

**O COMPROMISSO EDUCACIONAL DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS:
COLABORAÇÃO, SUBORDINAÇÃO OU OMISSÃO?**

**EL COMPROMISO EDUCACIONAL DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTADUALES Y
MUNICIPALES EN BRASIL: COOPERACIÓN, SUBORDINACIÓN U OMISIÓN?**

**THE EDUCATIONAL COMMITMENT OF FEDERAL, STATE AND MUNICIPAL
GOVERNMENTS IN BRAZIL: COOPERATION, SUBORDINATION OR OMISSION?**

Nicholas Davies¹

Resumo: O artigo examina o poder, a atuação e a responsabilidade constitucional e legal dos governos federal, estaduais e municipais na educação básica. Mostra a fragilidade da colaboração entre eles, em virtude da preponderância do governo federal na formulação da legislação e responsabilização dos entes subnacionais na execução e financiamento das políticas educacionais. Entretanto, os governos estaduais também são responsáveis. Arrecadam muito mais impostos do que os municípios, porém reduziram drasticamente as matrículas no ensino fundamental de 1997 a 2012. Da mesma forma, os municípios são responsáveis, pois milhares deles diminuíram suas matrículas na educação básica de 2006 a 2012.

Palavras-chave: Regime de colaboração. Legislação educacional. Educação básica.

Resumen: El artículo examina el poder, actuación y responsabilidad constitucional y legal de los gobiernos federal, estatales y municipales en educación. Apunta la fragilidad de tal colaboración entre ellos, debido a la preponderancia del gobierno federal en la formulación de legislación y responsabilización de gobiernos estatales y municipales en la ejecución y financiamiento de políticas educacionales. Sin embargo, los gobiernos estatales también son responsables, porque han reducido drasticamente sus matrículas en la educación compulsoria de 1997 a 2012. Lo mismo hicieron los gobiernos municipales, que han disminuido sus matrículas en la educación básica de 2006 a 2012.

Palabras-llave: Régimen de colaboración. Legislación educacional. Educación básica.

Abstract: The article examines the power, action and constitutional and legal responsibility of Brazilian federal, state and municipal governments concerning basic education. It points out the fragility of cooperation between them, in view of the predominance of the federal government in drafting legislation and making state and municipal government responsible for carrying out and funding educational policies. However, state governments are also responsible, as they have drastically reduced enrolments in compulsory education between 1997 and 2012. Similarly, municipal governments are responsible, for thousands of them have diminished their enrolments in basic education between 2006 and 2012.

Keywords: System of cooperation between governments. Educational legislation. Basic education.

Introdução

O objetivo deste texto é explorar alguns aspectos do poder, da atuação e da responsabilidade constitucional e legal das diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) na educação básica nas últimas décadas, examinando o suposto caráter público das ações estatais/governamentais, o “pacto federativo” e, por conseguinte, o regime de “colaboração” entre estas esferas. Aponto a fragilidade de tal

“colaboração”, pois a esfera federal tem predominado, embora as demais também tiveram e têm sua responsabilidade e, por isso, não tem sentido responsabilizar apenas a federal pelo que aconteceu/acontece na educação.

Inicialmente, esclareço que para mim as políticas são muito mais estatais ou governamentais do que públicas, pois não são elaboradas a partir de iniciativa da maioria da população, de consulta a ela ou visando seus interesses. Ainda que se apresentem como públicas, tendem a se submeter à lógica da ordem social fundada no privatismo, característica de toda sociedade desigual (não só capitalista), que se reflete no caráter do Estado, que representa principalmente uma minoria da população: as várias frações da classe dominante e os segmentos burocráticos privilegiados (Legislativo, Judiciário, setores do Executivo). Exemplo disso é a política fiscal/econômica dos governos, que favorece o empresariado (sobretudo o grande) com toda sorte de incentivos e vantagens. A privatização recente, por exemplo, foi financiada em grande parte com dinheiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e “Social”. Exemplos de privilegiamento de segmentos da burocracia estatal são os altíssimos salários e vantagens do Judiciário, do Legislativo e de parte do Executivo.

