

## **Educação e Estruturas Políticas: Uma análise comparada.**

Renaldo A. Gonsalves (<sup>1</sup>)

**Resumo:** Este estudo estabelece a relação causal entre a estrutura política de uma nação e as suas respectivas instituições educacionais.

Para verificar esta relação, foi feita uma análise comparada do sistema educacional e político do Brasil e da Alemanha. Os elementos de comparação levantados nesta pesquisa apontam para convergências estruturais observadas no modelo alemão e disjunções no modelo brasileiro.

Como conclusão indicativa, é possível constatar que há limites estruturais para as transformações pretendidas pelos governos reformadores. Estes limites estão fortemente relacionados com as características germinais da fundação de uma nação e possibilidade de transformação dos Estados para atender as demandas educacionais da população.

Palavras Chave: Estrutura política; Instituições Educacionais; Análise Institucional; Regras Formais; Regras Informais; subgovernos.

**Resumen:** Este estudio establece la relación de causas entre la estructura política de una nación y sus respectivas instituciones educacionales.

Para verificar esta relación fue efectuado un análisis comparativo del sistema de educación y del sistema político de Brasil y de Alemania. Los elementos de comparación revelados en esta pesquisa apuntan para convergencias estructurales observadas en el modelo alemán y divergencias en el modelo brasileño.

Como conclusión indicativa, es posible constatar que hay límites estructurales para las transformaciones pretendidas por los gobiernos reformistas. Estos límites están fuertemente relacionados con las características germinales de la fundación de una nación y de la posibilidad de transformación de los Estados para atender las demandas educacionales de la población.

Palabras Claves: Estructura política; Instituciones Educacionales ; Análisis Institucional; Reglas Formales ; Reglas Informales ; Subgobiernos.

**Abstract:** This study establishes the causal relationship between the political structure of a nation and its respective educational institutions.

To check this relationship, a comparative analysis of the educational and political system of Brazil and Germany was made. The comparison elements surveyed in this research point to structural convergences noticed in the German model and disjunctions in the Brazilian model.

As an indicative conclusion, it is possible to find out that there are structural limits for the transformations intended by reformer governments. These limits are strongly related

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Métodos Quantitativos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. e-mail <[renaldo@pucsp.br](mailto:renaldo@pucsp.br)>.

to the germinal characteristics of the foundation of a nation and possibility of transforming the States to meet the educational demands of the population.

Keywords: Political structure; Educational Institutions; Institutional Analysis, Formal Rules; Informal Rules; sub-governments.

### **Introdução:**

A educação é entendida, em quase todas as sociedades, como um bem cultural que produz desenvolvimento econômico, social e político. Assim, por esses atributos a educação se torna desejada pelo coletivo, e por esse mesmo motivo, nos processos eleitorais, passa a ser cultivada pelos políticos como estratégia para a transformação da sociedade, tornando-se com frequência o centro dos debates.

No entanto, apesar dessa centralidade e da importância virtuosa na transformação da vida pessoal em sociedade, nos países em desenvolvimento ela sofre severas restrições no seu processo de universalização, ou, quando se torna universal, frequentemente não são alcançadas as dimensões de qualidade desejadas pela sociedade. Há um evidente descasamento entre o discurso político e as estruturas institucionais que produzem os sistemas educacionais.

Para verificar adequadamente a extensão dessa disjunção, será analisada neste artigo a relação existente entre as estruturas políticas e a oferta de ensino em dois países: o Brasil e a Alemanha. A escolha dessas nações se deve à organização política federativa, que é comum a ambas, ao *status* de país desenvolvido da Alemanha e ao de país em desenvolvimento do Brasil.

Assim sendo, a investigação se desenvolverá primeiramente pelos aspectos políticos, e a partir dessas definições serão analisadas as características dos sistemas educacionais produzidos pelos sistemas políticos. Há, portanto, na perspectiva deste estudo, um determinismo explícito entre a estrutura política e a construção das instituições que produzem e gerenciam os sistemas educacionais dos dois países.

Isso significa que há claros limites institucionais para as propostas de transformação da estrutura educacional. Esses limites não estão necessariamente ligados à “vontade política” (discurso político) dos governantes reformadores, mas atrelados às características de organização política dos Estados.

Na fundação dos Estados, há aspectos germinais que determinam as principais características das instituições construídas para oferecer bens e serviços públicos à população, como educação, saúde, justiça, segurança, etc.

É na caracterização do federalismo, fundado no Brasil e na Alemanha, que encontraremos os nexos entre a estrutura política e as instituições educacionais.

Os dois itens abaixo – “A Análise Institucional” e “As Estruturas Federativas” – desenvolvem a linha teórica do texto que servirá de base para a análise das estruturas políticas do federalismo alemão e brasileiro. A análise propriamente dita está no capítulo seguinte, com o título “Aspectos Institucionais dos Dois Modelos Federalistas”.

A partir da estrutura política desses países, avaliada nos marcos da análise institucional, os temas “O Sistema Educacional na Alemanha” e “O Sistema Educacional no Brasil” relatam e comparam os sistemas educacionais desses países. Após essa comparação, este artigo se encerra com as “Considerações Finais e Conclusões”, que discutem as disjunções existentes no sistema brasileiro de educação, contrastante com as convergências encontradas no sistema educacional alemão.

### A Análise Institucional

Para avançar na questão da estrutura de oferta de serviços educacionais, trabalharemos inicialmente com o conceito de economia institucional<sup>(2)</sup>, utilizado por Moraes<sup>(3)</sup>. Esse autor reconhece que o referido conceito não corresponde a nenhum paradigma teórico, não tem uma estrutura coesa de teoria, mas encontra-se disperso em grande número de diferentes linhas de pesquisa que não estão restritas à teoria econômica.

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

Esse enfoque tem o mérito de tratar as questões fundamentais para o conhecimento do funcionamento das instituições e suas interações com os atores sociais, como: cooperação no âmbito da ação coletiva, capacidade de adaptação e evolução das estruturas institucionais, legitimidade das coordenações intragovernamentais, etc.

Neste trabalho, o federalismo será abordado a partir de uma perspectiva multidisciplinar, como a proposta feita por Moraes<sup>(4)</sup>.

“O termo ‘federalismo’ pode ser interpretado de inúmeras formas. Primeiro, é factível pensá-lo, num âmbito estritamente econômico, como uma extensão da teoria da oferta de bens públicos, na qual a divisão do Estado em diferentes níveis de governo é justificada por critérios de eficiência econômica relativo à alocação de recursos, à sua distribuição e à estabilização da economia. A questão seria definir em que medida e em que competências um Estado deve ser mais ou menos centralizado. Segundo, o federalismo possui uma dimensão política, qual seja: a descentralização da prática política pode ser encarada como um aprofundamento do regime democrático. A teoria política do federalismo surge, então, como uma alternativa de constituição política ao Estado-nação centralizado. Terceiro aspecto: de uma perspectiva mais abrangente, a noção de

---

<sup>2</sup> A economia institucional é um ramo da análise institucional que trata de questões ligadas à construção das instituições econômicas e seus papéis no ambiente social. Essa visão se expandiu para outras áreas das ciências sociais, como a política, a sociologia, a antropologia e a educação.

