de um programa de reformas (incluindo a Educação Básica), posteriormente difundidas em todo o país. Para o campo educacional destaca-se, nesse quadro, a eleição de Eduardo Azeredo em Minas Gerais, estado onde a implementação da reforma educacional apresentava seus primeiros resultados¹⁰. Os governos estaduais eleitos nesses estados e o governo federal difundem medidas político-administrativas fundamentadas em concepções do movimento conhecido como *New Public Management*. Especificamente para a área educacional diretrizes ligadas à *School-based Management* promovem maior autonomia administrativa e financeira das escolas, simultaneamente à adoção de estratégias governamentais de (re)centralização curricular.

Ações implementadas pelo MEC, como a realização de exames únicos nacionais de verificação do desempenho dos alunos e conseqüentemente das escolas, têm sido acompanhada por um intenso programa de divulgação e implementação dos parâmetros curriculares nacionais. Estes, como também o conteúdo dos exames nacionais de desempenho, contêm uma proposta político-educativa de governo, que se pretende nacional. Efetuiu-se, desse modo, um movimento de recentralização e maior uniformização dos processos educativos. Os programas de incentivo ao uso dos parâmetros curriculares vêm acompanhados da transferência voluntária de recursos. Essa sistemática de financiamento contrapõe-se à elaboração de propostas político-pedagógicas mais autônomas, pois associa o repasse de recursos à realização de programas federais. E os valores dos convênios de natureza educacional constituem, para estados e municípios, acréscimos ao percentual mínimo vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino. Considera-se que sua utilização no campo educacional tende a ampliar-se.

A capacidade de decisão dos sistemas municipais de ensino pode ser aferida pela elaboração de sua proposta político-pedagógica, e sua capacidade de implementar novos projetos educativos acha-se relacionada à sua capacidade de atendimento. Na última década, afirma Souza (1999, p.46), pesquisas têm demonstrado a tendência constante de aumento das despesas com educação nos municípios das capitais. Esta correlação entre aumento de despesas e elaboração de propostas político-pedagógicas pode constituir um indicador importante de descentralização com deslocamento da capacidade de implementar políticas por governos locais, conforme Almeida (1995, p. 90).

No passado como no presente, diferentes esferas do Poder Público têm sido marcadas por ações que, na prática, negam o regime de colaboração, segundo Vieira (1998, p.14). Os debates travados a esse respeito centravam-se na partilha de responsabilidades para com o financiamento e gestão das unidades escolares, e concepções diferenciadas de sistema de ensino fundamentavam as posições em disputa. Levantamento realizado sobre os programas educacionais dos municípios das capitais revela, nos últimos anos, uma dinâmica de apropriação/ressignificação de programas e propostas desenvolvidas pelo poder central.

A reforma jurídico-política, empreendida após 1996 transfere claramente responsabilidades para o nível local de governo, mas é omissa quanto à autonomia e autoridade política das esferas subnacionais. Essa lacuna tem sido preenchida pela União por meio de intensa proposição de programas associados ao repasse de recursos mediante convênios. Tal sistemática tem possibilitado homogeneizar a gestão educativa e administrativa dos mais diferentes sistemas de ensino¹¹.

A principal fonte adicional de financiamento da educação no país, com a finalidade específica de complementar despesas com o ensino fundamental, é constituída dos recursos arrecadados com o salário educação. A quota federal gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é destinada a estados, municípios e organizações não governamentais que desenvolvam ações ou metas previstas nos programas nacionais. Esta transferência “voluntária” ao associar assistência técnica (implementação de programas) e financeira (repasse de verbas) da União, promove a capacidade de introduzir novas ações no âmbito local, sem favorecer o crescimento da capacidade de decidir sobre as propostas oferecidas.

A sistemática de recentralização: convênios e subvinculação

Pesquisa efetuada em quatro municípios do estado de Minas Gerais apresenta indicações sobre o peso relativo do repasse de recursos entre União, Estados e Municípios, no campo educacional. Os municípios selecionados diferenciam-se por sua capacidade de financiar a expansão do atendimento na educação escolar básica.

