



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NA EDUCAÇÃO:
RETROCESSOS NO GOVERNO BOLSONARO**

DANIELA MENDES, REBECA DE JESUS CARVALHO,

**GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações
Intergovernamentais**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Cooperação interfederativa na Educação: retrocessos no governo Bolsonaro

Resumo:

A partir da Constituição Federal de 1988, o arranjo federativo caracteriza-se, principalmente, pela descentralização de competências aos governos locais, sobretudo na implementação de políticas. Na educação, há previsão constitucional do regime de colaboração entre entes federados. Porém, ainda há carência de regulamentação para que a cooperação entre as diferentes esferas de governo aconteça de modo a combater as desigualdades regionais na garantia do direito à uma educação de qualidade para todos. Não obstante, desde meados dos anos 1990, o Brasil vinha avançando na ampliação de instrumentos de coordenação federativa por parte do governo federal, movimento interrompido a partir da eleição de Jair Bolsonaro. O objetivo deste trabalho é examinar como as ações ou omissões do atual governo federal impactam na coordenação, articulação e cooperação entre os entes federativos. Para isso, utilizou-se análise documental de notícias veiculadas pelos principais jornais do país, bem como de relatórios produzidos pela Comissão Externa de Acompanhamento dos Trabalhos do Ministério da Educação (Comex/MEC). Conclui-se que o governo Bolsonaro tem comprometido a eficiência na implementação de políticas públicas e exacerbado discrepâncias regionais que já existiam. **Palavras-chave:** Federalismo. Regime de colaboração. Educação. Cooperação interfederativa. Bolsonaro.

Introdução:

No que se refere aos tipos de sistemas estruturais que caracterizam o funcionamento de um Estado, dois modelos se destacam: o formato unitário, no qual existe apenas a descentralização administrativa de responsabilidades; e o formato federativo, no qual, para além das competências administrativas, os entes constituintes também dispõem de autonomia política e financeira na administração de seus territórios. Quanto a este último, especificamente, inúmeras são as razões que justificam a adoção deste modelo em detrimento do unitarismo. Entretanto, seja pela união de diferentes unidades ou pela desconcentração de poderes governamentais, as federações qualificam-se, necessariamente, pela adoção de uma soberania compartilhada e a interdependência entre os múltiplos níveis de governo.

No Brasil, objeto deste trabalho, o federalismo já passou por inúmeras fases, variando, sobretudo, nas maneiras pelas quais as competências administrativas, políticas e financeiras são distribuídas entre as esferas governamentais. Sob forte centralização ou demasiada descentralização, o embate acerca do modelo mais adequado à realidade brasileira é ininterrupto. Atualmente, valendo-se dos preceitos constitucionais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro qualifica-se, principalmente, pela delegação de competências aos governos locais, em especial, no que diz respeito à implementação de políticas públicas. Com forte preocupação em relação às desigualdades regionais existentes, o novo federalismo tem como premissa básica a cooperação horizontal e vertical entre os entes, bem como também estabelece o papel crucial do governo federal na coordenação e orientação dos governos subnacionais na promoção de direitos sociais básicos.

Múltiplas foram as áreas submetidas a novas configurações com a promulgação da Constituição de 1988, sendo a política educacional uma delas. Com um histórico de baixa cooperação entre os níveis de governo e de sobreposição de redes de ensino, a Educação Básica brasileira foi, por muito tempo, de competência exclusiva dos estados e municípios. Sem diretrizes básicas por parte do governo federal, o sistema educacional foi vitimado, consideravelmente, pelas discrepâncias regionais no acesso e na qualidade do ensino. Neste sentido, visando sanar estes problemas, a nova Constituição instituiu uma série de resoluções normativas alterando competências e estabelecendo padrões mínimos de investimento na Educação. Além disso, também incentiva o fortalecimento das relações intergovernamentais, especialmente quanto à criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

A despeito das dificuldades enfrentadas e das diferenças ainda existentes, a Educação brasileira continuou avançando ao longo dos anos na adoção de políticas públicas inovadoras de acesso ao ensino. Entretanto, sob um contexto de forte crise política – e até mesmo desconfiança democrática –, episódios envolvendo ataques diretos ao sistema educacional – e ao federalismo – têm se tornado recorrentes no Brasil. Movimentos de desmonte por parte da cúpula governista, no comando de Jair Bolsonaro, tem submetido às instituições educacionais a inúmeros confrontos, tal como o mais recente evento demonstra, com os pedidos de exoneração em massa por parte dos servidores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)⁹.