<sup>3</sup> Moraes, R. Marcos, *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha – Uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001, p. 29.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 83.

federalismo envolve uma visão geral da sociedade, uma doutrina social de caráter global, como o liberalismo e o socialismo. Desde os escritos de Johannes Althusius (1614), passando pelo ideário político-filosófico de Montesquieu e Kant, o federalismo enquanto visão de mundo perpassa o trabalho de inúmeros pensadores como um valor em si, pois agrega os benefícios da cooperação e da coordenação dos governos ao respeito à diversidade sociocultural de grupos e comunidades.”

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

A existência formal das mesmas instituições (Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Poder Legislativo, Poder Executivo, etc.) nos países não garante, por si, o atendimento das demandas da sociedade, tampouco que o funcionamento desses órgãos seja igual ou semelhante em dois ou mais países. Não há possibilidade de reprodução de modelos políticos de uma sociedade para outra, ou seja, não se transplanta o modelo político do Estado americano, chinês ou alemão para outro país.

Para exemplificar a impossibilidade de reprodução de modelos, devemos observar que a estrutura institucional de cada Estado é determinada por regras formais e informais, como aponta North<sup>(5)</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> North, Douglas C. p. 2, Desempeño económico en el transcurso de los años. Conferência em Estocolmo quando do recebimento do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, em dezembro de 1993, no site <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/north.htm>>.

asociaciones deportivas) y las educativas (por ejemplo, escuelas, universidades, centros de capacitación vocacional).

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

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

As organizações são formadas por grupos de indivíduos que têm um propósito comum: apoderar-se politicamente das instituições, para transformá-las, utilizá-las ou mantê-las com o mesmo *status*. O acesso às instituições pelas organizações (grupos de pressão) pode ocorrer tanto pela via do respeito às regras do jogo como pelo uso da força.

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

O desenvolvimento contínuo das instituições públicas tem como uma de suas molas propulsoras o processo eleitoral<sup>6</sup>. As urnas revelam as preferências dos eleitores pelos temas vitoriosos na agenda política dos governantes sob a promessa de materializá-los em conquistas sociais.

No entanto, não existe nenhum instrumento político que assegure a transformação dos legítimos temas vitoriosos em conquistas sociais efetivas. Há, entre a consagração nas urnas de um partido político e a consolidação das promessas eleitorais, um extenuante e tortuoso caminho, cujo vetor, resultante das reformas, é, a princípio, indeterminado.

Outro aspecto importante dessa questão, isto é, a aderência entre a agenda de mudanças e as conquistas sociais pleiteadas pela população, está ligado à capacidade do Estado de implantar reformas. A força das transformações propostas por um governo dependerá da capacidade de articulação das regras formais e informais da sociedade.

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

---

<sup>6</sup> Outro elemento de transformação é o aumento da escolaridade da população. Os efeitos deste sobre as instituições são de longo prazo.

Segundo North<sup>(7)</sup>, essa não aderência (disjunção) entre as regras formais e as normas informais pode explicar o processo de transformação, evolução, retrocesso ou estagnação de uma sociedade.

“Es la mixtura de reglas formales, normas informales y características de implantación, lo que modela el desempeño económico. Si bien las reglas pueden cambiar-se de la noche a la mañana, las normas informales por lo general sólo cambian de modo gradual. Puesto que son las normas las que dan “legitimidad” a un conjunto de reglas, el cambio revolucionario nunca lo es tanto como desearían sus proponentes, y el desempeño diferente do esperado. Y las economías que adopten las reglas formales de otra economía tendrán características de desempeño muy diferentes a las diferencias en sus normas informales y en la implantación. La implicación es que transferir las reglas políticas y económicas formales de las exitosas economías de mercado de Occidente a economías del Tercer Mundo y de Europa del Este no es condición suficiente para un buen desempeño económico. La privatización no es una panacea para corregir un desempeño económico pobre.

Portanto, as instituições são compostas por um conjunto de incentivos e restrições que podem ser tanto impositivos e rígidos como também depositários da ordem institucional fiadora das liberdades civis, promovendo na sociedade um cotidiano seguro e estável.

Embora essas regras geradas para governar as relações sociais entre indivíduos e grupos estruturem e limitem as ações dos homens, ao mesmo tempo essas mesmas regras garantem (pela previsibilidade) que o interrelacionamento entre os cidadãos sirva de base para fomentar o desenvolvimento econômico, social e político da sociedade.

### **As Estruturas Federativas**

O aparato teórico desenvolvido acima permite uma profunda releitura das relações entre a política e a educação dos países, questionando, dessa maneira, a necessidade da construção de instituições nos países periféricos que sejam iguais às existentes em países desenvolvidos. A simples cópia de uma instituição bem-sucedida de um país desenvolvido não garante a prosperidade e o desenvolvimento de um país periférico que a transplantou para sua realidade.

As mudanças que asseguram o desenvolvimento econômico, social e político de uma nação dependem, evidentemente, de outros fatores, como, por exemplo: a capacidade de transmissão transgeracional da cultura acumulada pela sociedade ao longo do tempo<sup>(8)</sup>, do nível de escolaridade da população, da criatividade para superar os impasses institucionais, da capacidade de lidar com o sistema de crenças e ideologias que estão subjacentes aos processos coletivos de decisão para as transformações sociais.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>8</sup> Isto é, a capacidade de a sociedade evoluir a partir da avaliação coletiva dos fracassos e sucessos das experiências políticas, econômicas e sociais. Esse processo está fortemente ligado à organização dos sistemas educacionais.

Podemos afirmar que há uma relação estreita entre transmissão transgeracional<sup>9</sup>) da cultura na sociedade, a fundação/transformação do Estado, bem como a construção das instituições, e a oferta de bens educacionais.

Dentro desse amplo elenco de formas de organização do Estado, nos interessa a definição dos elementos relevantes que permitem a comparação de sistemas federativos existentes atualmente, não de maneira exaustiva, mas suficientemente profunda para qualificar, analisar e compreender os tipos de federalismo do Brasil e da Alemanha e suas implicações nas respectivas estruturas educacionais.

Podemos afirmar que o pacto federativo surge das tensões políticas entre a soberania dos Estados e a respectiva aceitação e/ou discordância dos líderes políticos em relação à existência de um poder central (União ou Estado federal). Dessa forma, o federalismo não é a fusão perfeita de Estados que antes eram soberanos<sup>10</sup>).

O limite da intervenção do governo central em relação aos subgovernos é determinado no momento do pacto federativo e explicitado no instrumento que rege a união política dos Estados (a Constituição<sup>11</sup>). Há na organização federalista a possibilidade de Estados soberanos cederem parte de sua autonomia para a criação de um governo central, ou o inverso, um Estado que era anteriormente unitarista outorgar autonomia às regiões para que elas obtenham soberania.

Essa questão é abordada com propriedade por Stepan (p. 212), que trata das tensões políticas, da legitimidade e da representatividade que surgem nas novas estruturas federativas. Nesses casos, os pactos germinais que regulam a formação dos Estados são definidos pela seguinte diferenciação:

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

Entretanto, algumas das mais importantes federações do mundo se originaram de uma lógica política e histórica completamente diversa. A Índia no final de 1948, a Bélgica em 1969 e a Espanha em 1975 eram sistemas políticos com fortes traços unitários. Contudo, nessas três sociedades multiculturais os líderes políticos chegaram à decisão constitucional de que a melhor maneira de manter a União em uma democracia era transferir poder e transformar seus Estados unitários ameaçados em federações”.

---

<sup>9</sup> A transmissão de valores sociais depende da construção de sistemas educacionais eficientes, que, uma vez instituídos, podem modificar a estrutura do Estado.