Municípios	Despesas realizadas com EI (creches e pré-escolas)	Despesas realizadas com EF regular	Receita de convênios declarada	Convênios com a União pesquisados	Convênios com o Estado pesquisados	Valor convênios declarados na função educação
CAA 1	377.000,00	1.422.204,64	842.385,00	842.385,00	n/d	n/d
CAA 2	422.159,89	2471579,09	712.271,64	286.180,03	125.533,85	149.771,15
CAE 1	210.005,42	680.674,86	888.448,64	1.731.449,24	156.999,40	n/d
CAE	67.707,30	420.212,52	85.761,69	14.690,00	148.866,12	46.109,00

Figura 1 – MINAS GERAIS - Despesas com educação e receita de convênio em 04 municípios – 1997

Fonte: Demonstrativo da Receita Arrecada e Despesa Realizada

Em dois municípios pesquisados, a receita declarada obtida mediante convênios e aplicada na área de educação corresponde respectivamente a 35,5% e 68,1% do total de despesas efetuadas com educação infantil¹². Esses dados apresentam indicações significativas sobre o escopo de tais operações. Mesmo nos municípios mais ricos, o total de recursos arrecadados mediante convênios apresenta valores consideráveis. Os dados discriminam os recursos obtidos junto à União e ao governo estadual. Verifica-se, ao comparar os valores obtidos nas cidades pesquisadas, o reduzido peso de critérios de repasse relacionados ao tamanho da população ou mesmo à capacidade de atendimento do sistema local.

Foram pesquisados dois municípios menores, com baixa capacidade fiscal. CAE 1 e CAE 2 apresentaram população de aproximadamente 34.000 e 10.200 em 1996 respectivamente, e têm as despesas públicas financiadas basicamente pelas transferências do FPM, 58,8% e 72,5% do total da receita corrente. Municípios pobres e de pequeno porte são

representativos da grande maioria dos municípios mineiros. Apresentaram, em 1996, receita líquida *per capita* de R\$ 130,87 e R\$167,89, índice revelador de reduzida disponibilidade para investimento público.

CAA 2 e CAA 1 são municípios com aproximadamente 250.000 e 100.000 habitantes, respectivamente. Apresentaram, em 1996, receita líquida *per capita* de R\$614,00 e R\$ 367,00, índices indicativos de boa disponibilidade de investimento público por habitante. A maior parcela dos recursos municipais provém das transferências da cota-parte do ICMS, o que revela serem municípios com grande dinamismo econômico (FJP, 1999). Mesmo para os dois municípios com maior disponibilidade financeira a presença de recursos mediante convênios traduz-se em aporte financeiro expressivo.

A relação de convênios firmados, desde 1996, em dois municípios mineiros (FIG. 1 e FIG. 2 – no final) demonstra a presença dos programas do MEC tanto na região sul (CAA 1) do estado como no Vale do Jequitinhonha, zonas geográficas com características socioeconômicas completamente distintas. Esses municípios apresentam diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas. No entanto, a transferência voluntária de recursos mediante convênios constitui uma estratégia de indução eficiente para a adoção de programas e projetos definidos centralmente. Os demonstrativos de receita e despesa, bem como folhetos e jornais locais, atestam a presença dos programas nacionais de alimentação, saúde, informática etc., incorporados como diretrizes políticas locais das administrações municipais. Os municípios passam a elaborar formalmente justificativas que nem sempre contemplam as suas reais necessidades, ou seja, prioriza-se o que deve ser priorizado para receber os recursos do MEC como afirmam Rosar e Souza, (1999, p.95).

É essa busca de homogeneização, de estabelecimento de modelo único para o país, malgrado a defesa da tese da descentralização progressiva e da autonomia paulatina, que segundo Weber (1998, p.11), vem caracterizando também a ações do MEC/FNDE, para o repasse de recursos da quota federal do salário-educação às escolas.