No caso da educação, as instituições privadas gozam de inúmeros privilégios. Um é a isenção fiscal pelo menos desde a Constituição Federal de 1946. Outro foi ou é a concessão gratuita de recursos financeiros, previsto na primeira LDB, de 1961, na Lei N° 5.692, de 1971, que criou o ensino de 1° e 2° Graus, e na atual LDB, de 1996. Privilégios mais recentes são as isenções fiscais ou de contribuições a instituições privadas de ensino superior (IES) que aderissem ao Programa Universidade para “Todos”, em troca de bolsas integrais ou parciais, o que veio a atenuar a ociosidade ou inadimplência nelas, além do benefício do Financiamento do Estudante do Ensino Superior Privado (Fies), recursos públicos que financiam estudantes em IES privadas. Graças a estes e outros mecanismos, tais IES privadas cresceram mais do que as públicas, não só durante a ditadura, mas também durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do Partido dos Trabalhadores (2003 até 2014). Outro é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que permite a destinação de recursos públicos a creches, pré-escolas e instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais conveniadas com o Poder Público, assim como a cessão de professores da rede pública para trabalhar nelas.

Entretanto, o Estado reflete não só tais interesses dominantes mas também as contradições sociais (as lutas abertas ou ocultas) entre exploradores/privilegiados e explorados/oprimidos e, por isso, é levado, por pressão dos “de baixo” e/ou por necessidade de legitimação, a atender a interesses dos explorados/oprimidos, podendo, assim, adquirir certo caráter público. As ditas políticas “sociais” são exemplos deste potencial público (bastante variável de acordo com o contexto e o país), que, por sua vez, depende da correlação de forças das classes populares/exploradas e das classes dominantes.

A ficção do pacto federativo: a preponderância da União

A desigualdade social se reflete também no poder desigual entre as três esferas de governo e guarda analogia com a sociedade de classes. De modo geral, o governo federal é fortemente condicionado, quando não controlado, pelo grande capital, sobretudo o financeiro, que se alimenta parasitariamente da dívida pública. Os governos estaduais, por sua vez, são submetidos à influência/controlado de frações do grande capital (os empreiteiros e grandes fornecedores, por exemplo) e também do médio capital. Já a imensa maioria das prefeituras ficam submetidas ao médio e pequeno capital. No entanto, há prefeituras com orçamentos gigantescos (São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo) que também alimentam o grande capital.

Tal desigualdade se reflete na organização da educação pública e nas políticas educacionais. Por exemplo, o governo federal, embora arrecade muito mais do que Estados e Municípios, nunca se propôs a oferecer o ensino obrigatório para todos. Isso explica pelo menos em parte a extrema desigualdade que existe ainda hoje na educação oferecida pelas três esferas de governo e sobretudo os percalços sofridos pela educação básica em âmbito estadual e municipal. Tal desigualdade tributária não foi resolvida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), nem pelo Fundeb, que em muitos casos apenas a atenuaram parcialmente dentro de cada Estado, porém não no Brasil como um todo.

A consequência disso é a fragilidade do chamado “pacto federativo”, que pressupõe que as três esferas negociem em pé de igualdade, o que nunca aconteceu. O governo federal, sobretudo depois de 1930, sempre teve muito mais poder do que Estados e Municípios, até por conta da trajetória de centralização política/econômica desde então. Portanto, o regime de colaboração previsto na Constituição, nunca regulamentado até hoje, foi e continua sendo uma ficção, pois a instância federal tem decidido questões que afetam os entes subnacionais sem consultá-los e tais decisões muitas vezes significam mais responsabilidades para eles porém sem os recursos financeiros necessários. A consequência foi que Estados e Municípios pouco influenciaram na definição de sua responsabilidade educacional na legislação, praticamente monopolizada pelo governo federal e o Congresso, isto quando este funcionou com alguma independência em relação ao Executivo.