<sup>10</sup> Pois, se houver uma fusão perfeita, teremos um Estado unitarista (como a Inglaterra e o Japão, por exemplo). Exemplos de tensão federalista, na América Latina, são encontrados atualmente na Bolívia, na Venezuela e no México.

<sup>11</sup> Toda vez que uma nação celebra uma nova Constituição (ou faz mudanças radicais na existente), há uma tensão política que pode transformar radicalmente a organização política do Estado.

<sup>12</sup> Stepan Alfred, Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que ampliam ou restringem o poder do *Demos*. Rio de Janeiro, 1999, apostila.

A partir do exposto, podemos supor que existem formatos diferentes de pactos políticos para a fundação da federação; assim, se uma federação é composta por um governo nacional (central) criado a partir de um pacto, no qual, seus poderes são limitados e para ele delegados juntamente com subgovernos que detêm todos os outros poderes desse pacto, há uma tensão política germinal entre as esferas de poder, que podemos chamar de *come together*, ou seja, “venha junto fazer parte desta União, você cede um pouco de seu poder e ganha muito”.

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

Pactos desse tipo podem ser definidos como *hold together* e têm como princípio germinal a não fragmentação dos subgovernos; assim, nesse caso, o governo central cede autonomia para que nenhum estado da federação possa separar-se dela. O poder nesta estrutura pode ser partilhado e competitivo, mas há uma forte ascendência do poder central em relação às unidades da federação. Nesse caso é quase um dever manterem-se juntos.

O texto “Federalismo e Democracia no Brasil”, que nos mostra a visão da ciência política norte-americana de Arretche, traz um painel que examina a natureza do federalismo brasileiro através de novos autores americanos. Neste *paper* há avanços na análise comparada dos federalismos, localizando o caso brasileiro e o alemão como *hold together*(13).

### Aspectos institucionais dos dois modelos federalistas

**Alemanha:** O modelo federalista alemão surgiu tardiamente (1871), preservando alguns elementos de centralismo do antigo Império Alemão, e seria na classificação de Stepan um federalismo de “manter a União” [*hold together*]. O federalismo foi aprofundado na República de Weimar.

Na década de 1930, a Alemanha transitou para uma ditadura nazista, que eliminou os parlamentos de todos os níveis de poder, guinando-se para um governo ditatorial, permanecendo nesse formato até 1945, quando foi promulgada uma nova Constituição.

Em 1969, com a segunda reforma da Constituição, garantiu-se a uniformidade das condições de vida dentro da República Federal da Alemanha. Para dar efetividade a essa norma surgiu o Bundesrat: um conselho federal para coordenar as políticas públicas e organizar as transferências financeiras entre os entes da federação.

Há grande autonomia nos 16 Länder (<sup>14</sup>), na oferta de serviços educacionais, mas há uma única estrutura (Bundesrat) que regula padrões mínimos de escolaridade gratuita e obrigatória, a uniformidade de ambientes escolares e unifica o acesso à Universidade.

---

<sup>13</sup> Arretche Marta. “Federalismo e Democracia no Brasil, a visão da ciência política norte-americana.” *São Paulo em Perspectiva*, 15 p. (4). Fundação Seade. São Paulo, SP.

<sup>14</sup> Territórios que correspondem a subgovernos.



Este órgão garante maior interpenetração e subsidiariedade entre os subgovernos que compõem a República Alemã.

Os papéis na oferta de bens educacionais são definidos com clareza pela Constituição. De maneira simplificada podemos afirmar que cabe à União o papel de fiscalizador e distribuidor dos recursos tributários aos subgovernos (subsidiando, através de transferências, os estados com menos recursos financeiros), para que estes possam operar o seu sistema educacional com características semelhantes às de outros estados da federação.

A qualidade dos serviços educacionais de cada região reflete as características de cada região (e dos governos locais), mas, como estão submetidas ao critério da uniformidade das condições de vida da população alemã, não há possibilidade de grandes assimetrias entre os subgovernos e os governos locais. As competências decisórias e executórias ficam a cargo dos subgovernos.

A arrecadação de tributos é quase unificada, mudando apenas algumas alíquotas de tributos locais, que têm inexpressiva participação na arrecadação total, embora o código tributário seja comum aos três níveis de poder. Devido à centralização tributária e o papel exercido pelo Bundesrat, fica na esfera da União a competência do planejamento, financiamento e fiscalização da oferta dos serviços educacionais.

O modelo federalista alemão se caracteriza pelo profundo entrelaçamento, interpenetração, coordenação e autonomia dos entes federados. Os subgovernos intervêm no plano federal através do Bundesrat, e o governo federal monitora a ação dos estados via administração pública e comissões de planejamento, reduzindo a competição e aumentando a cooperação entre os entes federados.

São apenas 16 orçamentos dos Länders e o da União para serem fiscalizados. O governo local não é entendido como um ente federado e, dessa maneira, os *checks and balances* são facilitados, a independência do Poder Judiciário (como guardião da Constituição) garante os limites de ação da União e dos estados. Os *demos constraining*<sup>15</sup> são reduzidos, pois as principais matérias são decididas preliminarmente no Bundesrat, havendo grande sintonia entre a arrecadação de tributos e os gastos com educação na Alemanha.

**Brasil:** O modelo federalista brasileiro surgiu tardiamente (1889) com a proclamação da República, preservando alguns elementos de centralismo do antigo Império, sendo, na classificação de Stepan, um federalismo de “manter a União” [*hold together*].

Na década de 1930, e posteriormente na década de 1960, o federalismo brasileiro transitou para ditaduras que suprimiram parcialmente a autonomia dos subgovernos. A primeira foi presidida por Vargas e a segunda pelos militares.

O modelo tributário utilizado na fundação da República foi herdado do Império, mas, para atender às demandas de autonomia financeira dos estados recém-criados, a União descentralizou alguns tributos para os subgovernos, resguardando os mais produtivos

---

<sup>15</sup> *Demos constraining* são ações do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário que limitam a governabilidade do Estado.

para si. Esta foi uma das principais mudanças do perfil tributário da República, em comparação com o regime anterior.

Com essas características, desenvolveu-se, no governo central, um eficiente sistema de arrecadação, partilha e redistribuição de recursos para sua manutenção e para a dos entes federados. No entanto, em relação às despesas, o conceito de plena autonomia federativa dos gastos, uma conquista da República, foi mantido com poucas modificações ao longo do tempo.

A baixa coordenação e controle, combinada com uma fiscalização insuficiente dos orçamentos públicos do Brasil, permite que haja grandes desvios de recursos públicos. Órgãos de controle orçamentário, como os tribunais de conta, concentram sua ação preferencialmente no orçamento da União dos estados e nas capitais, dedicando-se mais aos aspectos formais da comprovação de gastos, isto é, da contingência constitucional, Lei de Responsabilidade Fiscal, e as notas fiscais comprovam as despesas.

Os *demos constraining* são frequentes, fragilizando a estrutura federativa, pois há forte disputa partidária para controlar o poder do governo central. Os *checks and balances* federativos são frágeis, pois, além dos subgovernos “caronistas”<sup>(16)</sup>, há aspectos administrativos complicados, como a dificuldade em fazer auditoria nos mais de 5.500 orçamentos dos municípios, subgovernos e União.

Nos aspectos legais há lacunas como a ausência de legislação severa e adequada para combater os crimes contra o Erário, e, ancorando este sistema, temos também um fenômeno cultural no qual parte significativa dos contribuintes não relaciona o pagamento de seus impostos com o retorno dos serviços públicos oferecidos pelo Estado<sup>(17)</sup>.