É, neste sentido, que o interesse deste trabalho se encontra, principalmente, no que diz respeito à investigação dos principais episódios de caráter corrosivo das relações interfederativas nas políticas educacionais impetradas por Bolsonaro desde o início de seu mandato. O objetivo é, neste caso, examinar como as ações ou omissões do atual governo federal impactam na coordenação, articulação e cooperação entre os entes federativos. Para isso, utilizaremos de análise documental das notícias veiculadas pelos principais jornais do país, bem como dos relatórios produzidos pela Comissão Externa de Acompanhamento dos Trabalhos do Ministério da Educação (Comex/MEC), visando mapear, especificamente, movimentos de desestruturação institucional da Educação advindos de Bolsonaro, com impacto na questão federativa. De caráter exploratório e reflexivo, este artigo aspira contribuir à discussão acadêmica estabelecendo um histórico do comportamento bolsonarista quanto à questão federativa nas políticas educacionais brasileiras e, principalmente, sistematizando os eventuais efeitos adversos desta postura antifederalista e antirrepublicana por parte do atual presidente.

Além desta introdução, o artigo divide-se em outras quatro seções. Na segunda e terceira seção, respectivamente, realiza-se uma breve recapitulação do federalismo brasileiro, seguida por uma breve caracterização das políticas educacionais pós-1988 em termos federativos. Na quarta seção, a análise se debruça sobre as atitudes do governo Bolsonaro perante a coordenação federativa na Educação, especialmente, quanto às divergências de suas ações com relação ao SNE. Na quinta e última seção, apresentam-se as considerações finais com base na discussão realizada.

Parte 1. O federalismo brasileiro como pano de fundo para as políticas educacionais

Instituído pela primeira vez em 1891, o modelo federativo foi adotado no Brasil, sobretudo, em razão da intensa demanda dos governos locais por mais competências governamentais. Submetidos a uma gestão hierarquizada, detentora dos processos administrativos, políticos e financeiros do país, elites políticas insatisfeitas cobraram por maior autonomia e soberania para governar (ABRUCIO, 1998). Desde então, inúmeras foram as transformações, abarcando períodos de demasiada centralização, da extinção do federalismo e aproximação do Brasil ao formato unitário de Estado, da perda de autonomia dos estados até que, por fim, com a redemocratização, os entes federativos voltaram a possuir competências constitucionais. Com o fim do período ditatorial e a promulgação da Constituição em 1988, um novo – e atualmente vigente – federalismo surge no intuito de se promover relações intergovernamentais mais estáveis e equitativas e, principalmente, incrementar os direitos sociais dos cidadãos brasileiros através de políticas públicas de qualidade.

Neste aspecto, especialmente, vale mencionar que, até o início dos anos 80, as políticas públicas brasileiras se caracterizavam, essencialmente, pela concentração dos poderes decisórios e financeiros sob o domínio do governo federal, cabendo aos governos subnacionais apenas a implementação das decisões tomadas pela esfera superior, não sobrando espaço para modificações que melhor se adequassem aos contextos regionais (FARAH, 2001). Segundo a autora, neste momento, as relações entre governos estaduais e municipais e governo federal consistiam, basicamente, em uma lógica clientelista, perpetuada, sobretudo, pelo condicionamento da implementação de determinadas políticas públicas a troca de favores. Farah (2001) destaca ainda que as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro se qualificavam, em adendo, (i). pela intensa fragmentação institucional – e, conseqüentemente, sobreposição de decisões e ausência de coordenação –; (ii). pelo caráter setorial das políticas – isto é, com pouca articulação entre diferentes campos sociais e, como resultado, efeitos positivos reduzidos – e (iii). pela não participação da

sociedade nos processos deliberativos.

Diante disso, tão logo extinto o regime militar, a Constituição Federal promulgada em 1988 atribuiu aos governos subnacionais competências e prerrogativas anteriormente concentradas nas mãos do governo federal. Como argumenta Cunha (2014), com a descentralização dos poderes, os entes federados constituintes do Estado brasileiro (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) passam a ter um maior grau de autonomia que, atentando-se aos limites impostos pela Constituição, garantem que os mesmos sejam aptos a lidar com determinadas responsabilidades, tais como a organização administrativa, capacidade fiscal e tributária e a gestão de políticas públicas em nível local.