A literatura sobre a reforma educacional empreendida após a EC nº 14/96 tem destacado o papel indutor do FUNDEF à municipalização do atendimento no ensino fundamental onde predominava a oferta de vagas pelos estados subnacionais. Municipalização dos encargos pode convidar à busca de maior autonomia na formulação de políticas locais

de educação básica. No entanto, a precariedade de recursos financeiros, materiais e humanos dirige ações para a captação dos recursos disponíveis junto ao FNDE. Desse modo, a sistemática de convênios possibilita recentralizar a formulação de diretrizes nacionais e assegurar sua implementação nos municípios conveniados.

Gestão dos sistemas de ensino e relações de trabalho

O fortalecimento de marcos democráticos mais substantivos de descentralização em nível local acha-se condicionado pelo grau de congruência entre capacidade real de decidir e capacidade de implementar do poder público local, assim como:

- a) pelas relações entre os municípios e os cidadãos, potenciando formas de controle público sobre as ações desenvolvidas;
- b) pela redução da dependência dos municípios em relação à adoção de programas e projetos elaborados pelo governo central via capacitação técnico-administrativa;
- c) pela diversificação de formas de atendimento e operação dos serviços educacionais.

A efetivação dessas condições, para a grande maioria dos municípios brasileiros, envolve investimentos significativos nos procedimentos de gestão político-administrativa, como também mudanças culturais expressivas. Capacidade técnica e política de negociar convênios e parcerias e de formular diretrizes políticas atentas à realidade local sustentam maior autonomia em contraposição à mera implementação de programas formulados centralmente. Negociação de projetos com autonomia, por sua vez, demanda relações entre agentes políticos e os cidadãos, potenciando formas mais efetivas de controle público sobre as ações desenvolvidas.

Os procedimentos de assistência técnica e financeira do FNDE estabelecem a forma do regime de colaboração e a sistemática de ação supletiva da União. No entanto, a celebração de convênios possibilita à União reiterar uma relação de subordinação político-administrativa dos governos locais. Em 2001, as normas para assistência financeira mantiveram a associação entre programas e ações a terem disponibilizados recursos, como também limitaram a celebração de convênios para municípios de médio porte. Estes, por sua vez, só tive-

ram os projetos examinados caso elaborassem propostas consorciadas com cidades circunvizinhas¹³.

A mudança anual das regras costuma induzir a formação de grupos interessados na elaboração e intermediação de projetos. Municípios onde predomina um quadro de pessoal do magistério com baixa qualificação provavelmente encontrarão maiores dificuldades para elaborar programas e ações que possam atender suas reais necessidades. A contratação de serviços especializados de terceiros, por sua vez, reforça um círculo vicioso: baixa qualificação inicial, baixos salários e apenas formação em serviço. Desse modo, as normas estabelecidas para a assistência financeira da União dificultam a participação da comunidade local (os profissionais do magistério, pelo menos) na elaboração dos programas e ações, induzindo à execução das prioridades de política educacional fixadas pelo Ministério.

Notas

- 1 A atribuição de responsabilidades financeiras entre os entes federados em matéria de educação básica, como estabelecido pelo art. 211 da Constituição Federal, não se restringe apenas à forma fixada pelo § 1º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - assegurada mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. Nos termos da LDB, as responsabilidades financeiras da União envolvem o exercício de ação supletiva e redistributiva, mediante assistência técnica e financeira, e ação redistributiva dos municípios para com suas escolas.
- 2 Souza e Blumm (1999, p. 58) conceituam autonomia política dos governos locais como a capacidade de definir e implementar uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente. Distinguem-no, por sua vez, do conceito de autonomia política local. Este busca investigar a capacidade das elites dirigentes de perseguir, nos territórios locais, seus objetivos sociais, econômicos, políticos e administrativos.
- 3 A efetivação no Brasil desse princípio liberal repousa, ainda, na universalização de um sistema público de escolas básicas capaz de

promover formação individualizada de desigualdades sociais, sob um patamar coletivo de maior igualdade.