Na questão da cidadania, o brasileiro trata mais intensamente com a burocracia do poder federal (carteira de trabalho, imposto de renda, aposentadoria, serviço militar, eleições) do que com os subgovernos e governos locais. Mas ao contrário dessa relação burocrática com o governo central, o cidadão do governo local recebe dessa esfera de poder ou dos subgovernos a maioria dos serviços públicos de que necessita (educação, saúde, segurança, etc.).

É nesse contexto, portanto, que o sistema educacional brasileiro se estruturou. A educação na sua gênese histórica nasceu descentralizada, sofrendo apenas dois movimentos de centralização parcial, as ditaduras Vargas e dos Militares. A baixa competição entre os estados, o baixo controle da sociedade sobre os gastos dos governantes e a interpenetração na oferta de recursos financeiros permitiram que cada ente federado desenvolvesse a sua própria rede educacional. Com isso, as regiões menos desenvolvidas e pobres do país oferecem uma escola pública com poucos recursos, contrastando com as escolas públicas das regiões ricas, que dispõem de recursos abundantes.

---

<sup>16</sup> “Caronistas” são os entes federados que obtêm vantagens econômicas ou políticas com pouco esforço.

<sup>17</sup> ZOCCUN, M.H.; Zylberstajn, H.; Silber, S.; PELLIN, E. de Souza, A. P., Afonso, L. E., Rizzieri J., in Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos, Cadernos Fecomercio de Economia, n. 11, São Paulo, abril de 2006.

O texto de Durham, Goldemberg e Schwartzman – “A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação”(18) – reforça a visão de que a descentralização federativa é um tema inexorável. Nele encontramos argumentos que convergem para a ideia de sistemas estaduais com autonomia limitada.

“Cada um dos governos estaduais possui sua própria secretaria de educação, que contrata os professores e demais funcionários da rede pública de primeiro e segundo graus e administra recursos provenientes dos orçamentos dos estados e dos repasses do governo federal. Os estados possuem ainda seus próprios Conselhos Estaduais de Educação, que desempenham algumas atividades normativas residuais.

...Os municípios dotados de mais recursos, como os das capitais dos principais estados, tendem a administrar suas próprias redes de ensino básico, com as suas secretarias municipais de educação e às vezes seus próprios conselhos.”

O texto acima nos permite afirmar que o federalismo brasileiro apresenta uma característica peculiar de organização administrativa dos subgovernos e municípios, pois, apesar da autonomia limitada na perspectiva legal, estes são completamente autônomos para construir redes públicas de ensino.

Hoje já está superada a escassez de vagas no ensino público de primeiro grau. Na atualidade, o principal agravante é a baixa qualidade do ensino e a ausência de infraestrutura<sup>(19)</sup> das escolas públicas; outro gargalo é a dificuldade de acesso e permanência no segundo grau e no terceiro grau.

#### Quadro VI – Comparação entre os Federalismos

Características Federativas	Alemanha	Brasil
Coordenação	Na arrecadação, na partilha, na distribuição. Há autonomia federativa nos gastos que são submetidos ao Bundesrat.	Na arrecadação, na partilha, nos fundos e projetos conduzidos entre entes federados. Há <b>grande autonomia federativa</b> .
Interpenetração	<b>Subgovernos “caronistas” do esforço fiscal do Estado</b> com controle sobre os gastos.	<b>Subgovernos “caronistas” do esforço fiscal do Estado</b> com pouco controle sobre os gastos nas três esferas de poder.
Subsidiaridade	<b>Nas três esferas de poder</b> , tanto na arrecadação como pelo lado dos gastos.	<b>Nas três esferas de poder</b> pelo lado da arrecadação.
Competências	Divisão de papéis bem definidos. A União legisla e fiscaliza e os subgovernos decidem e executam.	Os três níveis federativos têm autonomia legislativa, executiva, administrativa e fiscal, submetidas à hierarquia federativa. Os estados e municípios têm competências residuais.
Competição	<b>Pouca competição</b> , apoiada apenas na existência de poucos tributos regionais.	<b>Pouca competição</b> , apoiada apenas nas alíquotas no ICMS e do ISS.
Educação	Devido às características do federalismo alemão, há baixa dispersão e muita otimização dos recursos. A homogeneidade do padrão escolar (articulada pelo Bundesrat) convive com a autonomia federativa. Há vínculos entre o pagamento de tributos e a oferta de ensino.	<b>As três esferas de poder podem oferecer todas as modalidades de ensino pela perspectiva da autonomia federalista; a restrição se dá em razão da riqueza regional</b> . Não há vínculo entre o pagamento de tributo e a oferta de educação. Há grande assimetria nas escolas do sistema público de ensino.

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

<sup>18</sup> A Educação no Brasil em uma Perspectiva de Transformação. Schwartzman, S.; Durham, R. E.; e Goldemberg, J., em Joseph Puryear e José Joaquín Brunner, *Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas: Un Proyecto del Diálogo Latinoamericano*, vol. 2. p. 59. Washington, Organização dos Estados Americanos, Coleção INTERAMER, n. 40, 1995.

<sup>19</sup> Estamos chamando de infraestrutura a presença de ambientes escolares como laboratórios, quadras de esporte, bibliotecas, oficinas, etc.

O quadro acima organiza de maneira sintética as diferenças e semelhanças entre os federalismos.

### **O Sistema Educacional na Alemanha – as escolas primárias<sup>(20)</sup>.**

O sistema educacional na Alemanha é organizado em três níveis: o primeiro bloco é constituído pela pré-escola (*Vorshule* – mais frequentemente chamada de *Kindergarten*), não obrigatória, que atende crianças com idade de 3 a 6 anos. Essas escolas são mantidas por igrejas, instituições particulares ou pela municipalidade; o valor pago pelas mensalidades é definido de acordo com a renda familiar, independentemente de o estabelecimento ser público ou privado.

Ainda nesse nível de ensino temos o “primário” (*Grundschule*), que recebe crianças com 6 anos de idade. Por ser uma fase escolar obrigatória e gratuita (financiada pelo Estado), a população paga apenas parte dos livros utilizados nos quatro anos de duração dessa fase.

As escolas secundárias são *Gymnasium*, *Realschule*, *Hauptschule*, enquanto as universidades se dividem em *Univesirtät (Diplom; Magister)*, que oferecem cursos voltados para teoria e pesquisa, com titulação, e as *Fachhochschule (FH Diplom)*, que são escolas superiores de tecnologia.

Outro aspecto importante do início da vida escolar é que o Estado disponibiliza, para todas as crianças, no semestre antes de entrarem no primário, um exame médico obrigatório que detecta se a criança apresenta problemas psicológicos, motor ou linguístico. Se algum problema for constatado, busca-se a solução; se nada houver, a criança segue normalmente para o *Grundschule*. Se constatado que a criança é portadora de deficiência física ou mental, ela é encaminhada para escolas especiais, que são obrigatórias e gratuitas.

Na Alemanha, não há uma estrutura federal de educação (não existe ministro da Educação na Alemanha), mas regras gerais seguidas pelos 16 *Länder* e grande autonomia e flexibilidade para as fases descritas acima. É através do Conselho Federal (*Bundesrat*) que se regulamentam a uniformidade da oferta de serviços educacionais e os padrões mínimos de ambiente escolar e de currículo, como a obrigatoriedade de 9 anos, no mínimo, de ensino regular às crianças alemãs.