Objetivando-se uma maior homogeneidade e equidade na implementação de políticas públicas, a cooperação institucional tornou-se uma das principais ferramentas de coordenação e integração de níveis de governo distintos. Destaca-se aqui o novo papel atribuído ao governo federal, agora responsável não pela implementação direta dos programas sociais, mas pela coordenação, regulação e repasse de recursos aos demais atores federativos. Estas novas atribuições se concretizaram, sobretudo, nos serviços relativos à educação, saúde, habitação, saneamento básico e assistência social, cujas provisões tornaram-se responsabilidade, principalmente, dos estados e municípios.

Parte 2. As políticas educacionais pós-Constituição Federal de 1988

A Educação é uma das áreas de políticas públicas de competência comum entre os três entes federativos. Segundo a Constituição Federal de 1988 (art. 211), os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição define, ainda, a atuação prioritária, mas não exclusiva, de cada um dos entes - em que, por exemplo, é prevista a atuação tanto de municípios quanto de estados no ensino fundamental, além de considerar as escolas públicas federais.

Nesse sentido, a autonomia prevista para os três entes federativos e a presença de competências compartilhadas sem definições claras sobre a atuação de cada um desses geram desafios para as políticas educacionais. Além de um processo não transparente e de responsabilização difusa, também há o desafio da falta de integração ou coerência entre as políticas adotadas nos diferentes níveis de governo e a presença de desigualdades nos resultados dessas políticas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Mesmo com tais desafios, ao procurar reagir ao legado federativo pré-redemocratização, a Constituição de 1988 conseguiu alcançar um resultado de federalismo mais equilibrado (ABRUCIO, 2010). Nessa linha, o desafiador compartilhamento de competências pode ser entendido como um instrumento para evitar uma descentralização centrífuga em um país desigual como o Brasil. De modo parecido, o espaço conferido à União para produção de diretrizes e normas também pode ser tido como um instrumento para o equilíbrio federativo (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). Como consta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), cabe à União a coordenação nacional da política de Educação, prevendo o papel de articulação entre os diferentes níveis e sistemas, além da função normativa, redistributiva e supletiva.

Desse modo, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) veio reforçar o desenho de federalismo cooperativo que foi instituído na área educacional ainda muito vagamente pela Constituição de 1988. A noção de regime de colaboração considera a necessidade de cooperação entre as três esferas de governo dentro do contexto de existência de redes duais, sobretudo, no ensino fundamental, em que se há necessidade de competências comuns e ações supletivas da União. Assim, a instituição do regime de colaboração tem como objetivo evitar ações descoordenadas que levem à piora na qualidade das políticas educacionais (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

De fato, a LDB trouxe mais definições quanto à divisão de competências e à articulação entre os entes federativos. A própria LDB surge do esforço do governo federal, a partir de 1995, para tentar melhorar as relações no arranjo federativo (ABRUCIO, 2005). Nesse período, a União passa a ter um papel de coordenação mais significativo. Destacam-se as mudanças na redistribuição de recursos a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); a regulamentação e formulação de diretrizes nacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE); e a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Censo Escolar (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Ainda nessa linha, durante o governo Lula, a atuação na coordenação federativa por parte do governo federal se aprofundou, sobretudo com programas e ações com foco em redistribuição de recursos e aumento da articulação entre os demais entes. Já durante o governo Dilma, esse esforço foi ampliado com a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), cujo objetivo era o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). A SASE, inclusive, criou um projeto de lei complementar para criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), mas não chegou a apresentá-la no Congresso. Apesar de tais esforços,

o regime de colaboração disposto na Constituição Federal ainda carece de clareza e regulamentação (ARAÚJO, 2010).

Nesse sentido, observa-se avanço na coordenação federativa por parte da União sem a regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). A discussão sobre a criação do SNE se inicia antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, desde a década de 1930, tendo como marco o Manifesto dos Pioneiros. À época, já buscava-se uma organização sistêmica da Educação a fim de superar os problemas de reformas parciais, clientelismo e dualismo de redes, ao passo em que se garantisse o direito à Educação (DOURADO, 2018).