- 4 A autonomia político-pedagógica explicita a intencionalidade das ações educativas no âmbito do sistema de ensino. Concepções de educação, de escolaridade, da relação ensino/aprendizagem, de avaliação etc, são elaboradas e sistematizadas em uma proposta de natureza político-educativa. Esse projeto expõe tanto o que o sistema já é, quanto o que poderá vir a ser, a partir das ações dos seus atores. Constitui um instrumento específico de planejamento educacional por articular proposições de ordem pedagógica com recursos institucionais, administrativos e financeiros.
- 5 No Brasil, o município é uma pessoa jurídica de direito público interno, constitucionalmente definida com a pessoa da Federação, dotada de autonomia política e administrativa. Desse princípio constitucional decorre a condição de os municípios terem estrutura sócio-política própria e condições de financiamento suficientes à realização dos objetivos locais. Os municípios brasileiros elaboram suas respectivas Leis Orgânicas, nas quais se traçam os instrumentos da ação do cidadão em sua localidade, o poder é controlado e tem sua forma de exercício definida (ROCHA, 1996, p. 262).
- 6 A LDB foi considerada por diferentes analistas como propiciadora de maior flexibilidade político-administrativa e concisa quanto à regulação nacional do sistema educacional (CURY, 1997; SAVIANI, 1998 a,b).
- 7 A literatura de interpretação da Lei de Diretrizes e Bases observa em diferentes aspectos a presença desse movimento. O risco da fragmentação normativa coloca-se tanto com a instituição dos sistemas municipais de ensino quanto com a construção da autonomia da escola. Os processos de descentralização geram a necessidade de construir a unidade na diversidade... (ABREU, 1999, p.141). Quando consideramos o segundo projeto Darcy Ribeiro, isto é, o substitutivo apresentado em março de 1996 (...) vamos constatar que se trata de um documento legal que está em sintonia com a orientação política dominante hoje em dia e que vem sendo adotada pelo governo atual em termos gerais e, especificamente, no campo

educacional. Em suma, a política do ministério da Educação escolheu a via das alterações parciais. (...) Isto não significa que o ministério não tenha uma política global para a área de educação. Certamente ele a tem (SAVIANI, 1997, p.200). Poderíamos sintetizar do seguinte modo: 1º eixo: à dominância da flexibilidade (ao invés do engessamento) se contrapõe a função complementar da normatização (não cartorial); 2º eixo: à dominância da avaliação se contrapõe a função colaborativa que estrutura a federação republicana (ao invés da subordinação) (CURY, 1997, p.109)

- 8 Durante o regime autoritário, os municípios das capitais e outros considerados de segurança nacional (aproximadamente 200) tinham seus prefeitos escolhidos pelas Assembléias Legislativas. A eleição direta para prefeito desses municípios passa a ocorrer a partir de 1985.
- 9 A vitória do MDB nas eleições anteriores comprometia a agenda de abertura política lenta e gradual do Governo Geisel. A Emenda Constitucional nº 08/77 alterou a legislação eleitoral vigente no país. As eleições para governadores estaduais voltaram a ser indiretas, 1/3 das cadeiras do Senado passaram a ser ocupadas por parlamentares eleitos por voto indireto das Assembléias Estaduais (os chamados senadores biônicos), o mandato do presidente foi alterado de cinco para seis anos e as decisões do Congresso passaram a ser tomadas por maioria simples.
- 10 Em 1993, o governo de Minas Gerais firmou acordo com o Banco Mundial para financiamento do ensino fundamental da rede pública estadual. Denominado de PROQUALIDADE, o acordo continha um vasto programa de intervenções político-pedagógicas e administrativas de reforma dos sistemas públicos de educação básica no estado.
- 11 Em 1956-57, Anísio Teixeira já defendia os convênios como o meio mais eficaz de cooperação do MEC sem quebrar a autonomia estadual. “Afinal, pelos convênios, o MEC se proporia a equipar escolas que pudesse oferecer seis anos de escolaridade primária, aos governos estaduais que aceitassem tal proposta” (NUNES, 1994, p. 209). Para Anísio Teixeira o esforço (suprir as condições necessárias ao ensino) decorreria do interesse local, enquanto que a inteligência da direção, do espírito de estudo (elaboração de projetos e pro-

