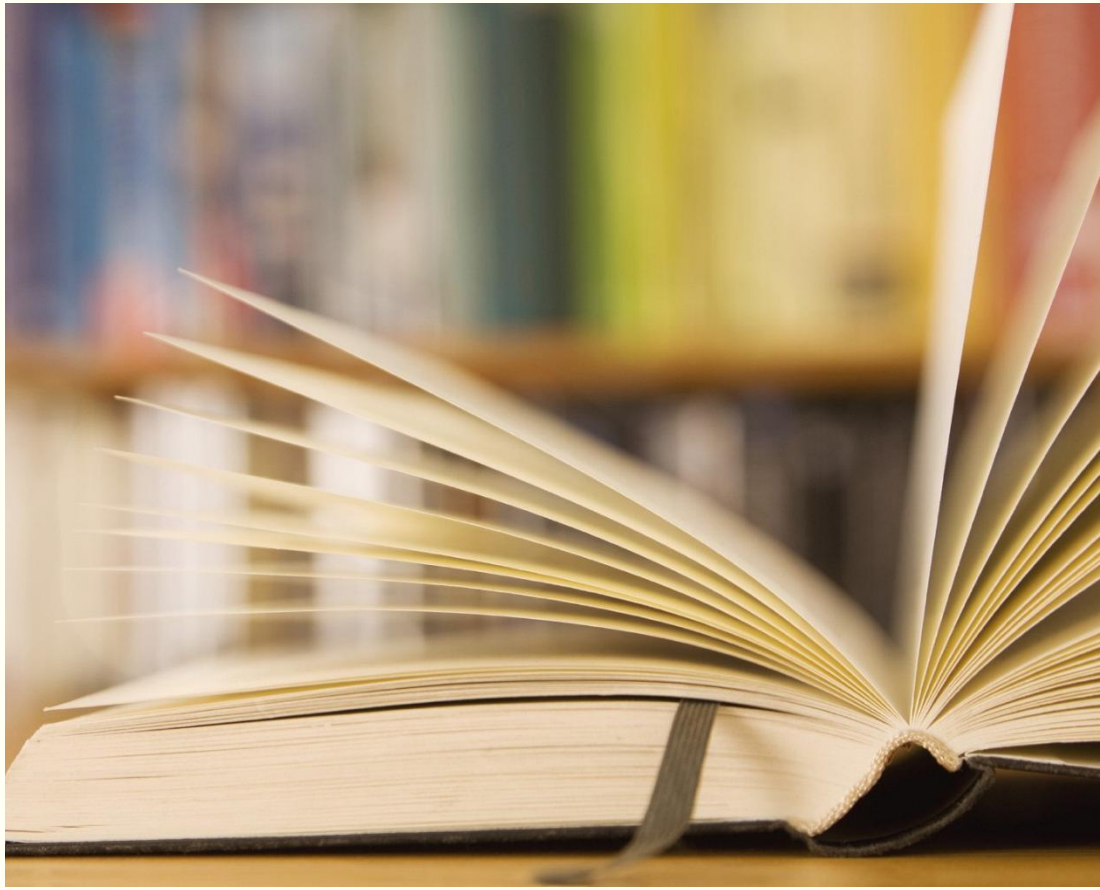
O DESAFIO DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PROFESSOR LUIZ ARAÚJO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - UNB



FEDERALISMO

- O modelo de federalismo brasileiro reconheceu autonomia para três entes federados: A União, os Estados e os Munícipios. E inscreveu no texto constitucional as responsabilidades de cada um destes entes federados.
- Em termos teóricos, a Federação advém de um pacto que implica a igualdade de autonomia de seus membros e a mesma possibilidade de participação para a construção da vontade política do Estado federal.
- Assim, o equilíbrio federativo “depende da dosagem das competências e da garantia de fontes de recursos suficientes para que cada ente possa preservar sua autonomia financeira e assim sustentar os encargos decorrentes da prestação de serviços de sua competência” (Martins, 2011, p. 29).

REGIME DE COLABORAÇÃO

- O artigo 211 da Constituição Federal, reconhecendo a complexidade do modelo desconcentrado de prestação de serviço educacional instituído pelos artigos precedentes afirma que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.
- Tal afirmação é oriunda do caráter concorrencial da matéria educacional, pois é afeita a todos os entes. Porém, “se temos uma educação nacional, não temos um sistema nacional de educação. Nacional é a educação, não o sistema” (CURY, 2007, p. 124).