Após a Constituição de 1988, a discussão sobre o SNE também esteve presente no processo de tramitação da LDB na Câmara dos Deputados, mas foi esvaziada ao chegar ao Senado. O resultado foi a ausência de um sistema nacional regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases, mantendo-se apenas a atribuição de coordenação da política nacional à União. Ainda sobre coordenação, a LDB estabeleceu a responsabilidade dos estados sobre os sistemas de ensino no seu território, considerando ainda a previsão de suas funções supletiva e redistributiva em relação aos sistemas municipais (LICIO; PONTES, 2020).

No novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), reconhece-se a importância de iniciativas do governo federal para ampliação da coordenação nacional, construindo “formas orgânicas de colaboração entre os sistemas de ensino” (BRASIL, 2014, p. 5), mas também se apresenta a necessidade de regulamentação das normas para cooperação federativa. Mesmo sem uma regulamentação nesse sentido, o PNE se coloca como articulador do SNE, inclusive com previsão orçamentária para seu financiamento.

Dessa forma, o PNE surge como uma base nacional pela qual os planos estaduais, distrital e municipal devem se consolidar, evitando, assim, a desarticulação de políticas educacionais. Ou seja, a colaboração dos entes federativos é uma premissa do plano, uma vez que há o entendimento de que dificilmente as metas estabelecidas poderão ser alcançadas com o esforço de apenas uma esfera de governo (LICIO; PONTES, 2020).

De acordo com o atual PNE, o alinhamento dos planos educacionais de todos os entes federativos representa um importante passo para a construção do SNE, no sentido de que o plano busca contribuir para firmação de acordos nacionais a fim de diminuir “as lacunas de articulação federativa no campo da política pública educacional” (BRASIL, 2014, p. 5).

Apesar do problema de articulação federativa na área da Educação ser amplamente reconhecido, a

criação de um sistema nacional não é um consenso e envolve concepções em disputa (LICIO; PONTES, 2020; DOURADO, 2018). Há, por exemplo, o argumento de que “muitos dos problemas que se pretende resolver por meio do SNE podem ser enfrentados por instrumentos de coordenação federativa existentes, como o Fundeb, a LDB, o PAR, os comitês do PAR e do Fundeb, o Ideb, dentre outros” (LICIO; PONTES, 2020).

Em análise sobre três diferentes projetos de lei complementar referentes à criação e regulamentação do Sistema Nacional de Educação, Dourado (2018) apresenta os principais pontos de divergência entre as propostas. São eles:

a centralidade ou não do PNE como epicentro das políticas de Estado para a Educação; as condições objetivas para a institucionalização do SNE, incluindo o financiamento da Educação, a definição do CAQi [*Custo Aluno-Qualidade Inicial*] e CAQ [*Custo Aluno-Qualidade*] e a garantia do papel complementar e suplementar da União; o delineamento e o equilíbrio em torno das atribuições, composição e objetivos das instâncias federativas, bem como do caráter vinculante de suas decisões; o papel e a autonomia dos órgãos normativos e dos fóruns de Educação e os instrumentos e mecanismos de cooperação, que serão demarcados e induzidos; a concepção de avaliação; a garantia da valorização dos profissionais da Educação, entre outros. (DOURADO, 2018, p. 18, grifo nosso).

Para além das divergências, os projetos de lei complementar analisados trazem também pontos em comum em relação ao que seria um sistema nacional. Por exemplo, há o consenso de que o SNE não teria o papel de formação de um sistema único, mas, sim, de articulação dos sistemas estaduais, municipais e federal. Nesse sentido, todas as propostas buscam regulamentar a cooperação federativa. Também há convergência quanto aos objetivos de criação do SNE, como a redução de desigualdades regionais, a ampliação da cooperação entre os entes, a ampliação do exercício redistributivo e supletivo por parte da União e dos estados, e a valorização dos profissionais de educação (LICIO; PONTES, 2020).

Dessa forma, verifica-se que o atual arranjo federativo na área da Educação, no qual o regime de colaboração previsto para atuação de União, estados e municípios ainda não está suficientemente regulamentado, traz desafios importantes para o avanço da qualidade da Educação no Brasil. Apesar de não haver consenso sobre como o regime de colaboração e a cooperação federativa devam operar, está claro que os desafios advindos da desarticulação entre os entes representam um grande obstáculo para a garantia da universalização da oferta com equalização das oportunidades e de um padrão mínimo de qualidade.