- gramas) derivariam da assistência técnica promovida pela União e Estados (TEIXEIRA, 1958a, p. 29).
- 12 O levantamento dos convênios efetuados entre a União e os Municípios no período indicado consultou os Demonstrativos da Receita Arrecadada elaborados pelas Prefeituras Municipais e o *site* da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda.
- 13 Ver: FNDE, Resolução nº 13 de 26/04/2001

Referências

- ABREU, Mariza. *Organização da educação nacional na Constituição e na LDB*. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí. 1999
- ABRUCIO, Fernando. O federalismo e questões institucionais. In: MELO, M.A. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Editora Massangana, 1999, p.161-198.
- AFONSO, José Roberto R. O financiamento público das políticas sociais no Brasil In: VELLOSO, Jaques et al. *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995
- ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10 n.28 p.88-108, junho, 1995.
- AMARAL SOBRINHO, José. O regime de colaboração entre estados e municípios. *Ensaio*: Rio de Janeiro, v. 1. n.4, p. 53-62, 1994.
- AZEVEDO, José Clóvis. Escola cidadã: a experiência de Porto Alegre. In: OLIVEIRA; DUARTE. *Escola e trabalho: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Editora Autêntica. 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: Cury, C.R.J. et al. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina & Editora da UFRGS, 1998.
- FIORI, JL. *O federalismo diante do desafio da globalização*. [s.l.:s.n.19--?]

- AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.) *Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Finanças dos municípios mineiros*. Belo Horizonte: FJP, 1998.
- GOMES, Cândido Alberto. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: INEP/MEC, 69, n.162, p.237-255, maio/ago. 1988.
- HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. *The political economy of administrative reform: building state capacity in developing countries*, 1998. mimeografado.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização; dinâmicas do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*. Revista de Sociologia, São Paulo, v.11, 2, p.63-81, out 1999.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- NEGRI, Barjas. *Financiamento da Educação no Brasil*. Brasília: INEP, 1997.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1996.
- ROSAR, Maria de Fátima C. Félix ; SOUZA, Mirian Santos de. A política de municipalização no estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, C., et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte-MG: Autêntica Editora, 1999, p. 91-121.
- SALLUM Jr., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo social*. Rev. de Sociologia, São Paulo, ano 8, n.2 p.27-52, out. de 1996.
- SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas*. 4. ed. Campinas: Autores Associados 1998a.
- SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação*. Campinas: Autores Associados. 1998b.
- SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. *Autonomia política local: uma revisão da literatura*. BIB. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999. ANPOCS, 48, p. 51-67.
- SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, R.C. CHANLAT, A. *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina/Editora da UFRGS, 1998.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 48, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição – 1985/1995*. Fortaleza: Ed.UFC, 1998.

WEBER, Silke. Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 103 p. 5-13, 1998.

Convênios relativos à Educação Básica, firmados entre o Ministério da Educação e entidades, município CAA 1 - 1996 - 2000

Convênio	Objeto do convênio	Órgão	Concedente	Conveniente	Valor do convênio	Valor liberado	Publicação	Início da vigência	Fim da vigência	Valor da contrapartida
95164/2000	material didático/ pedagógico	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	3.964,74	3.964,74	30/10/2000	29/09/2000	30/04/2001	0
50034/2000	Este convênio tem por objeto garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção da escola de educação especial, mantida por organização não-governamental - ONG, qualificada como entidade filantrópica, sem fins lucrativos, a conta do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	3.800,00	3.800,00	31/08/2000	30/8/2000	28/02/2001	0
93781/2000	equipamentos para escolas	MEC - 26000	FNDE - 15317	prefeitura municipal de CAA 1 mg - 18675983000121	6.100,00	6.100,00	13/07/2000	30/6/2000	28/07/2001	1.525,00
94130/1999	formação continuada de professores	MEC - 26000	FNDE - 15317	prefeitura municipal de CAA 1 mg - 18675983000121	6.000,00	6.000,00	08/12/1999	29/11/1999	31/07/2000	0
68219/1999	este convênio tem por objeto o repasse de recursos financeiros por meio do programa nacional de saúde escolar visando a aquisição de óculos para alunos da 1a serie do ensino fundamental, nas redes municipal e estadual, que necessitem de correção visual no âmbito da campanha nacional de reabilitação visual - "olho no olho", conforme plano de trabalho aprovado.	MEC - 26000	FNDE - 15317	prefeitura municipal de CAA 1 mg - 18675983000121	3.210,00	3.210,00	08/11/1999	05/11/1999	28/02/2000	0
50142/1999	Este convênio tem por objetivo garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção da escola de educação especial, mantida por organização não governamental, sem fins lucrativos, \ conta do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	3.800,00	3.800,00	01/11/1999	28/10/1999	28/02/2000	0
45090/98	este convênio tem por objeto garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção da escola de educação especial, mantida por organização não governamental, sem fins lucrativos, a conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	3.800,00	3.800,00	23/10/1998	21/10/1998	28/02/1999	0