### **As Escolas Secundárias:**

Após os quatro anos letivos da escola primária, os alunos ingressam no segundo grau, que oferece três modalidades de ensino (*Gymnasium*, *Realschule*, *Hauptschule*); as duas últimas opções têm como foco a orientação profissional e a formação básica dos alunos centrada principalmente nas seguintes disciplinas: Língua Alemã, Matemática, Ciências Naturais, Ciências Sociais; Língua estrangeira (geralmente inglês) e Teoria do Trabalho.

---

<sup>20</sup> As informações sobre o sistema educacional alemão foram em parte obtidas nos sites: <<http://www.alemanha-online.de/educacao.php>> e **Deutsche Welle** <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1015639,00.html>>, que estão focados no estado de Baden Württemberg.

A definição de uma dessas três opções descritas acima é determinada pelo desempenho escolar nos quatro anos do ciclo anterior, e os professores da *Grundschule* sugerem aos pais da criança o tipo mais apropriado de escola secundária.

Dentro desse nível escolar há mobilidade horizontal para os alunos, ou seja, um aluno que entra nesse sistema orientado para a *Hauptschule* pode, por exemplo, migrar para o *Gymnasium* a partir de seu desempenho e rendimento escolar. A trajetória inversa também é possível.

Na *Hauptschule*, com duração de cinco a seis anos, o aluno recebe formação geral e formação técnico-profissionalizante – agricultura ou indústria –, com isso se habilitando em um ofício.

A *Realschule* habilita frequentar cursos avançados em escolas profissionalizantes e escolas secundárias vocacionais, com duração de seis anos.

O *Gymnasium* tem duração de nove anos; nesta modalidade institucional, a formação básica do aluno é aprofundada, habilitando-o a ingressar na universidade ou escola superior (*Abitur*).

Geralmente, após 13 anos letivos, é realizado o exame do *Abitur*, no qual se obtém o “diploma de maturidade para a escola superior”. Os critérios de seleção, tanto no processo seletivo central como no local, são, sobretudo, a média das notas do *Abitur* e o período de espera entre a conclusão do segundo grau e a candidatura à universidade. Esse diploma de maturidade habilita ao estudo de qualquer área curricular nas instituições de ensino superior.

A escola secundária (*Sekundarstufe*) é dividida em dois graus – o *Sekundarstufe* I, com a distribuição de séries que vão do 5º ao 10º ano, e o *Sekundarstufe* II, com as séries do 11º ao 13º ano de ensino.

A obrigatoriedade e gratuidade escolar existem a partir dos 6 anos e estende-se até os 18 anos, cobrindo o primeiro e segundo graus, oferecendo ao aluno opções de formação profissional (que se complementa com o ensino dual) ou, alternativamente, a formação universitária. No segundo grau há possibilidade de re-opções nas 5ª e 6ª séries, como já mencionado, a partir do desempenho escolar do aluno, possibilitando a sua transferência para uma escola diferente da escolha original.

As escolas *Berufsschulen* fazem parte do sistema dual profissionalizante de ensino, com formação teórica na escola (um a dois dias por semana), a parte prática sendo feita em uma empresa nos outros dias, diretamente em um posto de trabalho. Esse ciclo tem duração de dois a três anos. Os jovens que estudam na *Berufsschulen* são na maioria oriundos da *Hauptschule* ou *Realschule*.

Para reforçar o aperfeiçoamento profissional, há também a *Volkshochschulen*, que fornece educação para adultos e é voltada exclusivamente para o aperfeiçoamento profissional.

### **O Ensino Superior**

O ensino superior divide-se em duas modalidades. A *Univesirtät (Diplom; Magister)*, com o ingresso a partir do *Staatsexamen*, que oferece cursos voltados para teoria e pesquisa, com titulação *Magister* (para ciências humanas e sociais), *Diplom* (para ciências exatas e naturais) ou *Staatsexamen* (Direito e Medicina), com possibilidade de doutorado.

A segunda modalidade, a *Fachhochschule (FH Diplom)*, é formada por escolas superiores de tecnologia ou ciências aplicadas, com cursos voltados para a prática, e há obrigatoriedade de estágio durante os cursos. Não havendo nesta alternativa a possibilidade de doutorado.

No ensino superior também existem a *Universität* e a *Staatsexamen*; para o magistério diploma-se com *Lehramt*. O ensino superior na Alemanha é majoritariamente público e gratuito.

De maneira resumida, podemos afirmar que as estruturas de pré-escola (*Kindergarden*), primário (*Grundschule*), secundário (*Sekundarstufe*) e ensino superior (*Universität, Staatsexamen e Lehramt*) são comuns em todo o Estado alemão.

O modelo educacional apresentado acima descreve preferencialmente a estrutura de ensino do estado de Baden Württemberg, onde há sistemas diferenciados de ensino para cada uma das 16 Länder.

**Resumo:** No sistema público educacional alemão, o Bundesrat desempenha um papel centralizador na distribuição e transferência de recursos e padronização na diplomação dos níveis de aprendizado para o acesso às universidades e faculdades. Os *Länder* executam sua própria legislação educacional, adaptando-a às exigências do governo federal, de uniformidade da qualidade de vida da população alemã.

Esses elementos fazem com que a oferta de ensino nos Länder seja fortemente diferenciada pela grande autonomia dos entes federados, embora exista grande homogeneidade na infraestrutura das escolas (ambientes escolares, capacitação dos professores, etc.). Não há Ministério da Educação na Alemanha, não há órgão de coordenação da educação na esfera do governo central.

Há também grande sintonia entre as regras formais e informais da estrutura institucional do sistema educacional; os recursos financeiros são otimizados devido à existência do Bundesrat.

### **Sistema Educacional no Brasil<sup>(21)</sup>**

O sistema educacional no Brasil é organizado em quatro blocos e dois níveis<sup>(22)</sup>. O primeiro bloco é constituído pelas creches e pré-escola, não são obrigatórios e atendem

---

21 As informações sobre o sistema educacional brasileiro foram obtidas no Censo Educacional do MEC de 2004, no site <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>.

22 A educação brasileira pela atual LDB está organizada da seguinte forma: Nível I – Educação Básica composta por etapas e modalidades: Etapas – educação infantil (de 0 a 6 anos) – que correspondem à primeira etapa da educação básica; Ensino fundamental (7 a 14 anos) – que corresponde à segunda etapa da educação básica; Ensino Médio (15 a 17 anos) – que corresponde à terceira etapa da educação básica, com as seguintes modalidades: educação de jovens e adultos; educação especial; educação escolar indígena; ensino profissionalizante. Nível II – ensino superior: graduação; pós-graduação.

crianças até 6 anos. As instituições que oferecem esses serviços são mantidas por entidades particulares (custeadas por mensalidades pagas pelas famílias); há também as instituições subsidiadas pelo poder público ou financiadas totalmente pelo Estado.

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

As creches estiveram sempre ligadas à Legião Brasileira de Assistência<sup>(23)</sup>, portanto, fora do sistema educacional, sendo a demanda desses serviços atendida por instituições filantrópicas, associações comunitárias, etc. No entanto, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, as creches passaram para a área da educação, sendo absorvidas em parte pelas prefeituras, mantidas como parceiras do setor público e/ou apoiadas com verbas do Estado.

As creches atendem a uma população com idade entre 0 e 4 anos. Para a faixa de 4 a 6 anos, o atendimento repete o padrão descrito para creches, com a presença predominante das prefeituras na oferta desses serviços educacionais<sup>(24)</sup>.