São muitos os exemplos do protagonismo absoluto ou quase total da esfera federal. Por exemplo, o salário-educação, contribuição social criada pelo governo federal em 1964 (logo após o golpe militar) para financiar o então ensino primário público e que até o final de 1996 podia ser utilizado legalmente para custear alunos reais ou muitas vezes fictícios no ensino fundamental em escolas particulares, era, quando não utilizado em escolas particulares, recolhido aos cofres do governo federal e dividido apenas entre o governo federal e os estaduais, e as prefeituras não tinham direito legal a ele, embora oferecessem ensino primário. Elas só vieram a receber a cota municipal a partir de 2004, em função da Lei Nº 10.832 (BRASIL, 2003), a qual foi um avanço em relação à situação anterior, ao garantir a cota municipal, transferida diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às prefeituras, porém promoveu um aumento da fatia do governo federal na receita nacional e uma diminuição da cota estadual. Vale lembrar que a receita nacional do salário-educação é hoje

significativa, foi de quase R\$ 17 bilhões em 2013 e destina-se, pelo menos legalmente, a financiar a educação básica desde 2007 e não mais apenas o ensino fundamental (EF), como era até 2006.

Outro exemplo é a ampliação do ensino obrigatório de 4 para 8 anos, fixado na Constituição Federal de 1967, que, contraditoriamente, suprimiu a vinculação de impostos para a educação. Ou seja, Estados, DF e Municípios foram obrigados a assumir uma responsabilidade maior, porém sem a garantia constitucional de recursos. A incongruência foi maior ainda porque a ditadura militar promoveu, não só a concentração de renda nas camadas mais ricas, como também uma reforma tributária que centralizou recursos no governo federal em detrimento dos entes subnacionais. É muito provável que o aumento das responsabilidades estaduais e municipais com o ensino obrigatório, a supressão da vinculação constitucional de impostos para a educação e a centralização de recursos em âmbito federal expliquem em grande parte a queda da qualidade da educação pública desde então e também a desvalorização do magistério público.

Algo semelhante aconteceu recentemente, em 2009. O governo federal e o Congresso aprovaram, com a Emenda Constitucional N° 59 (BRASIL, 2009), a ampliação progressiva até 2016 do ensino obrigatório, que abrangerá, não só o ensino fundamental, mas também a pré-escola e o ensino médio (faixa etária dos 4 aos 17 anos), ampliação antecipada pela Lei N° 12.796 (BRASIL, 2013). No entanto, não preveem os recursos financeiros necessários ao aumento de responsabilidades dos Estados, DF e Municípios nem a responsabilidade da União.

Outro exemplo da preponderância federal é a Emenda Constitucional (EC) N° 14 (BRASIL, 1996a), iniciativa do governo federal que **ampliou** (de 12,5% para 15% dos impostos) a obrigação mínima de Estados, DF e Municípios (que presumivelmente não foram consultados) aplicarem no EF de 1997 a 2006, porém **diminuiu** a do governo federal no EF e na erradicação do analfabetismo, prevista no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da redação original da CF de 1988.

Outros exemplos da preponderância federal são o Fundef e o Fundeb, ambos criados pelo governo e legislativo federal sem nenhuma participação ativa e consciente de Estados e Municípios, que não os criaram mas foram/são responsáveis pelo seu financiamento, que teve/tem irrisória ou pequena participação federal.

A fragilidade do regime de “colaboração” pode ser constatada na responsabilidade pelo ensino obrigatório (até recentemente o fundamental), que vem sendo empurrada para as prefeituras, no processo conhecido como municipalização, que, segundo muitas autoridades e acadêmicos, estaria prevista na CF de 1988, um equívoco, pois tal alegação não tem fundamento legal, apenas refletindo uma opção de política educacional de governos estaduais e/ou do federal, muito provavelmente com a cumplicidade de prefeitos, de olho não só nos recursos transferidos mas também nas escolas e nos cargos que poderão manipular para fins eleitorais ou outros não confessáveis.

O ensino obrigatório, que era o ensino fundamental até hoje, é responsabilidade conjunta do governo estadual e das prefeituras e também, por meio de ação redistributiva e supletiva, do governo federal, não sendo, pois, responsabilidade apenas das prefeituras. Na verdade, com base na maior capacidade financeira dos Estados, estes deveriam assumir uma responsabilidade maior pelo EF,

conforme prevê o inciso II do Art. 10 da LDB, porém não é o que vem acontecendo nos últimos 15 anos, em consequência da municipalização em larga escala induzida pelo Fundef a partir de 1998.