continua

Convênios relativos à Educação Básica, firmados entre o Ministério da Educação e entidades, município CAA 1 - 1996 - 2000

96698/98	a capacitação de professores da educação de jovens e adultos em efetivo exercício de suas atividades docentes e a aquisição (produção e/ou impressão) de material didático/pedagógico para alunos do referido segmento educacional, nos termos especificados no plano de trabalho aprovado.	MEC - 26000	FNDE - 15317	prefeitura municipal de CAA 1 MG - 18675983000121	11.534,76	11.534,76	23/07/1998	03/07/1998	25/04/1999	1.281,64
9084/97	garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção da(s) escola(s) não-governamental(ais) de ensino especial que atendam mais de 20 alunos no ensino fundamental, a conta do programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental PMDE	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	700	700	31/12/1997	30/12/1997	30/06/1998	0
6090/96	o apoio as atividades escolares no suprimento das necessidades básicas indispensáveis ao desenvolvimento do ensino/aprendizagem dos portadores de necessidades educativas especiais. material didático adquirido	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	5.500,00	5.500,00	03/01/1997	30/12/1996	28/07/1997	0
3537/96	promover a melhoria da qualidade do atendimento ofertado aos portadores de necessidades especiais. apoio tecnológico	MEC - 26000	FNDE - 15317	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - 18645119000187	500	500	27/09/1996	26/09/1996	25/03/1997	0
3838/96	aquisição de equipamentos, mobiliário e utensílios para o centro de atenção integral a criança e ao adolescente - CAIC. aquisição de equipamentos, mobiliário e utensílios para CAIC	MEC - 26000	FNDE - 15317	prefeitura municipal de CAA 1 MG - 18675983000121	103.440,00	103.440,00	11/07/1996	28/06/1996	24/05/1997	20.688,00

Fonte: Secretaria de Controle Interno/MF. - maio de 2001

Convênios relativos à Educação Básica, firmados entre o Ministério da Educação e entidades, no município CAE 1 - 1996 - 2000.

Convênio nº	Objeto do convênio	Órgão superior	Concedente	Conveniente	Valor do convênio	Valor liberado	Publicação	Início da vigência	Fim da vigência	Valor da contrapartida
94534/1999	material didático/pedagógico.	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais DE CAE 1 - 017	7.233,30	7.233,30	08/12/1999	29/11/1999	31/12/2000	0
50755/1999	este convênio tem por objetivo garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção da escola de educação especial, mantida por organização não governamental, sem fins lucrativos, conta do programa dinheiro direto na escola - PDDE.	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais DE CAE 1 - 017	2.400,00	2.400,00	25/11/1999	23/11/1999	30/6/2000	0
90613/98	este convênio tem por objeto, a transferência de recursos financeiros, para aquisição de veículo(s) automotor(es) destinado(s) ao transporte dos estudantes, matriculados no ensino público fundamental, das redes municipal e/ou estadual, residentes prioritariamente na zona rural. O programa apoiará a aquisição de veículo(s), escolar(es), zero km, que poderá ser: ônibus, microônibus, perua ou embarcação, conforme	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	CAE 1 PREFEITURA - 24359333000170	50.000,00	50.000,00	13/07/1998	03/07/1998	28/2/1999	0
4445/97	o presente convênio tem por objetivo promover o atendimento aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental, das zona urbana e rural, a conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, garantindo pelo menos uma refeição diária, com cerca de 350 quilocalorias e 05 gramas de proteínas.	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	CAE 1 PREFEITURA - 24359333000170	192.112,00	111.429,00	13/10/1997	15/03/1997	28/02/1999	0