REGIME DE COLABORAÇÃO

- A falta de regulamentação de um regime de colaboração na área educacional torna a tarefa de formulação e posterior implementação de um Plano Nacional de Educação ainda mais complexa.
- Independente desta lacuna, articular metas e estratégias a serem cumpridas durante dez anos por 5570 municípios, 26 estados, um Distrito Federal e a União, por si só envolve muitas variáveis e enormes dificuldades operacionais, exigindo um nível de trabalho conjunto inexistente em nosso país.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

- Os avanços mais relevantes na busca de criar um regime de colaboração estão inscritos no artigo 7º da referida norma e em alguns dos seus parágrafos.
- No caput do artigo é repetida a necessidade de atuação conjunta dos entes federados, visando o alcance das metas e estratégias do plano, mas no parágrafo quinto temos a obrigação de se constituir uma "instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".
- E no parágrafo sexto é dito que "o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado".

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

- Aliás, o novo Plano Nacional de Educação, no seu artigo 13, estabelece um prazo para que esta lacuna seja superada.
- Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

- As metas, na sua maioria, cobram colaboração entre os entes federados. São vários os exemplos de metas ou estratégias que somente serão efetivadas se houver, em alguma medida, colaboração entre os entes federados.
- A Meta 7 se propõe a fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e na sua Estratégia 7.19 o novo PNE quer “institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais”.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

- A Meta 15 é representativa desta necessidade. Para garantir uma política nacional de formação dos profissionais da educação, ou seja, para que se desenvolvam esforços formativos para mais de dois milhões de trabalhadores da área educacional é necessário engajamento das instituições do ensino superior (as públicas majoritariamente federais, mas também estaduais) e alocação de recursos que permita a estes trabalhadores se ausentar do local de trabalho para estudar, exigindo enorme esforço financeiro de estados e municípios.

O CUSTO ALUNO QUALIDADE

- Um dos debates mais antigos do nosso federalismo diz respeito a necessidade de diminuir as desigualdades entre os entes federados na prestação dos serviços.
- A necessidade de um “padrão mínimo de qualidade” está inscrito desde o texto original da nossa Carta Magna, mas nunca foi regulamentado.
- O Plano Nacional de Educação decidiu dar um passo a frente e na meta que trata do financiamento do plano, várias estratégias tratam de tornar concreto o “padrão mínimo”, que passou a ser chamado de Custo Aluno Qualidade.

O CUSTO ALUNO QUALIDADE

- 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

O CUSTO ALUNO QUALIDADE

- O CAQi pressupõe que todas as escolas brasileiras devem ter um conjunto de insumos necessários a existência de um padrão mínimo de qualidade.
- Os insumos são materiais (infraestrutura das escolas, por exemplo), de valorização dos profissionais da educação (formação adequada, piso e carreira), de condições de trabalho (número de alunos por sala de aula).

O CUSTO ALUNO QUALIDADE

- Como era evidente que em várias cidades e estados este padrão está longe de existir, a Lei nº 13005 de 2014 estabelece que a competência para prover os recursos necessários é da UNIÃO.
- 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

UMA PEDRA (OU UMA MONTANHA) NO MEIO DO CAMINHO

- Em dezembro de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que estabelece um teto de gastos públicos na esfera federal.
- Na prática a nova norma estabelece que a UNIÃO (executivo, legislativo e judiciário) somente poderá gastar no ano que vem o que gastou este ano, acrescido apenas da correção da inflação. Isso valerá durante 20 anos.
- Esta regra, contudo, não atinge os gastos com pagamento de juros, amortização e principal da dívida pública, rubrica que consome metade do orçamento federal.
- Ou seja, somente é atingido o custeio da máquina pública.

UMA PEDRA (OU UMA MONTANHA) NO MEIO DO CAMINHO

- Uma das vitórias na CF de 1988 foi a garantia de vinculação de recursos (18% de impostos para União e 25% para estados e municípios).
- A EC 95 congela a vigência deste dispositivo durante 20 anos.
- Se o crescimento das receitas for maior do que a inflação, a diferença não será repassada para as áreas sociais (educação e saúde são as mais atingidas).

UMA PEDRA (OU UMA MONTANHA) NO MEIO DO CAMINHO

- O PNE estabeleceu um crescimento de gastos públicos em educação, única forma de cumprir as metas estabelecidas.
- A esperança é que, tendo em vista o regime de colaboração, a UNIÂO fosse a principal parceira no crescimento de receita, ajudando estados e municípios e cumprindo também as metas de sua responsabilidade.
- A EC 95 impede que isso seja realizado.

COMO DESATAR ESTE NÓ?

- O regime de colaboração é uma necessidade básica para que o PNE saia do papel. É verdade que, dentro de suas competências, cada ente federado fará sua parte, mas isso tem limites objetivos, financeiros.
- Assim, para manter vivo o PNE é necessário revisar a política de austeridade fiscal vigente, inclusive revisar a própria Emenda 95.
- É necessário rediscutir o pacto federativo, garantindo proporcionalidade entre responsabilidades e recursos financeiros existentes.