Maior receita e maior omissão de governos estaduais

Os problemas da educação pública, no entanto, não podem ser atribuídos apenas à esfera federal. Também os governos estaduais têm a sua parcela de responsabilidade, até porque dispõem de muito mais recursos do que as prefeituras, sobretudo porque ficam com a maior fatia do maior imposto (75% do ICMS).

Um exemplo foi a repartição da cota estadual do salário-educação com eles, prevista numa lei federal de 1998, porém nunca regulamentada em muitos Estados, cujos governos ficaram assim com toda a receita, mesmo tendo uma participação pequena e decrescente (sobretudo depois de 1997) no ensino fundamental, ao qual se vinculava o salário-educação até 2006.

Outra (ir)responsabilidade estadual foi a redução drástica de suas matrículas no EF de 1997 a 2012 e sua transferência, pelo menos parcial, para as prefeituras, demonstrada na tabela a seguir. Caíram de 18.098.544 para 9.083.704 (-49,8%) no período, fazendo com que a participação estadual no total nacional diminuísse de 52,9%, em 1997, para 30,6%, em 2012. Já as municipais cresceram de 12.436.528 para 16.323.158 (+31,3%), elevando a participação municipal no total nacional de 36,4%, em 1997, para 55%, em 2012, o que pode indicar ter havido um intenso processo de municipalização. Porém, este aumento (quase 4 milhões) não absorveu o enorme declínio de matrículas estaduais (mais de 9 milhões). A rede privada, por sua vez, cresceu 14,2%, elevando a sua participação no total nacional de 10,7%, em 1997, para 14,4%, em 2012, o que parece indicar que a drástica redução estadual contribuiu em alguma medida para a maior presença privada no EF.

Tabela 1 - Participação das matrículas estaduais, municipais e privadas no ensino fundamental em 1997 e 2012, por região e Estado, e sua evolução no período

Região Estado	Matrículas estaduais					Matrículas municipais					Matrículas privadas				
	1997	% part.	2012	% part.	Ev.%	1997	% part.	2012	% part.	Ev. %	1997	% part.	2012	% part.	Ev. %
Brasil	18.098.544	52,9	9.083.704	30,6	-49,8	12.436.528	36,4	16.323.158	55,0	31,3	3.663.747	10,7	4.270.932	14,4	14,2
Norte	1.789.065	59,5	1.020.146	31,7	-43,0	1.045.998	34,8	1.964.802	61,0	87,8	170.337	5,7	236.223	7,3	27,9
Rondônia	182.080	61,5	135.194	47,4	-25,8	92.923	31,4	130.898	45,9	40,9	21.271	7,2	18.944	6,6	-12,3
Acre	86.527	63,7	97.707	59,4	12,9	42.123	31,0	59.956	36,5	42,3	7.207	5,3	6.705	4,1	-7,5
Amazonas	340.400	58,1	276.681	36,4	-18,7	203.115	34,6	426.433	56,0	109,9	42.866	7,3	57.980	7,6	26,1
Roraima	59.806	94,4	53.034	57,5	-11,3	2.569	4,1	33.722	36,6	1.212	961	1,5	5.474	5,9	82,4
Pará	816.692	55,5	240.729	15,9	-70,5	577.333	39,2	1.157.366	76,3	100,5	77.252	5,3	118.407	7,8	34,8
Amapá	91.477	79,9	90.809	63,2	-0,7	16.891	14,8	42.188	29,4	149,8	6.098	5,3	10.664	7,4	42,8
Tocantins	212.083	62,8	125.992	48,8	-40,6	111.044	32,9	114.239	44,2	2,9	14.682	4,3	18.049	7,0	18,7
Nordeste	4.233.478	37,9	1.381.437	15,2	-67,4	5.678.516	50,8	6.349.884	70,0	11,8	1.267.533	11,3	1.342.714	14,8	5,6
Maranhão	430.731	29,1	123.167	9,5	-71,4	907.721	61,4	1.073.358	82,4	18,2	140.623	9,5	105.778	8,1	-32,9
Piauí	240.717	35,4	88.434	16,1	-63,3	361.486	53,2	397.611	72,3	10,0	77.061	11,3	63.856	11,6	-20,7
Ceará	535.209	30,7	73.580	5,3	-86,3	964.301	55,2	1.043.958	75,9	8,3	246.598	14,1	258.244	18,8	4,5
R. G. do	283.249	46,2	126.010	24,7	-55,5	260.882	42,5	291.692	57,2	11,8	69.047	11,3	92.475	18,1	25,3