continua

continuação

Convênios relativos à Educação Básica, firmados entre o Ministério da Educação e entidades, no município CAE 1 - 1996 - 2000.

3170/97	garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção da(s) escola(s) pública(s) municipais e municipalizadas que atendam mais de 20 alunos no ensino fundamental, a conta do Programa de Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental - PMDE	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	CAE 1 PREFEITURA - 24359333000170	27.200,00	27.200,00	26/09/1997	23/09/1997	30/06/1998	0
2931/96	contribuir suplementamente com recursos financeiros para manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental em escolas públicas municipais e municipalizadas.	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	CAE 1 PREFEITURA - 24359333000170	48.500,00	48.500,00	15/07/1996	28/06/1996	30/01/1997	0
5170/96	equipar e melhorar as instalações físicas das escolas de ensino fundamental do município, contemplando as ações: escola reformada e aquisição de equipamentos.	MEC - 26000	FNDE/MEC - 15317	CAE 1 PREFEITURA - 24359333000170	90.000,00	90.000,00	12/07/1996	28/06/1996	25/03/1997	9.000,00

Fonte: Secretaria de Controle Interno/MF - maio de 2001

Public systems for elementary education and inter-agency relations: actions from the federal government and the autonomy of local education systems.

Abstract

The fundamental question addressed in this study is related to the implementation of the collaborative hierarchy, established by the Federal Constitution of 1988 (caput, art 211). The objective deals with the apprehension of the concrete mechanisms of its implementation. The political-judicial autonomy established for the local elementary educational system is analyzed in view of the restrictions imposed by the higher levels of government. What is the type of autonomy of the system built after 1996? This analysis highlights the political nature of the relations between the educational systems with the goal to expand basic education, which would provide better access and equalize opportunities for all. The analysis of the relations between the public financing network and the capacity of local government agencies to implement educational policies has been emphasized in this study.

Key words

Educational Policy- Brazil; Elementary Education-Brasil; Local Autonomy; State and Education.

Sistemas públicos de educação bási-

ca y relaciones intergubernamentales: la acción del Estado y la autonomía de los sistemas locales de enseñanza

Resumen

El problema general que se desarrolla en este estudio se relaciona con la realización del régimen de colaboración, establecido en la Constitución Federal Brasileira de 1988 (caput, art. 211). El objetivo de este estudio está dirigido a la apprehensión de los mecanismos reales de su ejercicio. La autonomía jurídico-política establecida para los sistemas municipales de Educación Básica es analizada frente a las relaciones y restricciones con los niveles superiores del gobierno. ¿Cuál es el tipo de autonomía de los sistemas de enseñanza construida después de 1996? Este análisis destaca la naturaleza esencialmente política de las relaciones entre los sistemas de enseñanza como forma de expandir la oferta de la Educación Básica, capaz de efectuar la ampliación de acceso e igualdad de oportunidades. Se privilegia el análisis de las relaciones entre las sistemáticas de financiamiento público y la capacidad de decidir e implementar políticas por los gobiernos locales.

Palabras-clave

Política Educacional-Brasil; Enseñanza Primaria-Brasil; Autonomia Municipal; Educación y Estado.

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

DAE/FAE/UFMG

Av. Antonio Carlos, 6627 - Campus Pampulha

- 31270-901 -Belo Horizonte, MG

dae@fac.ufmg.br

Recebido em: 20/04/2002

Aprovado em: 28/04/2002