Parte 3. A questão federativa na Educação durante o governo Bolsonaro

Como apresentado anteriormente, o arranjo federativo estabelecido na área da Educação, onde há competências em comum entre os entes e, inclusive, com dualidade de redes, torna a necessidade de articulação federativa ainda mais fundamental. Considerando as desigualdades regionais que o Brasil possui, o regime de colaboração previsto pela Constituição de 1988 se constitui como o caminho para que o país avance do objetivo da universalização para o de melhoria e equalização da qualidade da Educação. Ainda que a cooperação entre os entes federativos não esteja regulamentada, desde meados da década de 1990, o governo federal vinha avançando na ampliação da coordenação e cooperação intergovernamental (SEGATTO; ABRUCIO, 2016; ARAÚJO, 2010; LICIO; PONTES, 2020).

Com a eleição de Bolsonaro, no entanto, os avanços e transformações incrementais que vinham acontecendo, no sentido de preencher as lacunas da articulação interfederativa, foram interrompidos. Com o slogan “Mais Brasil, menos Brasília”, o presidente Bolsonaro tenta levar o país a um modelo de federalismo dualista, similar ao vigente nos EUA, no qual se predomina a transferência – excessiva – dos encargos associados à implementação de políticas públicas aos governos subnacionais, eliminando-se o papel regulador da União, e, principalmente, submetendo o país a uma administração ineficiente dos recursos, em que heterogeneidade e desigualdades regionais predominam entre os entes federativos (ABRUCIO et al, 2020).

Ignorando toda a trajetória de avanços da Educação no país, Bolsonaro tratou o campo educacional como “terra arrasada” (NETO; NEZ, 2021). Em nenhum momento de seu governo houve espaço para priorização do Plano Nacional de Educação. Ao contrário, as prioridades apresentadas – como implementação de escolas cívico-militares – não encontram nenhuma relação com as metas do PNE, instrumento criado para garantir articulação das políticas educacionais entre os três entes federativos.

Em relatório da Comissão Externa de Acompanhamento do Ministério da Educação (Comex/MEC), elaborado em 2019, aponta-se que o Ministério da Educação (MEC) não elaborou a proposta para o Plano Plurianual (PPA), cuja vigência vai até o ano de 2023, considerando o Plano Nacional de Educação. Segundo o relatório, o documento enviado ao Ministério da Economia para compor o PPA não faz nem uma menção sequer ao PNE (COMEX/MEC, 2019). Evidencia-se, assim, a falta de prioridade dada ao plano nacional e, por consequência, à cooperação e articulação entre os três níveis de governo.

Outra perda considerável durante a atual gestão do MEC em termos da questão federativa diz respeito à descontinuação do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) para as etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental. O programa foi criado em 2018, com o objetivo de apoiar as secretarias subnacionais de Educação no processo de revisão, elaboração e implementação dos currículos alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A descontinuação do ProBNCC acentua a fragilidade da coordenação e suporte aos entes federativos, contribuindo para permanência e até aprofundamento de desigualdades regionais nas políticas educacionais.

Em relação ao Programa Novo Ensino Médio, o relatório da Comex/MEC (2021) também aponta para a falta de atuação do MEC no apoio aos estados para a elaboração do novo currículo dessa etapa de ensino. Entre os anos de 2019 e 2021, os pagamentos do governo federal para a implementação do programa representaram menos de 1% da dotação orçamentária destinada para esse fim (COMEX/MEC, 2021). Novamente, considerando as desigualdades regionais, a coordenação e apoio do governo federal é fundamental para que o Novo Ensino Médio seja implementado de maneira equitativa em todo o território nacional.

A instituição da Política Nacional de Alfabetização (PNA), via decreto presidencial nº 9.759/2019, é mais um exemplo representativo da visão federativa adotada pelo governo de Bolsonaro. A criação da PNA não envolveu a participação ampla e plural de especialistas e entidades educacionais, ao contrário, foi instituída de forma autocrática. Esse mesmo decreto extinguiu a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), que contava com a participação dos três entes federativos, além de representantes da sociedade civil.