Norte															
Paraíba	327.043	41,3	164.436	26,5	-49,7	364.271	46,0	355.597	57,4	-2,4	99.765	12,6	99.679	16,1	-0,1
Pernambuco	723.561	41,3	300.191	20,8	-58,5	787.901	44,9	849.001	58,8	7,8	242.073	13,8	295.374	20,4	18,0
Alagoas	142.065	22,6	88.288	15,0	-37,9	388.251	61,9	423.522	71,8	9,1	97.179	15,5	77.837	13,2	-24,8
Sergipe	203.740	49,2	99.157	27,3	-51,3	168.146	40,6	200.647	55,3	19,3	42.275	10,2	62.819	17,3	32,7
Bahia	1.347.163	43,8	318.174	13,7	-76,4	1.475.557	48,0	1.714.498	73,9	16,2	252.912	8,2	286.652	12,4	11,8
Sudeste	8.170.569	62,8	4.171.246	36,8	-48,9	3.271.646	25,2	5.225.665	46,1	59,7	1.565.448	12,0	1.929.095	17,0	18,9
Minas Gerais	2.556.432	69,7	1.288.932	45,9	-49,6	912.407	24,9	1.236.869	44,0	35,6	200.863	5,5	283.649	10,1	29,2
Espírito Santo	372.466	60,7	121.699	23,0	-67,3	161.499	26,3	344.537	65,2	113,3	79.899	13,0	61.919	11,7	-29,0
Rio de Janeiro	607.111	27,1	313.541	14,1	-48,4	1.121.890	50,1	1.309.512	58,9	16,7	511.161	22,8	599.648	27,0	14,8
São Paulo	4.634.560	71,5	2.447.074	42,4	-47,2	1.075.850	16,6	2.334.747	40,5	117,0	773.525	11,9	983.879	17,1	21,4
Sul	2.358.716	52,3	1.588.823	41,3	-32,6	1.759.925	39,0	1.841.491	47,9	4,6	390.634	8,7	414.627	10,8	5,8
Paraná	870.440	48,6	651.654	42,3	-25,1	780.997	43,6	708.566	46,0	-9,3	139.811	7,8	181.042	11,7	22,8
Santa Catarina	553.911	57,1	324.872	38,2	-41,3	334.883	34,5	435.529	51,2	30,1	81.883	8,4	90.125	10,6	9,1
R. G. do Sul	934.365	53,5	612.297	42,1	-34,5	644.045	36,9	697.396	48,0	8,3	168.940	9,7	143.460	9,9	-17,8
Centro-Oeste	1.546.716	61,9	922.052	41,7	-40,4	680.443	27,3	941.316	42,6	38,3	269.795	10,8	348.273	15,7	22,5
M.G. do Sul	224.596	51,1	146.395	35,5	-34,8	168.408	38,3	228.189	55,3	35,5	46.461	10,6	37.788	9,2	-23,0
Mato Grosso	311.742	57,1	211.236	44,2	-32,2	181.852	33,3	222.187	46,5	22,2	52.044	9,5	44.748	9,4	-16,3
Goiás	673.072	60,9	260.633	28,5	-61,3	330.183	29,9	490.940	53,8	48,7	102.403	9,3	161.340	17,7	36,5
Distrito Federal	337.306	83,0	303.788	74,4	-9,9						68.887	17,0	104.397	25,6	34,0

Fontes: Sinopse Estatística do Ensino Fundamental dos Censos Escolares de 1997 e 2012 do INEP e cálculos efetuados pelo autor.

Municípios: mais democracia? Mais eficiência?

Antes de abordar a responsabilidade e atuação dos municípios, vale lembrar que na década de 1980 muitos acreditavam que neles seria possível recuperar a democracia suprimida pela ditadura ou criar um novo tipo de democracia, de base. Isto porque a centralização era interpretada como necessariamente autoritária porque esteve associada à ditadura militar. Um dos reflexos disso na educação foi a proposta de municipalização do ensino, encampada pelos mais variados agentes e interesses, nem sempre homogêneos.