Cabe observar que as prefeituras estiveram sempre ligadas à oferta desses serviços de pré-escola, mas, com as mudanças na LDB em 1996 (que regulamentou esta questão), esse nível de poder federado passou a absorver as creches<sup>(25)</sup>.

O segundo bloco de aprendizado é denominado ensino fundamental; o acesso a esse nível de escolaridade se dá a partir dos 6 anos, tem duração de 9 anos e sua oferta é garantida pelo artigo 208 da Constituição, nos seguintes termos:

“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.”

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

---

<sup>23</sup> Há outros formatos possíveis nesta prestação de serviço: creches mantidas por associações comunitárias, igrejas, ONGs, etc. Nessas formas de atendimento, o setor público pode custear parte das despesas com atendimento das crianças.

<sup>24</sup> Há um problema nesta estrutura e organização: em 2005 foi aprovada a Lei n° 11.114, que dispõe sobre a entrada de crianças com 6 anos no ensino fundamental. Isso, a princípio, significaria ampliar a escolaridade do alunado; arredito no entanto, que seja a tentativa de legislar sobre a área cinza entre a pré-escola e o ensino fundamental. Nas regiões onde o ensino está mais estruturado (Sul; Sudeste e Centro-Oeste) há a possibilidade de matricular crianças com 6 anos no ensino fundamental, antecipando os ciclos de ensino, sendo possível, com isso, terminar a faculdade antes, obtendo-se uma inserção precoce e privilegiada no mundo profissional. Nas regiões Norte e Nordeste, a realidade é diferente. Encontramos em capitais e grandes cidades estruturas semelhantes às encontradas no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, mas o grosso da oferta de ensino é prisioneira de problemas estruturais – escolas precárias, professores sem capacitação, etc. A lei não resolve nenhum problema, apenas regulamenta a precocidade do ingresso no ensino fundamental.

<sup>25</sup> A educação infantil passa a ter *status* de educação com a Constituição federal de 1988, que é normatizada pela LDB/96.

Nessas questões há ainda um paradoxo: embora o ensino seja obrigatório, nada regula a omissão das famílias que não matriculam os filhos nas escolas. A educação, apesar de gratuita na lei, é disponibilizada de maneira precária em centenas de municípios do Brasil, o que configura um caso de omissão do Estado(26).

Atualmente, no ensino fundamental as matrículas cobrem a quase totalidade grupo etário entre 7 e 14 anos, incluindo-se nesse universo o segmento de educação especial. A exclusão hoje é residual (5% deste grupo etário), concentrada nas regiões Norte e Nordeste.

Há no ensino fundamental um currículo obrigatório determinado pelo governo central (MEC), para ser seguido por escolas que apresentam dependência administrativa de qualquer natureza. No entanto, cabe observar que nas regiões Norte e Nordeste muitas escolas públicas operam com classes que atendem a várias séries simultaneamente: ou seja, um professor ensina em uma sala para alunos de 1ª, 2ª e 3ª séries, por exemplo.

A quarta etapa de aprendizado para alunos que seguem regularmente a sequência de sua formação escolar é o ensino médio regular. Esse nível de ensino tem duração de três anos em duas modalidades: ensino médio regular e médio profissionalizante; a outra alternativa é o sistema “S” – Sesc, Senai, Senac – (27) que contribui para a oferta de vagas pelo critério de dependência privada.

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

Enquanto as matrículas da pré-escola e do primeiro grau estão concentradas nas dependências administrativas dos municípios, o ensino médio registra maior concentração nas escolas estaduais. Há uma divisão funcional “espontânea” entre estado e município, para o atendimento do alunado no primeiro grau e no ensino médio(28).

O ensino universitário (29), conhecido como terceiro grau, recebe alunos do nível médio regular, dos cursos de suplência, e do nível médio profissionalizante por meio de um sistema de seleção conhecido como vestibular.

É importante apontar que entre o ensino médio e o universitário se desenvolveu uma indústria que “prepara” os alunos para as provas do vestibular e com isso facilita o acesso às melhores faculdades, que geralmente são públicas(30). As universidades e

---

<sup>26</sup> O regime de colaboração entre os três níveis de poder, previsto na Constituição, foi instituído em lei (CFE/88 e LDB/96), acaba sendo executado na forma de competição predatória entre os níveis de poder e entre os partidos políticos.

<sup>27</sup> O sistema “S” é mantido por contribuições de empresas da indústria (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai) e do Comércio (Serviço Social do Comércio – Sesc), e apoio do SenacC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio )

<sup>28</sup> Do ponto de vista constitucional, os três níveis de poder trabalham em regime de colaboração, que é instituído na lei (ver CFE/88 e LDB/96), mas na prática, na execução, ocorre uma divisão “espontânea”.

<sup>29</sup> As informações relativas ao terceiro grau foram obtidas no site do INEP – <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>, a partir do documento *Organização do ensino superior*.

<sup>30</sup> Está documentado no livro *História da Escola em São Paulo e no Brasil* a existência de cursinhos preparatórios para as faculdades desde o Império, ver páginas 134 e 135.



faculdades públicas são mais disputadas não só pela gratuidade, mas também pela melhor qualidade de ensino.

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

A existência de “cursinhos pré-vestibulares” revela as seguintes distorções: 1) não há conexão entre o ensino médio e as melhores universidades; 2) o ensino médio não se define como propedêutico ou profissional; 3) há baixo investimento nos ambientes pedagógicos (laboratórios, bibliotecas, etc.) do ensino básico público; 4) O Enem melhorou o acesso às universidades, mas não atacou os problemas estruturais do primeiro e segundo graus.

A estrutura de oferta de vagas no terceiro grau pode ser distribuída entre as redes pública e privada. A rede pública é criada ou incorporada, mantida e administrada pelo poder público e está distribuída nos três níveis de poder. As instituições educacionais federais e as estaduais são gratuitas, mas as municipais podem eventualmente associar-se a instituições privadas e apenas subsidiar parte da mensalidade paga pelo alunado. A gratuidade nessa esfera de poder não é necessariamente uma regra geral.

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

- a) Instituições privadas com fins lucrativos ou particulares em sentido estrito: são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Sua vocação social é exclusivamente empresarial.
- b) Instituições privadas sem fins lucrativos podem ser, quanto à sua vocação social:
  - 1) Comunitárias – Incorporam em seus colegiados representantes da comunidade. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade.
  - 2) Confessionais – Constituídas segundo motivação confessional ou ideológica. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas.
  - 3) Filantrópicas – Aquelas cuja mantenedora, sem fins lucrativos, obteve junto ao Conselho Nacional de Assistência Social o Certificado de Assistência Social. São as instituições de educação ou de assistência social que prestam os serviços para os quais foram instituídas e os colocam à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem nenhuma remuneração.

Seja qual for o critério (estabelecimentos ou matrículas), a rede privada de ensino superior absorve mais alunos que a rede pública. Há outro aspecto interessante revelado na velocidade do crescimento da rede privada em detrimento da rede pública. Esse fenômeno pode ser explicado por diversos fatores, entre os quais citaremos três:

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

No tocante ao financiamento, o sistema educacional como um todo dispõe de alguns recursos exclusivos e outros que são partilhados. Os partilhados são viabilizados através de fundos constituídos pelos dois níveis de poder (subgovernos e União), gerando interdependência financeira entre os três entes federados para atender a todas as modalidades de ensino. O Quadro I descreve a distribuição de recursos e papéis na educação.