De maneira ainda mais problemática, a PNA criada por decreto está em divergência com a BNCC e o PNE - ambos instrumentos importantes para a articulação entre os entes federativos. Como apresentado pela Comissão Externa de acompanhamento dos trabalhos do MEC (COMEX/MEC, 2021), quase todos os municípios brasileiros já estão com currículos da Educação Infantil e Ensino Fundamental alinhados à BNCC. Já a PNA, criada por Bolsonaro, é uma política em estágio incipiente e que, inclusive, não possui estratégia definida e nem orientações claras para que seja implementada pelos governos subnacionais. Ainda, “a completa incompatibilidade da PNA com o instrumento legal aprovado [BNCC] gera situação de precariedade de comunicação entre os instrumentos jurídicos e pedagógicos que norteiam a Educação no Brasil, resultando em imensa insegurança junto às redes” (COMEX/MEC, 2021, p. 13, grifo nosso).

Para além desses exemplos, um momento importante, embora pouco divulgado pelos veículos de informação, consiste na extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) ainda no início do mandato do presidente Bolsonaro, em 2 de janeiro de 2019, através do decreto 9.665. Criada em 2011, a SASE possuía como principal responsabilidade a coordenação de estados, municípios, terceiro setor e população para instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Sob a premissa do diálogo e da cooperação interfederativa, a criação da Secretaria adveio de uma demanda apontada durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010.

Na ocasião, solicitou-se ao Ministério da Educação (MEC) maior articulação dos diferentes atores e grupos sociais na construção do SNE e, sobretudo, o oferecimento de suporte técnico aos sistemas existentes na elaboração e/ou adequação dos planos educacionais. Além disso, a SASE também era responsável pela assistência técnica aos estados, DF e municípios no que diz respeito às políticas de valorização dos profissionais da Educação, especialmente, na implantação da Lei nº 11.738/08 (Piso Salarial Profissional Nacional), orientando-os acerca de como tornar os novos Planos de Carreira viáveis na perspectiva dos orçamentos disponíveis.

No relatório da Comex/MEC, destaca-se que, entre os argumentos utilizados pela atual gestão em relação às mudanças estruturais realizadas no MEC, “a (i). contenção de despesas e eficiência dos gastos e a (ii). mudança de rota ideológica em relação às gestões anteriores” (COMEX/MEC, 2019, p. 35) constituem-se como as principais justificativas. Na avaliação dos deputados, a SASE desempenhava função central na instituição do SNE e, principalmente, atuava pela adoção de um regime de cooperação entre os entes, tal como previsto no art. 211 da Constituição Federal.

Neste sentido, a priorização da política de Educação mediante o SNE perpassa, necessariamente, por uma melhor distribuição de responsabilidades entre os governos, evitando-se sobreposições ou até mesmo vácuos. Entretanto, sem o embasamento institucional proporcionado pela SASE, este alinhamento intergovernamental é consideravelmente dificultado. Os deputados concluem, sobretudo, que a “destituição da SASE parece consolidar uma postura de descaso com a questão, que é frequentemente cobrada pela sociedade civil e por órgãos de controle” (COMEX/MEC, 2019, p. 37). Considerando que somente neste ano a criação do SNE foi colocada em pauta novamente, conforme se comprova com a recente aprovação do PLP 235/2019 no Senado, a situação de descaso com a Educação brasileira parece não só ter continuado, mas como também se acentuado. Ainda mais se lembrarmos do fato de que, conforme o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), o SNE deveria ter sido implementado até 2016.

Do ponto de vista federativo, propriamente, a postura negligente da administração Bolsonaro tem proporcionado novos obstáculos a um setor que já enfrentava dificuldades em meio a governos que não trabalhavam na contramão da cooperação intergovernamental. Isto se torna ainda mais expressivo se nos atentarmos a conjuntura política do país que, a despeito das prioridades estabelecidas pelo PNE, o governo federal parece determinado em instaurar órgãos e agendas unilateralmente, como é o caso da criação da Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares. Para além da omissão no que se refere à promoção da coordenação interfederativa na implementação de políticas públicas, a atual gestão também se demonstra extremamente autoritária ao criar secretarias não discutidas com atores e grupos sociais relevantes.