Vários foram os argumentos em defesa da proposta. Uns alegavam que ela propiciaria a descentralização do ensino e, supostamente, a democratização, argumentando que as autoridades municipais, só por estarem geograficamente mais próximas da população, seriam mais sensíveis aos anseios sociais, dando a entender que a sensibilidade social dos governantes é função direta da distância geográfica. Ora, esta sensibilidade se mede, não pela maior ou menor distância física entre governantes e governados, mas sim pela sua identificação social e política, o que é bastante débil numa sociedade de classes, sobretudo no Brasil, com seu forte traço patrimonialista, em que os detentores de cargos públicos consideram-nos como propriedade privada.

Outros diziam que a descentralização garantiria um uso mais "racional", eficiente, dos recursos públicos, partindo do pressuposto de que, quanto menor fosse a administração, mais eficiente seria, só pelo fato de ser menor. Ora, é um equívoco supor que a desorganização, a burocratização, a ineficiência

seja função do tamanho da administração pública, que é permeada por tais vícios, seja ela federal, estadual ou municipal. A única diferença entre uma e outra esfera está na magnitude absoluta do desperdício/desvio do dinheiro público. Obviamente, administrações mais complexas e que movimentam mais recursos, as federais e as estaduais de modo geral, são mais perdulárias, em termos *absolutos*, do que as administrações menores.

Apesar de serem o elo fraco na “federação”, os municípios também têm sua parcela de irresponsabilidade. Em primeiro lugar, vale frisar que muitos (provavelmente a maioria) não têm viabilidade econômica e foram criados apenas para atender a interesses eleitoreiros de candidatos a prefeitos ou vereadores, sendo a população responsável ao apoiar a transformação de distritos em municípios que só sobrevivem com repasses federais e estaduais. É importante ressaltar a irresponsabilidade dos prefeitos, vereadores e população que os elege, porque tem sido comum atribuir todos os males da educação ao que o governo federal faz ou deixa de fazer.

Em segundo lugar, apesar de milhares de prefeituras terem ganhos expressivos com o Fundeb desde 2007, devido à complementação federal e à sistemática do fundo que resulta em ganhos para umas porém perdas para outras, o número de matrículas municipais na educação básica caiu 8,7% de 2006 (ano anterior à implantação do Fundeb) a 2012, uma perda de 2 milhões de matrículas, o que não pode ser atribuído à queda da taxa de natalidade, hipótese às vezes levantada por alguns, pois o número de matrículas privadas cresceu 13,3% (+970 mil matrículas) no mesmo período, conforme mostra a tabela abaixo. O mais grave é que a região que mais perdeu matrículas foi o Nordeste, com maior declínio percentual, apesar de os Estados e prefeituras do Nordeste terem sido as que receberam quase exclusivamente a complementação federal para o Fundeb (cerca de R\$ 10 bilhões anuais desde 2010). O curioso é que o Fundeb não tem contribuído para manter nem desenvolver a educação básica pública (pelo menos quantitativamente), embora a sigla tenha este nome. Para onde terão ido os ganhos que milhares de prefeituras (não só do Nordeste) vêm tendo com o Fundeb?

Tabela 2 – Matrículas estaduais, municipais e privadas na educação básica no Brasil em 2006 e 2012 e sua evolução numérica e percentual