Quadro I – Repartição de Recursos e Papéis na Educação.

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

Fonte: Elaborado pelo autor – 2006.

Obs.: A ordem das siglas indica predominância / Siglas: F – União; E – estados; M – Municípios.

Dessa maneira, todos os municípios, os estados e a União têm recursos próprios, transferências diretas e indiretas (através de fundos) para viabilizar a tarefa de ofertar bens e serviços educacionais (construir e manter escolas) à população.

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

Na relação de poder entre União, subgovernos e municípios para a gestão do sistema de educação pública, o governo central tem o “direito legal” de se sobrepor aos outros níveis de poder apenas em alguns aspectos, como, por exemplo, a definição do currículo mínimo das escolas, mas, mesmo assim, há autonomia residual para os estados e governo local. As contratações, demissões e capacitações de professores são decisões exclusivas de cada nível de poder, bem como os trabalhos burocráticos de secretaria, documentação e fiscalização das redes.

Temos, portanto, um complexo e fragmentado sistema de gestão da educação pública, no qual cada nível de poder cria seu próprio subsistema semiautônomo. O resultado dessa composição embute questões críticas como:

- a) Papéis indefinidos (ou responsabilidade difusa) nas três esferas de poder, centrados na prerrogativa da autonomia federativa.
- b) Os recursos orçamentários utilizados para financiar a educação são gastos de maneira anárquica nos três níveis federativos. Este é o principal *status* que gera e mantém as assimetrias entre os subgovernos.
- c) Os três sistemas educacionais oferecem todas as modalidades de ensino, não havendo nenhuma especialização ou definição de competências entre os entes federados.
- d) Forte centralização normativa e financeira na esfera da União, combinada com a existência de capacidade normativa e financeira residual das outras esferas de poder.
- e) Enormes dificuldades administrativas para fazer auditoria em todos os entes federados e controlar a efetiva aplicação dos recursos na educação.
- f) Grande burocracia e complexidade na legislação que arrecada, partilha e distribui os recursos da educação entre os entes federados.
- g) Entrelaçamento baixo e induzido pelo Fundef/Fundeb, combinado com autonomia federativa de gasto.
- h) Uso exacerbado do tema “reforma da educação” na disputa partidária durante as eleições.

Isso significa que na questão educacional, devido às características da nossa estrutura federalista, todas as esferas têm o poder de operar redes completas de ensino. Essa superposição fomenta grandes distorções nos serviços educacionais e alimenta forte competição política.

Para agravar esse quadro, o setor privado repete todas as modalidades de ensino do setor público, que é financiado de maneira semiprivada (o IR abatido com educação é um forte subsídio). Com isso temos quatro sistemas educacionais que competem entre si na captação e aplicação dos recursos para educação, não havendo nenhum tipo de ordenamento, especialização de papéis ou coordenação.

### **Considerações Finais e Conclusões**

No federalismo alemão e no brasileiro, as questões de políticas públicas são quase sempre resolvidas a partir dos marcos definidos pelo Estado (Constituição) e pela capacidade de reforma das lideranças políticas para reconfigurar as estruturas institucionais de cada Estado.

Como evidenciamos anteriormente, os aspectos institucionais influenciam fortemente o desempenho, a capacidade de organização e a transformação dos sistemas educacionais, cujos principais elementos são:

- a) O tamanho das disjunções entre as regras formais e as práticas usuais da sociedade. Quanto maiores as disjunções, maior a dificuldade de cumprir o marco legal e de ordenar as prioridades do setor educacional.

- b) A capacidade de otimizar os recursos financeiros. Quanto maior a ineficiência nesse campo, menor a possibilidade de coordenação do sistema de educação pública.
- c) A ampliação da representatividade da sociedade na gestão do Estado. Quanto menor a representação da população no Estado, maior a dificuldade dos governantes em atender às demandas sociais.

São estes os principais vetores que explicam os esforços diferenciados entre o Brasil e a Alemanha para que os Estados possam cumprir a obrigação de oferecer uma educação neutra, gratuita, obrigatória e livre.

No federalismo alemão, o grande papel do Estado (através do Bundesrat) é o de coordenar e fiscalizar os Länders. A execução dos projetos é encargo dos outros níveis de poder da federação.

No caso brasileiro, a nossa Constituição, ao determinar que a educação seja cooperativa entre a União, subgovernos e municípios, se contradiz na prática, ao induzir a construção de sistemas educacionais completos em todos os níveis de poder da federação.

Essa contradição entre a regra legal e a prática usual da política induz à dispersão de recursos e impede maior coordenação do sistema educacional brasileiro. Assim, a escola pública brasileira reflete o nosso ambiente federativo.

Nessa dimensão, o resíduo de “direito legal” do governo central de se sobrepor às decisões dos subgovernos, a grande capacidade de centralização da política da União, a competência para captar recursos tributários e a eficiência das transferências federativas intragovernamentais mobilizam enormes forças centrípetas que não encontram contraponto nas outras esferas políticas da federação.

A nossa estrutura federativa revela que o contrapeso a essa forte tendência centralizadora é relativamente pequeno. O poder dos governadores (e dos prefeitos) é bastante limitado pela figura das devoluções tributárias, que, combinadas com a anarquia orçamentária<sup>(31)</sup>, geram grandes disjunções no atendimento das demandas educacionais da população. A estrutura institucional desses níveis de poder não mobiliza forças centrífugas suficientes para equilibrar o centralismo do federalismo brasileiro.

Essas características impedem o desenvolvimento contínuo do nosso sistema educacional: devido à forte competição partidária, as conquistas não são preservadas nem transmitidas a outras unidades da federação.

No caso alemão, a presença do Bundesrat garante mecanismos de otimização de recursos e desenvolvimento contínuo do sistema educacional, combinados com a autonomia federativa. Há uma estrutura virtuosa de políticas educacionais.

---

<sup>31</sup> Entendemos como anarquia orçamentária a grande dispersão dos recursos financeiros públicos (creditada à grande autonomia de gastos dos entes federados) e a baixa coordenação do Estado nas políticas educacionais.

As limitações para que a escola pública no Brasil seja inclusiva e de boa qualidade são derivadas da nossa estrutura política federativa. Um novo modelo institucional de escola pública brasileira, em perspectiva democrática que amplie a escolaridade da população, não deve depender da riqueza da região, do estado ou município onde o indivíduo reside, mas, sim, de uma gestão eficiente dos recursos totais de que o país dispõe para aplicar nesta função.

Maior definição de papéis específicos no atendimento dos serviços educacionais, aumentando a especialização de cada nível de poder, seria fundamental para a otimização dos recursos. Assim, de maneira indicativa, sugerimos a seguinte distribuição de papéis:

- a) Aos municípios caberia exclusivamente a especialização na oferta de ensino de pré-escola e fundamental.
- b) Os estados teriam como tarefa exclusiva promover o ensino médio e a gestão das universidades.
- c) E o papel do governo central seria o de gestão financeira do sistema educacional e a fiscalização dos entes federados.

Do ponto de vista administrativo, com a especialização dos entes federados em segmentos educacionais específicos, seriam liberados recursos financeiros que permitiriam um movimento de unificação das condições de trabalho dos professores, bem como uniformização e padronização dos ambientes educacionais, mantendo-se, ao mesmo tempo, a autonomia federativa para atender adequadamente à diversidade da realidade brasileira.