Esta postura torna-se ainda mais evidente com a pandemia de Covid-19, caracterizada como tal em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Dando continuidade a um processo de desmonte institucional que já vinha ocorrendo desde 2018, a cúpula governista, em especial, Jair Bolsonaro, tem se comportado de forma significativamente omissa e negligente no combate ao Coronavírus. Menosprezando a gravidade da situação, bem como também se negando a assumir uma função de coordenação e orientação quanto às políticas que deveriam ser adotadas pelos entes, o governo federal renega os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988 e se ausenta no enfrentamento a uma crise sanitária de proporções mundiais.

Na ausência do papel de coordenação nacional por parte do Ministério da Educação, o que se viu durante a pandemia foi um cenário de total desarticulação. Os governos subnacionais ficaram a cargo de definirem suas próprias medidas restritivas para suas respectivas redes de ensino. Desse modo, sem articulação nacional, cada rede de ensino adotou estratégias isoladamente na tentativa de garantir a oferta do ensino durante a pandemia (POZZER; NEUHOLD, 2021).

Devido ao caráter singular do problema enfrentado, a descoordenação federativa decorrente das atitudes do governo federal tem tornado a situação ainda mais problemática. Na visão de Paquet e Schertzer (2020), uma pandemia deve ser entendida como uma crise complexa, com impactos intergovernamentais compartilhados, isto é, um *complex intergovernmental problem* que, em oposição a ocorrências cotidianas, exige dos governos uma postura ainda mais cooperativa. Dado que crises sanitárias não respeitam fronteiras e delimitações territoriais, suas resoluções envolvem, obrigatoriamente, ações conjuntas e coordenadas por parte das unidades constituintes de um país. Nas federações, assim como no Brasil, soluções conjuntas são ainda mais imprescindíveis em virtude da autonomia inerente a outros níveis de governo. Sem isso, respostas eficientes são praticamente

impossíveis e as desigualdades regionais tornam-se habituais.

Radicalizando seu comportamento antifederativo, Bolsonaro tem direcionado ataques a inúmeros setores componentes da administração pública brasileira. Para além da Educação, os ministérios do Meio Ambiente, Saúde e Assistência Social também têm sido alvos do federalismo autoritário e dualista do governo federal. A resistência por parte destas áreas tem dependido, majoritariamente, do grau de consolidação dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas vinculados aos mesmos. Setores com mais dificuldades, tal como a Educação, e ainda em processo de formalização institucional tem sofrido ainda mais com a omissão federal. Não dispondo de mecanismos de oposição, a estas esferas governamentais têm restado somente a passiva aceitação do que vem ocorrendo.

Ainda assim, a despeito das tentativas incessantes de desmantelamento de políticas públicas fundamentais, o federalismo brasileiro tem atuado como um importante entrave institucional ao desmonte bolsonarista. Em razão do caráter compartilhado da soberania, estados e municípios ainda dispõem de autonomia para agir, por conta própria, na gestão e implementação de políticas educacionais – e outras também. Embora limitadas, estas ações têm conseguido impedir consequências ainda mais graves para a Educação e permitido que, minimamente, o governo atual tenha obstáculos neste processo.

Entretanto, é necessário ressaltar a impossibilidade de se desconsiderar os efeitos imediatos de tais fatos. Sem a coordenação e cooperação intergovernamental, a implementação de políticas públicas torna-se substancialmente menos satisfatória, incorrendo em sobreposição de políticas, desperdício de recursos e alcance limitado e territorialmente circunscrito de programas educacionais. Como resultado, desigualdades regionais já existentes são, indevidamente, intensificadas.

Conclusões

Essenciais à promoção da igualdade e do bem-estar coletivo, uma implementação eficiente de políticas públicas implica, necessariamente, a coordenação e cooperação de múltiplos entes governamentais. Em Federações, tal como no Brasil, este processo torna-se ainda mais dificultoso em decorrência do caráter compartilhado da soberania nestes países. Pressupondo autonomia e interdependência, o federalismo brasileiro institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 determinou uma série de competências a cada nível de governo. Entretanto, mais do que especificar as responsabilidades individuais, o texto constitucional pressupõe que os entes federativos devem,

acima de tudo, cooperar – horizontalmente e/ou verticalmente – entre si. À União, neste caso, cabe um papel ainda mais primordial que perpassa, essencialmente, pelo fomento da coordenação intergovernamental.

Na Educação, em específico, este processo tem ocorrido de maneira lenta em comparação com outros Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. No entanto, apesar dos atrasos, estava caminhando, mesmo que gradualmente, em direção a um sistema educacional consolidado, com diretrizes e orientações únicas aos demais sistemas, estaduais e municipais. Com a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, entretanto, as políticas educacionais passaram a ser submetidas a uma série de ataques, de caráter institucional, por parte do governo federal. Sujeitas a ações de desestruturação, as relações interfederativas na área da Educação tiveram como retrocesso a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), instituição de programas autocráticos e em oposição aos interesses de estados, DF, municípios e sociedade civil – escolas cívico-militares e *homeschooling*, por exemplo – e, a despeito do que determina a Constituição, a participação dos atores e grupos sociais relevantes têm sido continuamente ignorada.

Interrompendo um período marcado pelos avanços na cooperação e coordenação intergovernamental, Bolsonaro tem recorrentemente agredido o federalismo brasileiro nos últimos anos. Com uma posição dualista e autoritária em relação aos papéis estabelecidos na Carta Magna, o atual governo tem se dedicado a desafiar o modelo cooperativo do federalismo do Brasil. Não se importando com as consequências práticas deste comportamento, instituições, políticas públicas e servidores estão à mercê de um novo modelo federativo que, antes de tudo, exige para si a soberania absoluta na tomada de decisões, bem como delega a estados e municípios, independentemente das capacidades administrativas dos mesmos, funções que cabem ao governo federal. Atitude que, na perspectiva prática, tem comprometido a eficiência na implementação de políticas públicas e exacerbado discrepâncias regionais que já existiam.

Ainda assim, vale mencionar que mesmo estando o Sistema Nacional de Políticas Públicas sujeitas às decisões autocráticas de Bolsonaro, a estrutura federativa brasileira tem atuado como importante barreira neste processo. Oferecendo resistência às movimentações que vem ocorrendo desde 2018, estados e municípios têm conseguido dispor da soberania que lhes foi delegada para atenuar estes ataques. Exemplo ilustrativo encontra-se nas disputas envolvendo Bolsonaro e os governadores estaduais quanto ao retorno das aulas presenciais, defendido pelo governo federal, e a manutenção do ensino remoto até o início da vacinação de adolescentes e crianças, postura dos

governos estaduais.

Por fim, destacamos a propriedade exploratória deste trabalho, cujo intuito foi de, ao menos, elencar episódios importantes no que se refere à questão federativa dentro do sistema educacional e refletir sobre o processo que vem ocorrendo. Não esgotando o tema e carecendo de um esforço mais sistemático no levantamento empírico, abre-se a possibilidade de pesquisas futuras interessadas em entender, com maiores detalhes, os efeitos do Bolsonarismo na implementação das políticas de Educação em todo o território nacional.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: **Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP**, 1998.

_____, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, 54(4), pp. 663–677, 2020.

_____; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: **UNESCO**, p. 271-286, 2010.

ARAUJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 749-768, 2010.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Senado Federal**, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: **Ministério da Educação**, 2014.

COMEX/MEC. Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (MEC), bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico (Comex)'. Brasília: **Câmara dos Deputados**, pp. 1–292, 2019.

- COMEX/MEC. Relatório COMEX/MEC 2/2021'. Brasília: **Câmara dos Deputados**, pp. 1–41, 2021.
- CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, 55(3), pp. 5–36, 2014.
- DOURADO, L. F. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 477-498, 2018.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, 35(1), p. 119 a 144–144, 2001.
- LICIO, E. C; PONTES, P. A. M. M. A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. In: JACCOUD, L. (Org.) Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras. Brasília, **IPEA**, 2020.
- NETO, O. F. C; NEZ, E. Governos Lula, Dilma e Bolsonaro: as políticas públicas educacionais seus avanços, reveses e perspectivas. **Interação**, v. 21, n. 3, p. 121-144, 2021.
- PAQUET, M. and SCHERTZER, R. Covid-19 as a complex intergovernmental problem. **Canadian Journal of Political Science**, 53(2), pp. 343–347, 2020.
- POZZER, M. R. O; NEUHOLD, R. A descoordenação intergovernamental durante a pandemia da covid-19 no Brasil: o caso do adiamento do exame nacional do ensino médio (ENEM). **Revista Aurora**, v. 14, n. 1, p. 9-32, 2021.
- SEGATTO, C. I; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, p. 411-429, 2016.