Região Estado	Estaduais				Municipais				Privadas			
	2.006	2012	Evolução	Ev. %	2.006	2012	Evolução	Ev. %	2.006	2012	Evolução	Ev. %
BRASIL	23.175.567	18.721.916	-4.453.651	-19,2	25.243.156	23.224.479	-2.018.677	-8,7	7.346.203	8.322.219	+976.016	+13,3
Norte	2.256.902	2.019.916	-236.986	-10,5	2.746.274	2.682.125	-64.149	-2,4	354.135	426.060	+71.925	+20,3
Rondônia	263.857	246.731	-17.126	-6,5	190.807	184.323	-6.484	-3,5	40.811	39.361	-1.450	-3,6
Acre	162.323	161.546	-777	-0,5	83.190	89.745	+6.555	+7,3	12.068	12.626	+558	+4,6
Amazonas	536.613	512.277	-24.336	-4,5	602.392	583.902	-18.490	-3,2	83.473	98.199	+14.726	+17,6
Roraima	103.714	81.464	-22.250	-21,5	30.627	49.638	+19.011	+38,3	6.665	10.998	+4.333	+65
Pará	791.204	663.766	-127.438	-16,1	1.613.080	1.545.480	-67.600	-4,4	158.436	205.873	+47.437	+29,9
Amapá	157.849	146.941	-10.908	-6,9	53.345	64.387	+11.042	+17,1	21.842	21.215	-627	-2,9
Tocantins	241.342	207.191	-34.151	-14,2	172.833	164.650	-8.183	-5	30.840	37.788	+6.948	+22,5
Nordeste	5.546.013	4.091.207	-1.454.806	-26,2	10.416.636	8.751.300	-1.665.336	-19	2.064.454	2.297.335	+232.881	+11,3

Maranhão	572.769	433.025	-139.744	-24,4	1.652.855	1.485.844	-167.011	-11,2	218.330	205.181	-13.149	-6
Piauí	370.003	277.796	-92.207	-24,9	652.069	553.761	-98.308	-17,8	123.711	109.437	-14.274	-11,5
Ceará	711.269	503.597	-207.672	-29,2	1.771.416	1.432.624	-338.792	-23,6	392.497	442.139	+49.642	+12,6
R. G. do Norte	390.031	286.433	-103.598	-26,6	494.520	431.482	-63.038	-14,6	146.724	163.607	+16.883	+11,5
Paraíba	489.876	354.690	-135.186	-27,6	656.067	517.197	-138.870	-26,9	140.837	165.172	+24.335	+17,3
Pernambuco	962.857	751.042	-211.815	-22	1.395.800	1.161.854	-233.946	-20,1	450.885	498.737	+47.852	+10,6
Alagoas	303.004	228.640	-74.364	-24,5	663.822	576.674	-87.148	-15,1	91.720	134.348	+42.628	+46,5
Sergipe	243.515	191.800	-51.715	-21,2	334.310	281.612	-52.698	-18,7	71.909	103.901	+31.992	+44,5
Bahia	1.502.689	1.064.184	-438.505	-29,2	2.795.777	2.310.252	-485.525	-21	427.841	474.813	+46.972	+11
Sudeste	9.754.494	8.011.617	-1.742.877	-17,9	8.148.031	7.869.511	-278.520	-3,5	3.418.747	3.984.994	+566.247	+16,6
Minas Gerais	2.625.808	2.267.712	-358.096	-13,6	1.940.842	1.807.009	-133.833	-7,4	666.520	732.464	+65.944	+9,9
Espírito Santo	328.755	291.173	-37.582	-11,4	483.185	506.145	+22.960	+4,5	130.376	114.690	-15.686	-12
Rio de Janeiro	1.490.137	973.666	-516.471	-34,7	1.844.826	1.740.840	-103.986	-6	856.835	1.049.908	+193.073	+22,5
São Paulo	5.309.794	4.479.066	-830.728	-15,6	3.879.178	3.815.517	-63.661	-1,7	1.765.016	2.087.932	+322.916	+18,3
Sul	3.576.215	2.898.325	-677.890	-19	2.649.031	2.630.992	-18.039	-0,7	932.271	979.986	+47.715	+5,1
Paraná	1.359.787	1.225.034	-134.753	-9,9	1.058.738	996.561	-62.177	-6,2	365.869	398.690	+32.821	+9
Santa Catarina	846.976	589.418	-257.558	-30,4	641.911	689.948	+48.037	+7	214.322	216.983	+2.661	+1,2
R. G. do Sul	1.369.452	1.083.873	-285.579	-20,9	948.382	944.483	-3.899	-0,4	352.080	364.313	+12.233	+3,5
Centro-Oeste	2.041.943	1.700.851	-341.092	-16,7	1.283.184	1.290.551	+7.367	+0,6	576.596	633.844	+57.248	+9,9
M. G. do Sul	318.963	267.606	-51.357	-16,1	299.982	318.246	+18.264	+5,7	83.866	85.138	+1.272	+1,5
Mato Grosso	476.515	445.155	-31.360	-6,6	371.494	335.587	-35.907	-10,7	76.000	85.568	+9.568	+12,6
Goiás	728.134	514.135	-213.999	-29,4	611.708	636.718	+ 25.010	+3,9	250.625	272.239	+21.614	+8,6
Distrito Federal	518.331	473.955	-44.376	-8,6	-				166.105	190.899	+24.794	+14,9

Fontes: Sinopse estatística da educação básica dos Censos Escolares de 2006 e 2012 do INEP e cálculos efetuados pelo autor.

Considerações finais

O texto procurou esboçar alguns aspectos do poder, da atuação e da responsabilidade constitucional e legal dos governos federal, estaduais e municipais na educação básica, sobretudo no ensino obrigatório. Mostrou que o Poder “Público” tende a ser mais privado do que público, em qualquer sociedade desigual e, em particular, numa sociedade capitalista com forte tradição patrimonialista e autoritária, como a brasileira. O caráter estruturalmente privatista do Estado prejudicou e continua prejudicando a educação pública, prejuízo este causado por todas as esferas de governo, embora a federal seja mais poderosa do que a estadual e a municipal. Refletindo a hierarquização da sociedade desigual, a esfera federal tem predominado sobre as demais esferas, atribuindo a estas últimas responsabilidades educacionais sem que elas fossem consultadas ou tivessem qualquer participação em pé de igualdade e sem destinar a elas recursos para o cumprimento destas responsabilidades. A esfera estadual, no entanto, também teve e tem sua parcela de responsabilidade. Por exemplo, transferiu em larga escala suas

matrículas no ensino fundamental (EF) para prefeituras ou deixou de assumir matrículas novas neste nível de 1997 a 2012 (perdeu mais de 9 milhões de matrículas), contrariando a CF e também a LDB, que definem o EF como responsabilidade conjunta de Estados e Municípios.

As prefeituras, por fim, embora muito frágeis de modo geral (é a esfera que menos arrecada impostos), são atravessadas também pelo privatismo e não são necessariamente mais democráticas só pelo fato de prefeitos e secretários estarem mais próximos fisicamente da população. O fundamental não é a proximidade física (que às vezes pode até ser prejudicial), mas sim o compromisso dos governantes com a coisa pública, que de modo geral é tão frágil nas prefeituras quanto nos governos estaduais e federal. Em outras palavras, o que importa não é tanto esta proximidade física, mas sim o caráter de classe dos governos e sobretudo do Estado.

Diante do privatismo de todas estas esferas, a população e particularmente os educadores, se tiverem compromisso com a coisa pública, devem não só se organizar e se mobilizar em torno de seus interesses específicos (corporativos) mas também de um projeto de educação e de sociedade voltado para a maioria da população. A luta por salários e condições de trabalho precisa estar articulada à luta por este projeto mais amplo de educação e sociedade, para o que os educadores devem se vincular às lutas de outros trabalhadores e oprimidos. Sem isso, o risco é de o privatismo continuar grassando, mesmo em governos supostamente progressistas, que, a pretexto de ampliar o acesso ao ensino superior, financiam direta e indiretamente as instituições privadas de ensino superior.

Referências bibliográficas

BRASIL. Emenda Constitucional N° 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

BRASIL. Emenda Constitucional N° 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional N° 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/11/2009.

BRASIL. Lei N° 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2003.

BRASIL. Lei N° 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei N° 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei N° 9.394, de 20/12/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação, e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abril 2013.

BRASIL. Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Lei N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo Escolar de 1997*. Brasília: INEP, 1998. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRASIL. MEC. INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica do Censo Escolar de 2006*. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRASIL. MEC. INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica do Censo Escolar de 2012*. Brasília: INEP, 2013. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 20 mar. 2014.

Notas:

¹ Possui graduação em História pela Universidade Federal Fluminense (1983), mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (1991) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1999). Atualmente é professor associado da Universidade Federal Fluminense. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: financiamento da educação, fundef, fundeb, orçamento da educação, público/privado, legislação educacional, livro didático e ensino de história. Email: nicholas@pq.cnpq.br

Recebido em: 13/06/2015

Publicado em: 08/2016