Isso significaria que, em um período longo de transição, os salários seriam unificados, o sistema previdenciário, os benefícios e as condições gerais de trabalho estruturados segundo parâmetros básicos, ao mesmo tempo criando-se uma infraestrutura social e econômica com vistas a acelerar a melhoria contínua da infraestrutura das escolas no quesito ambientes escolares.

Esse novo caminho reduziria as “inovações” geradas pelas tensões partidárias e ideológicas na educação. Talvez até se editasse um pacto nacional pela melhoria do ensino, como recentemente foi realizado pela Espanha<sup>(32)</sup>, na edição da Lei Orgânica da Educação, de 3 de maio de 2006, e pelo Programa Nacional de Reformas de España, com o objetivo de evitar casuísmos e avançar com metas fixas, para tornar o ensino espanhol semelhante ao padrão médio da comunidade européia.

O pacto pelo ensino no Brasil reduziria os casuísmos e a visão mágica de transformar “radicalmente” o ensino por leis e decretos, pressupondo-se que o mundo se ajustaria imediatamente à vontade do legislador.

A sugestão de reordenamento institucional apresentada acima contempla um novo desenho federativo para as políticas educacionais, levando em consideração os aspectos econômicos, administrativos, históricos e políticos tratados ao longo da pesquisa. O formato indicado se afasta dos modelos federativos “getulistas” e militares (parcialmente centralizadores), afasta-se também da atual anarquia orçamentária dos

---

<sup>32</sup> Ver os sites: <[www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es) / e [www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR](http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR)>.

estados e municípios, reforçando a possibilidade de ampliar o controle da sociedade sobre os gastos e a melhoria dos serviços educacionais oferecidos à população.

#### Bibliografia:

AFFONSO, R.B. ÁLVARES: SILVA, P. L. BARROS: A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados, 1995; São Paulo; Fundap.

AMED J.F. e Negreiros, P.J.de Campos. História dos Tributos no Brasil. São Paulo, 2000, Nobel-SINAFREP (Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de S. Paulo).

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

Constituição Federal do Brasil. Org. Medauar, O. Ed. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, 2005.

CASTRO, J. A. (org.). Financiamento da Educação no Brasil, Em Aberto, V. 16, INEP/MEC, Brasília, 2001.

CAVALCANTE, A., *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1983.

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

GOMES, M. G. & Dowell, M.C.M. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O Que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social. Texto para discussão n. 706, IPEA - Internet/Brasília, fevereiro de 2000.

GONÇALVES, R. A. Uma Avaliação do Financiamento da Educação – O Estado de São Paulo de 1986 a 1992 A. Mimeo, 1996, tese de mestrado. PUC/SP.

HILSDORF, M.LS. *História da Educação Brasileira – Leituras*. Editora Pioneira Thomson Learning, São Paulo, 2003.

HOFMEISTER W. & Carneiro J.M.B. “Federalismo na Alemanha e no Brasil”. *Série Debates*, n. 22. 2001 São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Hofmeister, W. \_\_\_\_\_ et alli. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001.

JUNG, W.( org.). *O Federalismo na Alemanha*, Tradução: Konrad-Adenauer Stiftung, 1995, n. 7.

Mac Dowell Maria Cristina & Gomes Gustavo Maia. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social in IPEA – Texto para Discussão n. 706; Brasília, fevereiro de 2000.

Marcílio, Maria Luiza. “O que torna o ensino público brasileiro tão fraco? O atraso histórico na educação” Braudel Papers, associado a Fundação Armando Álvares Penteado, São Paulo, No 30 de 2001.

Mendes, Marcos – Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação dos resultados do FUNDEF, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial 2001 – [www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)

Menezes-Filho, Naércio, Elaine Pazaello, Do Teachers' Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reform in Brasil. Universidade de São Paulo, Cebrap, Paper, maio de 2005.

Moraes. R de M. As Relações Intragovernamentais na República Federal da Alemanha: Uma análise econômico-institucional, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

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

North, Douglas C. Desempenho econômico em el transcurso de los años, Conferência em Estocolmo ao receber o prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 9 de Dezembro de 1993, site: <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/north.htm>>.

Prado Sergio, Instituto de Economia da Unicamp, paper preliminar Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira, EBAP/K. ADENAUER, Coordenação do Prof. Fernando A. Resende, Campinas 2001.

Prado, S., Cavalcanti, C. E. G., Federalismo no Brasil, A guerra fiscal no Brasil, Fundap, Fapesp, Ipea: Brasília, 2000.

Prado, S., Quadros, W., Cavalcanti, C.E., Federalismo no Brasil, Partilha de recursos na Federação Brasileira, Fundap, Fapesp, Ipea: Brasília, 2000.

Resende, F. e Oliveira, A. de Oliveira, Org., Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo, 2003

Ribeiro, M. L. S. História da educação brasileira, 1984, Ed. Moraes, São Paulo.

Ribeiro, S. C., A educação e a inserção do Brasil na modernidade, a ser publicado no Caderno de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, preliminar, junho de 1992.

Ribeiro. S. C., A pedagogia da Repetencia, paper, Setembro de 1990.

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

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

Romanelli Otaíza, História da educação no Brasil, Ed. Vozes, Petropolis, 1980.

Santos Jr., Enestor da Rosa; Filho, Naércio M. e Ferreira C. Pedro: Migração, seleção e diferenças regionais de renda no Brasil junho de 2003, no site:<http://epge.fgv.br/portal/pesquisa/producao/4117.html>

Schwartzman, S.; Durham, R.E.; Goldemberg, J., em Joseph Puryear e José Joaquin Brunner, Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas: Un Proyecto del Diálogo Latinoamericano, vol. 2. pp. 51-100. Washington, Organização dos Estados Amer.

Shah, A. Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization Experience, paper do Banco Mundial, Whashington, DC, USA, April 1997.

Spahn, Paul Bernard, Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha, 147 , 2001, in Federalismo na Alemanha e no Brasil organizado por Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Adenauer, série debates no 22, Vol. I.

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

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

Vieira, Oscar Vilhena, "Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política". Malheiros Editores LTDA, São Paulo 2002.

Zimmemann, Horst., Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha, 147 , 2001, in Federalismo na Alemanha e no Brasil organizado por Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Adenauer, série debates no 22, Vol. I.

Zockun, M.H.; Zylberstajn, H., Silber, S., Pellin, E., de Souza, A. P., Afonso, L. E., Rizzieri J., in Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos, Cadernos Fecomercio de Economia, No 11, São Paulo, Abril de 2006.

Sites e Fontes de Pesquisa.

Alemanha:

As informações sobre o sistema educacional alemão foram obtidos nos sites: <http://www.alemanha-online.de/educacao.php> e Deutsche Welle <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1015639,00.html>

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>

Fundo Monetário Internacional: <http://www.imf.org/>

Brasil:

Educação no Brasil foram utilizadas as informações contidas nos sites:

INEP. [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

Censo social do IBGE – PNAD 2004. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IPEA: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[IPEA . http://www.ipea.gov.br/ os boletins de Mercado de Trabalho, nos anexos estatísticos a tabela A.7.4 – Estes dados estão presentes nos documentos do IPEA até a edição No 20 de novembro de 2002, após esta data os documentos do IPEA que analisam o mercado de trabalho não disponibilizam mais esta informação.](http://www.ipea.gov.br/)

MEC: <http://portal.mec.gov.br/>

Conselho Nacional de Secretários da Educação.

<http://www.consed.org.br/>

<http://www.bndes.gov.br/>

[www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)

site:[http:// www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios)