

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARILENE ZAMPIRI

A DISFORMIDADE NO DESENHO DA OFERTA EDUCACIONAL E A
FRAGILIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM PANORAMA DA OFERTA DE
MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

CURITIBA

2014

MARILENE ZAMPIRI

A DISFORMIDADE NO DESENHO DA OFERTA EDUCACIONAL E A
FRAGILIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM PANORAMA DA OFERTA DE
MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Educação, na área de concentração, Educação, linha de pesquisa Políticas Educacionais do curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

MARILENE ZAMPIRI

A DISFORMIDADE NO DESENHO DA OFERTA EDUCACIONAL E A FRAGILIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM PANORAMA DA OFERTA DE MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação, na área de concentração, Educação, linha de pesquisa Políticas Educacionais do curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná.

Presidente Prof. Dr. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA (PPGE/UFPR) _____

Titular Profa. Dra. ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA (PPGE/UFPR) _____

Titular Prof. Dr. ADRIANA DRAGONE SILVEIRA (PPGE/UFPR) _____

Titular Prof. Dr. ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA (USP) _____

Titular: Prof. Dr. JEFFERSON MAINARDES (UEPG) _____

Suplente Profa. Dra. TAÍS MOURA TAVARES (PPGE/UFPR) _____

Suplente Prof. Dr. JUCA GIL (UFRGS) _____

Curitiba, 20 de março de 2014

Para Rodrigo e Ana Rita,
que deram outro sentido para minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Ângelo, pelo rigor e respeito na orientação desta pesquisa e pela habilidade, própria dos mestres, em fazer aflorar em mim potencialidades desconhecidas.

Aos Professores do NUPE, pelo contínuo incentivo que motivaram todo o percurso deste trabalho.

A todos os professores do PPGE e de outras instituições, que contribuíram na minha formação acadêmica com seus ensinamentos, críticas, discussões e debates.

Aos meus colegas, Diana, Izabele, Jandi, Arleandra, Michele, Odilon, Wal e Luciano pelas preciosas sugestões, mas sobretudo pela amizade iniciada ou estreitada nesta trajetória.

À Secretaria Municipal da Educação, pela liberação do afastamento remunerado que possibilitou condições favoráveis de estudo e pesquisa.

Aos meus amigos do Departamento do Ensino Fundamental, pela paciência e tolerância, especialmente nestes últimos dias.

Ao Douglas e Waldirene, pela compreensão, incentivo e amizade e ao Leandro pela valorosa ajuda na elaboração dos mapas ilustrativos.

Ao Aílton pela disposição em fazer a revisão do texto em tempo exíguo.

Aos meus familiares, amigos, colegas e funcionários de todas as instituições, com as quais tive contato neste período, pela ajuda, paciência e carinho nestes quatro anos de árduo trabalho.

*Desfazer o normal,
Há de ser uma norma.*
(Manoel de Barros)

RESUMO

Esta pesquisa examina as formas de entrada nos processos de escolarização pública como condição primordial ao acesso e fruição ao direito à educação, tendo por base o pacto federativo reorganizado na Constituição Federal de 1988 e a assimetria socioeconômica que marca os entes federados. O objetivo dessa análise foi compor um panorama das formas acordadas entre os entes federados, estado e municípios, para a oferta de matrículas públicas. O estudo está circunscrito ao ensino fundamental, o qual, instituído como direito público subjetivo, impõe ao Estado o dever na sua disponibilização material e, ao mesmo tempo, impede o sujeito deste direito a sua alienação ou recusa. A investigação mostrou que, apesar da Constituição Federal de 1988 indicar o regime de colaboração como instrumento para modelar os acordos na responsabilização com os encargos educacionais, ao não regulamentá-lo, abriu possibilidade para elaboração de variadas formas nos acordos, mais precisamente, tantos quantos são os entes federados, já que todos são autônomos e legalmente estão aptos a formular suas próprias políticas educacionais. Concomitantemente, foram consideradas as políticas de fundos (FUNDEF e FUNDEB) como delimitadoras do período analisado, tendo em vista que tais políticas, especialmente o FUNDEF, porque focado no ensino fundamental, influenciou fortemente a transferência e assunção dos encargos educacionais entre os entes federados, conseqüentemente, influenciando o desenho da oferta no Brasil. Portanto, o estudo restringiu-se à análise das matrículas em três ocasiões: 1996 (antes da vigência do FUNDEF), 2006 (fim da vigência do FUNDEF e ano anterior ao funcionamento do FUNDEB) e 2012 (situação mais recente de informações de matrículas). As informações das matrículas, organizadas a partir de dois critérios, a oferta partilhada entre os dois níveis administrativos (municipal e estadual) e a oferta exclusiva de um ou outro, revelaram um quadro disforme na modelagem dos acordos para a oferta educacional, tanto entre as unidades federativas como entre as fases desta etapa da educação básica, anos iniciais e finais. A ausência de uma articulação entre os entes federados produziu um panorama marcado por modelos disformes e não vinculados à equalização das trajetórias educacionais e, desta maneira, com boa probabilidade de fragilizar o direito à educação. Assim, o Estado deixa de cumprir o dever constitucional da distribuição material do direito reconhecido socialmente e protegido juridicamente. O estudo mostra que superar a desigualdade no acesso e fruição do direito requer, antes de tudo, enfrentar a disformidade no quadro de oferta dos encargos educacionais.

Palavras-chave: Direito à educação. Políticas Educacionais. Ensino fundamental. Federalismo. Regime de colaboração. Municipalização.

ABSTRACT

This research examines the enrollment conditions in public schooling as the primary access to the right to education in Brazil, considering the federalism pact reorganized at Federal Constitution of 1988 and the socioeconomic asymmetry that marks the states and counties. The objective of this analysis was to compose an overview about the contracts agreed between federal, state and municipal governments for the provision of public enrollment. The study is limited to the primary education, which is established as subjective and public right in Brazil, and imposes a duty to the State about its material available. The research showed that despite the Federal Constitution of 1988 indicates the regime of collaboration as a tool to model accountability agreements with educational expenses, it not regulate those regime, and because of this it opened the possibility for state-municipal agreements in various forms, more precisely, potentially there are so many ways to those agreement as are governments entities, since all are legally autonomous and are able to formulate their own educational policies. Concomitantly, we considered the educational financial policies (Fundef and Fundeb) as bounding the analysis period, because such policies were strongly influenced the transfer and assumption of educational responsibilities among states and municipalities, consequently influencing the design of primary education supply in Brazil. Therefore, the study was restricted to the enrollment analysis on three occasions: 1996 (prior to the effectiveness of Fundef), 2006 (end of the term of Fundef and previous year of Fundeb) and 2012 (latest information about Brazilian enrollment). The enrollment information was organized according to two criteria: education provision shared between the two levels of government (municipal and state) and exclusive offer from either, and it revealed a deformed modeling framework agreements for supply educational provision, both between state and municipalities and between phases of primary education, called as initial and final years. The absence of coordination between states and municipalities produced a picture marked by misshapen models and not linked with the equalization of educational trajectories and thus with good chance of damaging the right to education. So, the state fails to fulfill the constitutional obligation of the distribution of the right, which is recognized socially and legally protected. The study shows that overcome inequality in the right to education access requires first of all face the deformity in the framework of educational responsibilities.

Keywords: Right to education. Educational Policy. Primary school. Federalism. Collaboration Regime. Municipalization.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – NORDESTE.....	92
GRÁFICO 2 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – NORDESTE.....	92
GRÁFICO 3 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – NORDESTE.....	93
GRÁFICO 4 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – NORTE.....	94
GRÁFICO 5 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – NORTE.....	94
GRÁFICO 6 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – NORTE.....	95
GRÁFICO 7 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – CENTRO OESTE.....	96
GRÁFICO 8 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – CENTRO OESTE.....	96
GRÁFICO 9 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – CENTRO OESTE.....	97
GRÁFICO 10 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – SUDESTE.....	99
GRÁFICO 11 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – SUDESTE.....	99
GRÁFICO 12 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – SUDESTE.....	100
GRÁFICO 13 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – SUL.....	101
GRÁFICO 14 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – SUL.....	102
GRÁFICO 15 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – SUL.....	102
GRÁFICO 16 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – NORTE.....	117
GRÁFICO 17 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – NORTE.....	118
GRÁFICO 18 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – NORTE.....	118

GRÁFICO 19 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – NORDESTE.....	119
GRÁFICO 20 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – NORDESTE.....	119
GRÁFICO 21 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS– 2012 – NORDESTE.....	120
GRÁFICO 22 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – SUDESTE.....	121
GRÁFICO 23 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – SUDESTE.....	121
GRÁFICO 24 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – SUDESTE.....	122
GRÁFICO 25 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – SUL.....	123
GRÁFICO 26 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – SUL.....	124
GRÁFICO 27 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – SUL.....	124
GRÁFICO 28 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – CENTRO OESTE.....	125
GRÁFICO 29 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – CENTRO OESTE.....	126
GRÁFICO 30 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – CENTRO OESTE.....	126

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TIPOS DE OFERTA “EXCLUSIVA” E “PARTILHADA”.....	67
QUADRO 2 – TIPOS DE OFERTA.....	69
QUADRO 3 - TIPIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ACORDO COM O PORTE POPULACIONAL OU CONDIÇÃO POLÍTICA.....	74
QUADRO 4 – FORMA CODIFICADA DE OFERTA DOS ANOS INICIAIS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	109
QUADRO 5 – FORMA CODIFICADA DE OFERTA DOS ANOS FINAIS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	128

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	MATRÍCULAS ANOS INICIAIS E ANOS FINAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	18
TABELA 2 -	NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	73
TABELA 3 -	MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE ACORDO COM O PORTE POPULACIONAL, POPULAÇÃO E REGIÃO GEOGRÁFICA.....	80
TABELA 4 -	OFERTA DE MATRÍCULAS (%) PARA OS ANOS INICIAIS (AI) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, UNIDADE FEDERATIVA E REGIÃO.....	87
TABELA 5 -	TRANSFERÊNCIAS (%) DE MATRÍCULAS DOS ANOS INICIAIS PARA A ESFERA MUNICIPAL NOS PERÍODOS DE 1996 A 2006 E ENTRE 2006 A 2012.....	89
TABELA 6 -	OFERTA DE MATRÍCULAS (%) PARA OS ANOS FINAIS (AF) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, UNIDADE FEDERATIVA E REGIÃO.....	113
TABELA 7 -	TRANSFERÊNCIAS (%) DE MATRÍCULAS DOS ANOS FINAIS PARA OS MUNICÍPIOS.....	116

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - OFERTA CODIFICADA – ANOS INICIAIS – 1996.....	135
MAPA 2 - OFERTA CODIFICADA – ANOS INICIAIS – 2006.....	136
MAPA 3 – OFERTA CODIFICADA – ANOS INICIAIS - 2012.....	136
MAPA 4 – OFERTA CODIFICADA – ANOS FINAIS – 1996.....	137
MAPA 5 – OFERTA CODIFICADA – ANOS FINAIS – 2006.....	138
MAPA 6 – OFERTA CODIFICADA – ANOS FINAIS – 2012.....	138

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 DIREITO AO ENSINO FUNDAMENTAL E DEVER DO ESTADO NA SUA OFERTA.....	27
1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO.....	27
1.2 ESTADO: RESPONSABILIDADES, POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS NO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	32
1.3 FEDERALISMO: IMPLICAÇÕES NO ACESSO E FRUIÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO VIA REGIME DE COLABORAÇÃO.....	37
2 MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.....	50
2.1 O DESLOCAMENTO DA OPERAÇÃO POLÍTICA.....	50
2.2 PROCESSOS DE TRANSFERÊNCIA E INDUÇÃO.....	57
2.3 CODIFICAÇÃO TEÓRICA DA OFERTA.....	64
3 ANÁLISE DA DISPONIBILIZAÇÃO DA OFERTA PÚBLICA DE MATRÍCULAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL.....	71
3.1 ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL NO ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	71
3.2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA OFERTA DE MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL.....	82
3.2.1 Participação das esferas de governo na oferta de matrículas dos anos iniciais.....	84
3.2.2 Participação das esferas de governo na oferta de matrículas dos anos finais.....	110
3.2.3 - Síntese dos resultados.....	128
CONCLUSÕES.....	145
REFERÊNCIAS.....	152

INTRODUÇÃO

A educação, um bem social inscrito juridicamente como direito de todos, reclama e justifica o monitoramento tanto das ações e formas de disponibilização desse direito como da concretude ou produto educacional correspondente. Até porque tais ações e formas movimentadas ou arranjadas para disponibilizar a oferta educacional para os indivíduos podem ou não resultar na aquisição desse direito.

Neste sentido, pode-se aceitar como disponibilização de um direito, as condições materiais e administrativas suficientes para propiciar o apoderamento e a fruição do referido bem social pelos destinatários. No caso do direito à educação, esta concepção pode ser traduzida, de forma resumida, como a oferta de matrículas em espaços com recursos adequados e profissionais capacitados que assegurem a escolarização compatível com determinado nível de ensino aos sujeitos de direito.

Ainda que não se possa dissociar condições materiais e administrativas da aquisição escolar no dimensionamento do direito à educação, esta pesquisa deter-se-á aos aspectos relativos aos possíveis formatos disponibilizados para a oferta educacional, ou como costumeiramente denominados, às formas de oferta e manutenção do ensino. De antemão, ressalte-se que a garantia de vaga ou matrícula em uma escola é insuficiente para garantir o direito à educação, mas é condição primordial para desencadear seu acesso e fruição.

Desta forma, o aparato material e administrativo, incluída a oferta de matrículas, para ser veículo do direito à educação deve ser capaz de possibilitar nos respectivos destinatários um acréscimo de conhecimento, ou seja, quando o indivíduo aprende ou quando se torna mais esclarecido nas circunstâncias disponibilizadas para este fim. Portanto, reconhece-se que o aprendizado é componente intrínseco nesta relação e não pode ser desprezado. Mas, dado à complexidade do tema, não será abordada neste estudo.

Assim, reconhecendo que aquisição escolar, suscetível ou não de ser mensurada, é condição indispensável para o acesso e fruição do direito à educação, a investigação aqui proposta está circunscrita apenas aos aspectos referentes às ofertas de matrículas, pois, embora seja insuficiente para configurar o direito em questão, é condição primordial para sua efetivação. Dito de outro modo, para qualquer forma ou disponibilização do direito em tela é imprescindível que o

destinatário deste esteja na escola, ou seja, tenha assegurada uma vaga, que o coloca em condição de acesso. A garantia da matrícula, ou de uma vaga, é o ponto de partida no percurso de escolarização que pode fornecer o bem social, a educação. De certa forma a matrícula atua como o disparador da trajetória acadêmica do sujeito deste direito.

Pensar a educação como direito de todos os brasileiros, independente de sua localização geográfica, condição econômica, social ou cultural, em um país caracterizado por extremas desigualdades sociais, econômicas e culturais como o Brasil, implica em dimensioná-lo a partir da obrigatoriedade ou compulsoriedade e da gratuidade. Assim, a obrigatoriedade prescrita em lei, impede a alienação individual do direito, ou seja, não é possível abrir mão deste direito e a gratuidade inibe a exclusão. O direito à educação, assim concebido, implica necessariamente a atuação intransferível do estado na disponibilização das condições necessárias para a sua fruição por todos os brasileiros de forma equânime e gratuita. Esta é a única maneira de qualquer direito social alcançar a todos, especialmente o direito à educação. Por esta razão as ofertas de matrículas aqui analisadas são aquelas disponibilizadas pelo Estado, ou seja, o estudo restringe-se à oferta pública de matrículas, já que é esta potencialmente capaz de alcançar todos os brasileiros, razão pela qual não serão considerados na análise aspectos em relação à oferta privada de matrículas. Mas, a despeito da política educacional para oferta de matrículas ser efetuada majoritariamente pelo Estado, é preciso salientar que o incremento de matrículas observado na esfera privada impacta a ação do Estado, de certa forma, aliviando a pressão em relação à responsabilização do Estado¹. Isto é válido para a análise da disponibilização educacional em qualquer nível ou etapa educativa.

Entretanto, quando se trata da oferta e manutenção da parte obrigatória da educação, a educação básica, instituída juridicamente como direito público e subjetivo, estas considerações assumem caráter incontroverso quanto à obrigatoriedade do Estado na promoção efetiva do acesso a este nível de ensino².

¹ De acordo com informações do INEP (2013), os últimos censos escolares registram um incremento de matrículas nas esferas federal e privada e ao mesmo tempo diminuição nas esferas estadual e municipal. O $\Delta\%$ 2011/2012 é 7,5 na rede federal e 5,1 na rede privada enquanto que nas redes estadual e municipal o incremento é negativo, ou seja, -3,9 e -0,4 respectivamente.

² Lembrando que a Emenda Constitucional 59/09 ampliou a obrigatoriedade prevista na Constituição Federal de 1988, a qual se restringia, até então, ao ensino fundamental. Tal ampliação estabelece

Todavia, a ampliação da obrigatoriedade escolar aprovada em 2009, ainda não está em efetiva ação, por isto, o foco de análise deste trabalho recai sobre o ensino fundamental, única etapa de ensino obrigatória no momento a todos os cidadãos sem possibilidade de alienação deste direito. Isto quer dizer que, em uma sociedade marcada por significativas desigualdades sociais, o acesso a este direito, conforme definido em lei, não é possível em iguais condições para todos na esfera privada ou em ação individual. Em tais contextos, a disponibilização deste bem social só é possível pela intervenção do Estado que tem a função de equalizar trajetórias notadamente desiguais. Por esta razão esta discussão deter-se-á tão somente à oferta educacional do ensino fundamental público.

Ainda que os resultados escolares não sejam o foco desta pesquisa, é possível afirmar que é muito provável que os brasileiros estejam fruindo o direito à educação, no mínimo, de formas diferenciadas em função da origem da oferta, estadual ou municipal, mesmo que esta condição seja somente um dos aspectos que podem influenciar na distinção de ofertas.

Em um país de extrema desigualdade social como o Brasil, marcado por forte assimetria entre os níveis de governo e também entre os entes federados em relação à capacidade financeira, administrativa e técnica, supõe-se que a oferta educacional proveniente de níveis de governo distintos, resulte igualmente diferenciada. Atente-se para o fato de que em contextos como estes a distinção na oferta é desejável na medida em que pode resultar na equalização e promoção da equidade no acesso e fruição do direito. Dito de outro modo, não é a uniformidade no desenho da ação política que assegura ofertas educacionais mais justas, mas é possível que a desigualdade na oferta não seja motivada pela equalização, mas ao contrário, talvez resulte da pouca cooperação e colaboração entre os entes federados. Deste modo convém considerar a influência da dependência administrativa na modelagem das formas de oferta pública de matrículas para o ensino fundamental, pois esta pode ser pensada como a materialização de políticas com o fim de propiciar o direito à educação. Ocorre que tanto a elaboração das políticas como sua materialização é resultado de disputa travada no campo político.

A ideia de materialização da política como produto político deriva da acepção de Bourdieu (2004) que considera produto político como sendo o resultado da

que, a partir de 2016, todos os cidadãos entre os 4 e os 17 anos de idade deverão estar matriculados e frequentando a escola.

disputa travada por aqueles que operam no campo político, ou seja, aqueles que detêm os meios de produção política, o que sugere que a conformação de toda política ou ação educacional é marcada pela disputa própria do campo político.

Assim, a forma atribuída à determinada política pode ser considerada como o produto político resultante das disputas daqueles com poder de influenciar na sua proposição, formulação e implementação³. Conseqüentemente, as ações desenvolvidas com o propósito de ofertar e manter o ensino podem ser consideradas como o produto político oferecido aos destinatários, os quais nem sempre são suficientes para assegurar o direito à educação. Mas, de acordo com Muller e Surel (2002), a política pública é uma interpretação da demanda real e não necessariamente a solução. No caso dos reclames pelo direito à educação de qualidade, as ações propostas são a interpretação daqueles com poder de decisão no campo político.

Nesta perspectiva, discutir as formas de oferta e manutenção do ensino é compreender como em um contexto de pressão e disputa, “um certo grupo de atores vão construir e fazer aceitar uma matriz de interpretação do real” (MULLER & SUREL, 2002), oferecendo uma ação pública para a referida demanda social, no caso o direito à educação.

Ainda que a educação como um direito não constitua um percurso crescente no que diz respeito a sua abrangência, revelando avanços e retrocessos ao longo da história, a verdade é que chega aos dias atuais bastante ampliado, como pode ser constatado pela já citada Emenda Constitucional 59/09. Oliveira (1995) consegue delinear com precisão a evolução histórica do direito à educação a partir dos componentes da obrigatoriedade e gratuidade ancorados na construção da cidadania brasileira. ideia corroborada por Araújo (2005) que aprofunda a discussão ao recolocar tais dimensões do direito educacional nos meandros da constituição do estado federativo brasileiro, o que obriga a aliar também esta questão à complexa disputa no campo político, anteriormente discutido.

Em um estado federativo os espaços de disputa pela formulação e implementação de políticas educacionais são potencialmente ampliados na medida

³ O sentido atribuído à implementação, neste texto é aquele considerado por Mainardes (2006) referenciado pela abordagem de Stephen Ball. Para o autor políticas não são simplesmente implementadas, mas sujeitas à interpretação e então recriadas. Por essa razão, esse texto considera implementação como a tradução de determinado formulação ou proposição política.

em que se ampliam as esferas de poder, consequência da autonomia própria dos entes federados.

Nessas condições, compete a todas as esferas sociais a necessidade e o dever de monitorar processos que perspectivam a disponibilização e obtenção deste direito a todos os cidadãos. Tal monitoramento deve ter como base a ação ou prescrição política concebida para a efetivação do direito. Ainda que múltiplos fatores interfiram no desenho final de uma ação destinada a compor a forma de oferta educacional, a ênfase neste trabalho é o modo de divisão ou repartição na oferta de matrículas para o ensino fundamental entre as distintas esferas de governo.

O relatório do censo escolar de 2012, publicado pelo INEP, aponta que a disponibilização de matrículas para o ensino fundamental público é registrada nas três dependências administrativas, federal, estadual e municipal, mas em proporções diferenciadas. A oferta federal perfaz apenas 0,10% do total da oferta pública, enquanto os governos estaduais ofertam 35,72%, cabendo aos municípios a maior parcela, 64,18%, como se pode conferir na tabela 1.

TABELA 1 - MATRÍCULAS ANOS INICIAIS E ANOS FINAIS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Dependência administrativa	Total	%	Anos Iniciais	%	Anos Finais	%
Federal	24704	0,10	7164	0,05	17540	0,15
Estadual	9083704	35,72	2610030	19,29	6473674	54,41
Municipal	16323158	64,18	10916770	80,66	5406388	45,44
Total	25431566	100,00	13533964	100,00	11897602	100,00

FONTE: INEP (2013)

Além disso, as ofertas federais de ensino fundamental são bastante diferenciadas. Normalmente estão restritas a colégios militares, escolas de aplicação em universidades, entre outros, o que lhes confere um perfil bastante elitista, cujo acesso normalmente se dá via concursos bastante competitivos. Junte-se a isso o fato de a própria Constituição Federal reservar para o poder central a *função redistributiva e supletiva* enquanto que *os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório* (art. 211 § 1º e 4º). Deste modo, a disputa ou a indução e assunção de transferências de encargos educacionais em relação ao ensino fundamental se dá basicamente entre os entes federados, estados e municípios.

Dessa forma, a pesquisa restringe-se à oferta estadual e municipal do ensino fundamental, pois é entre essas esferas que se trava a disputa pela oferta desta etapa da educação básica e que termina na assunção ou transferência de responsabilidades entre entes federados. Assim, o estudo não abrange a oferta federal, pois, além de ser parte irrisória do total de matrículas, o desenho da oferta federal não resulta da disputa entre entes federados.

Apesar de a Constituição Federal indicar o regime de colaboração como instrumento para organizar os sistemas de ensino público, não o detalha ou regula o suficiente de forma a produzir certa uniformidade como condição necessária para o acesso e fruição de educação de qualidade para todos. Tal fato faz supor importante variação ou instabilidade no desenho da oferta e manutenção do ensino fundamental para o conjunto de estados que compõem a federação brasileira, provavelmente decorrente da pouca ou insuficiente regulamentação do regime de colaboração, fato bastante discutido por pesquisadores, entre os quais, Abrúcio (2010), Cury (2010) e Farenzena (2006).

Como decorrência, é preciso aliar a essas considerações a influência da conformação do estado brasileiro, na dinâmica da oferta e manutenção do ensino fundamental. O modelo federalista é determinante na constituição dos acordos, os quais podem resultar diferenciados na sua proposição, dada a autonomia dos entes federados.

Pode-se admitir, a princípio, que a federação é sempre caracterizada pela divisão do poder na medida em que é marcada por certa autonomia de decisão dos entes federados ou na acepção de Araújo (2005), como uma dupla soberania, ou seja, a localidade estará sempre sujeita a decisões políticas disputadas e é nestas que as políticas para oferta e manutenção do ensino fundamental são acertadas.

Mas o federalismo contém em si, em graus variados, o germe da ampliação na participação política, ou da democracia, que é essencial na disputa pela direito à educação de qualidade para todos. A multiplicidade de arenas políticas potencializa ou amplia instrumentos de percepção e participação e permite a interferência nos direcionamentos de políticas de forma geral e, no caso em questão, de políticas para oferta e manutenção do ensino fundamental.

No Brasil, o federalismo assume a forma particular de organização a partir de três esferas autônomas de governo, sendo que os municípios foram reconhecidos como entes federados somente a partir da Constituição de 1988, embora o debate

acerca do municipalismo seja anterior, tendo sido bandeira em momentos históricos marcantes, como mostra Araújo (2005) ao analisar a instituição municipal no âmbito da formação do estado federativo brasileiro.

Ainda que a oferta do ensino obrigatório apresentasse quase sempre características desconcentradas, na medida em que era operado localmente, mesmo sob a tutela da esfera estadual, o fato é que a ampliação das esferas federativas produz um novo cenário de decisões políticas, especialmente quanto se trata da divisão de responsabilidades na oferta e financiamento da educação básica.

Entretanto, estatuir os municípios como entes federados autônomos, não resultou em espaços equivalentes de poder, dada a assimetria econômica, social e política entre eles, influenciando as formas de oferta do ensino obrigatório. Houve, de fato, após a constituição de 1988, uma modificação nas formas de oferta, especialmente no que diz respeito à responsabilização de matrículas para o ensino fundamental, particularmente após a política de fundos. Araújo (2005) ressalta que a maior parte da oferta estava a cargo dos governos estaduais, e que houve uma transferência de responsabilidades, principalmente advinda da política de fundos, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Parece que houve uma alteração no desenho da oferta e manutenção do ensino obrigatório, especialmente no ensino fundamental. Nesse sentido, pode-se dizer que houve uma importante municipalização do ensino fundamental, ou seja, grande parte dos encargos com esta etapa da educação básica que eram responsabilidade do governo estadual foi assumida pelos municípios, mas não totalmente, uma vez que a esfera estadual continua ainda hoje a ofertar matrículas para o ensino fundamental, (35,7%, como visto na tabela1).

Apesar da municipalização dos encargos com ensino fundamental público já não constituir novidade no campo da pesquisa, está ainda a ser desvendado como foi, ou ainda está sendo, desenhado em cada unidade federativa os formatos da oferta e manutenção do ensino fundamental entre os entes federados sob a influência do pacto federativo e da política de fundos.

Dessa maneira a análise abrange o período de vigência do FUNDEF, cuja opção pelo início e fim do período parece ser adequado aos propósitos desta pesquisa, pois permite observar a evolução da oferta de matrículas tendo por

referência o ano de 1996 (por ser anterior ao início do FUNDEF e, portanto sem seus efeitos) e 2006 (após os efeitos da vigência do FUNDEF). Ao mesmo tempo, foram incluídos também os dados referentes a 2012 por ser o resultado mais atualizado do censo escolar e também por contar com seis anos da vigência do FUNDEB.

Convém destacar que a política de fundos não é parte do objeto desta pesquisa, apenas serve como parâmetro de tempo e de avaliação para a potencialidade da municipalização do ensino fundamental. Assim, esta pesquisa analisa a oferta pública de matrículas nas redes estaduais e municipais nos anos de 1996, 2006 e 2012.

Diante de tais considerações, este estudo dedica-se a compor um panorama das formas de oferta de matrículas públicas para o ensino fundamental no país, a partir da divisão de matrículas entre os entes federados tendo como pano de fundo o pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988 e a política de fundos para o financiamento da educação.

Tal empenho justifica-se pelo fato de que, embora a pesquisa atual dedique-se bastante a investigar os efeitos da municipalização após a promulgação da Constituição Federal de 1988, na maior parte das vezes estes estudos são localizados e poucos tratam do ensino fundamental, terminando por constituir estudos de caso, os quais, apesar da importância acadêmica e social, dificultam generalizações, tendo em vista a extrema desigualdade econômica e social que marca o estado brasileiro. Fato já destacado por Araújo (2005), quando trata da produção acadêmica sobre o tema da municipalização, na qual ressalta a frequência do estudo de caso utilizado nas pesquisas como forma de apreensão da realidade. Constatação já feita anteriormente também por Oliveira & Teixeira (2001), ao analisar trabalhos científicos acerca da municipalização do ensino e gestão educacional, ao verificar que a quantidade de trabalhos sobre gestão educacional prevalece sobre aqueles que tratam da municipalização do ensino. Ainda, afirmam os autores, que daqueles que tratam da municipalização são referentes a um determinado estado e apenas um fazia relação entre três estados. Neste sentido, pode-se dizer que o estudo de Arretche (2000) foi pioneiro, ao tratar da transferência dos encargos com políticas sociais para os municípios. A autora investiga os processos de transferência a partir da amostra de cinco estados da federação, tornando o estudo potencialmente generalizável.

No entanto, ainda hoje, persiste a prevalência de estudos de caso, seja em nível de estado, município ou até escola e parte considerável se refere à municipalização da saúde. Das investigações dedicadas à municipalização da educação, a maior parte dedica-se a analisar os efeitos da municipalização especialmente tangenciada pelo componente democrático que poderia motivar as municipalizações. Exceção deve ser destacada, quando Ceneviva (2011) em sua tese de doutorado discute os possíveis efeitos dos níveis de governo na qualidade da educação ofertada, porém o faz também a partir de um estudo de caso (um conjunto de escolas é selecionado onde se compara os resultados estudantis nas redes estaduais e municipais).

No entanto, ao pesquisar as dissertações e teses disponíveis no Banco de Teses, não foi encontrada nenhuma que se dedicasse a mapear os modelos acordados entre estados e municípios da federação ou compor um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental público no Brasil por estado e municípios.

Porém, embora esta seja uma constatação importante, não é suficiente para justificar o esforço da análise à qual se propõe esta investigação. A justificativa reside também no fato de que pensar o direito à educação de qualidade para todos os brasileiros em um contexto de extrema desigualdade econômica e social exige um ordenamento ou regramento mínimo que permita certa equalização nas condições de oferta educacional, de tal maneira que todo cidadão brasileiro tenha condições de acessar e fruir o direito à educação em condições equitativas. Por isso a ideia da necessidade da regulamentação do regime de colaboração vem sendo incluída permanentemente nos debates acerca das políticas educacionais que objetivam o acesso e fruição do direito à educação de qualidade para todos, tanto entre os pesquisadores como Cury (2002 e 2008), Oliveira & Souza (2010) e Farenzena (2006), entre movimentos sociais como a CAMPANHA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO⁴ ou ainda em eventos como as Conferências Nacionais da Educação (CONAE), entre outros.

⁴ Rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de centenas de cidadãos que lutam pelo direito à educação de qualidade para todos.

No entanto, para qualquer forma sugerida ou acordada de regime de colaboração que aponte ou facilite tal objetivo, antecede o conhecimento da atual formatação. Importa, assim, fornecer um panorama da oferta de matrículas de forma a qualificar o debate entre a sociedade civil, pesquisadores e representantes políticos, tendo como horizonte o ensino público de qualidade. Além disso, para qualquer mudança ou reformulação no conjunto de ações que perspectivem o pleno acesso ao direito, pressupõe planejamento responsável e informado que demanda o conhecimento prévio da situação atual dos formatos acordados para a oferta educacional entre os entes federados.

Mas, qualidade em educação ainda é um conceito em disputa, como afirmam Pinto e Carreira (2007) quando dizem que:

[...] no campo educacional, temos hoje uma disputa sobre as diversas maneiras de se alcançar a qualidade. São perspectivas distintas, nas quais a qualidade se configura em várias pautas, vários projetos políticos, ideológicos e utopias. (p. 21)

Mesmo concordando com os autores, qualquer debate acerca do direito à educação não pode estar dissociado da qualidade. Embora o aprofundamento deste conceito não seja o foco desta investigação, o objeto está circunscrito à oferta de matrículas, que não pode ser compreendida como a oferta do direito à educação, mas está intimamente relacionada, pois sem dúvida é condição primordial para sua aquisição.

Nessa perspectiva, se a discussão do direito à educação é traduzida pelo acesso e fruição de ensino de qualidade para todos os brasileiros, ainda que o conceito de qualidade esteja em disputa, interessa enfrentar a diversidade no desenho da sua oferta e manutenção, pois a possível variação pode conter elementos que esclarecem, em parte, fraturas no direito à educação.

No entanto, mesmo que o conceito de qualidade esteja ainda em disputa, ganha força a ideia de que para algum sentido de qualidade, este deverá ser para todos, ou seja, está decididamente aliada ao princípio da equanimidade. Daí que, Pinto e Carreira (2007) consideram então a recuperação do significado de qualidade numa perspectiva democrática, ou seja, há que se pensar em uma aquisição que parta de um patamar mínimo e que não exclua nenhum cidadão. Por isso discutir as formas de oferta do ensino fundamental pode revelar, em parte, as razões por que

determinados grupos de cidadãos brasileiros não estão fruindo plenamente o direito garantido pela lei.

Considerando que os acordos para oferta e manutenção do ensino fundamental público são celebrados entre estados e municípios, sendo este último ente federado também autônomo, supõe-se a existência de importante variação no interior da mesma unidade federativa. Assim a unidade de análise para esta pesquisa é o município.

A configuração dos municípios brasileiros apresenta grande variação em relação ao número de habitantes. De acordo com o IBGE (2010) a federação brasileira é composta por municípios cujos portes populacionais variam entre menos de 1000 habitantes até municípios com mais de 500.000 habitantes. Aspecto importante que deve ser igualmente considerado. Desse modo, consideraram-se aspectos populacionais e demográficos aliados às ofertas de matrículas em função da dependência administrativa.

Por fim, deve-se considerar para a promoção do direito à educação de qualidade, a singular estrutura e organização desta etapa da educação básica, a qual reivindica ações e prescrições particularizadas para as duas partes que a compõem (anos iniciais e anos finais)⁵. Essas ações e prescrições, entre elas a oferta de matrículas, decorrem dos pactos promovidos entre os entes federados, estado e municípios, para a partição da oferta e manutenção. Serão, pois consideradas as ofertas isoladamente para as duas partes do ensino fundamental, anos iniciais e anos finais.

Diante das questões levantadas, pode-se perguntar: após o pacto federativo reorganizado na Constituição Federal de 1988 e na ausência de regramento do regime de colaboração, considerando também a posterior instituição de políticas de fundos indutoras da organização dos encargos educacionais, como se traduzem as formas de repartição da oferta de matrículas públicas para as duas partes do ensino fundamental entre os entes federados, estados e municípios?

⁵ Este texto compreende ensino fundamental como a etapa da educação básica organizada em duas fases. Uma que abrange do 1º ao 5º ano, denominada *anos iniciais* e outra fase que corresponde do 6º ao 9º ano, designada, *anos finais*, nomenclatura utilizada pelo MEC e INEP. Ressalte-se porém que, entre pesquisadores também se utilizam os termos *segmentos* ao invés de fases, os quais são denominados, ensino fundamental I e ensino fundamental II. Contudo a LDB 9394/06 não separa esta etapa educacional, cuja referencia é sempre *ensino fundamental*.

Para tanto, esta pesquisa investiga os contornos adquiridos nos encargos educacionais, fruto dos acordos e disputas entre os entes federados, estados e municípios, para a oferta pública de matrículas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental em cada município da federação, sob a influência do pacto federativo e da política de fundos, com o intuito de fornecer um panorama nacional da oferta desta parte da educação básica.

O que motiva a investigação é a hipótese de que a assimetria econômica e social e a grande variação na composição populacional que marca a constituição dos municípios aliada à pouca ou insuficiente regulamentação do regime de colaboração produza formatos de oferta bastante diferenciados e que podem influenciar na aquisição e fruição do direito à educação de qualidade para todos os brasileiros.

Para tanto, este trabalho está organizado, metodologicamente, em três capítulos seguidos das conclusões. O capítulo I discute conceitos importantes como direito à educação, justiça social, federalismo e a forma adquirida no estado brasileiro, bem como os processos de repartição de poder político e as consequentes transferências de responsabilidades educacionais, tendo como referência o direito à educação de qualidade, bem como a função do Estado para sua disponibilização. O estudo se fundamenta, especialmente, em Fraser, Weber e Bourdieu como base teórica geral do texto.

O capítulo II discute as motivações, evolução e movimentos da municipalização do ensino na federação brasileira, produzindo, a partir de elementos inerentes aos processos de repartição de matrículas para o ensino fundamental, uma tipificação teórica da oferta de matrículas de modo a permitir comparações entre os estados da federação.

Na sequência, o capítulo III desenha um panorama do ensino fundamental no Brasil, considerando questões populacionais e as formas de oferta de matrículas dos anos iniciais e anos finais pelas redes estaduais e municipais em todos os municípios da federação. A análise aborda aspectos regionais da distribuição. As informações de matrícula foram fornecidas diretamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP), enquanto as referentes à população foram disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ao final do capítulo é apresentado um quadro de oferta codificada,

mostrando as diferenças e aproximações na oferta de matrículas para cada parte do ensino fundamental.

Por último, anotam-se os principais resultados da pesquisa, sintetizando as conclusões e considerações finais e colocando-as à disposição para o debate acerca da disponibilização do direito à educação de qualidade para todos.

1 DIREITO AO ENSINO FUNDAMENTAL E DEVER DO ESTADO NA OFERTA

O presente capítulo discute o direito à educação tendo a democracia e a justiça social como os principais parâmetros que sustentam o esforço na aproximação de um conceito que seja útil para operar teoricamente a investigação da oferta do ensino público no país em especial do ensino fundamental. Na sequência trata da função e do dever do estado na disponibilização deste bem social a todos os cidadãos brasileiros. Por fim, destaca questões importantes relacionadas com o pacto federativo, recuperado na Constituição Federal de 1988, que organiza o estado brasileiro e influencia as formas de disponibilizar os direitos sociais, entre eles a educação. A discussão se fundamenta principalmente em Bourdieu (2004), Weber (2004), Fraser (2008) entre outros.

1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO

A aceitação da educação como direito social público, ou seja, quando o direito requer *uma política pública para sua efetivação que atenda indistinta e diretamente a todos*, impõe a instituição de marcos conceituais que identifiquem os respectivos destinatários, que localizem espaços, esferas ou instituições com responsabilização pela sua disponibilização, assim como as formas materiais encontradas para proporcionar o acesso e fruição deste bem social. Ressalte-se que quando políticas públicas atendem apenas um segmento da população constitui-se numa forma de *privatização do público* ou em certo tipo de privilegiamento, espoliando do direito de parte dos cidadãos. No caso de políticas públicas para a disponibilização do direito à educação, estas estão muito aquém do atendimento indistinto e direto a todos os brasileiros, especialmente quando se assume o acesso e fruição ao ensino de qualidade como direito à educação (FERRAZ, 2011).

No entanto, antes de prosseguir com a discussão é necessário delinear o conceito de direito à educação, que será utilizado nesta pesquisa. Embora o direito à educação já tenha sido circunscrito ao direito de matrícula, ou seja, a

disponibilização de uma vaga na escola, hoje acolhe-se como direito à educação determinada aprendizagem condizente com certa etapa educacional e nesse sentido, terá direito a esta aqueles com a possibilidade de acesso e fruição a tal aprendizagem. Ainda que definir aprendizagem condizente seja tarefa complexa, pode-se dizer que há consenso ao afirmar que direito à educação está associado à aprendizagem de qualidade. Oliveira & Araújo destacam que mesmo entre os especialistas é difícil precisar o que seja qualidade da educação e afirmam que, além disso, o próprio conceito passa por diferentes formas de percepção em função das demandas nos diferentes momentos históricos. Assim, dizem os autores:

A análise aqui apresentada está fundamentada na percepção de que, no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. (2005, p. 6).

Na terceira forma, os autores discutem o sentido de qualidade relacionando-o com a aprendizagem, contudo expõe o desafio de definir um padrão para o ensino de qualidade brasileiro.

Nesse sentido, pode-se pensar que a educação como direito social, se caracteriza pela *progressividade*, no sentido dado por Bobbio (1992). Para o autor, a historicidade marca o delineamento do direito em determinado tempo e contexto. A conquista de um direito social não tem caráter conclusivo. Ao contrário, a fruição de um direito reconhecido e protegido abre espaço para a sua ampliação. Ilustre-se com o direito à saúde. Conquistado o direito de ser atendido por um profissional ou procedimento, a reivindicação passa pela disponibilização de medicamentos. Acolhida esta demanda, intenta-se, por exemplo, atendimento domiciliar e assim sucessivamente o direito vai acolhendo demandas cada vez mais específicas, ampliando a cidadania. Ainda que seja insuficiente para traduzir o complexo campo de demandas relativas ao direito à saúde, a ilustração mostra como não se pode considerar somente o acesso a determinado bem como a fruição do direito. Antes deverá sempre estar associado a determinado contexto histórico. É verdade que o autor evidencia a progressividade dos direitos sociais na perspectiva de estados de direito, quando o estado está organizado para a proteção social dos cidadãos.

Não é diferente para o direito à educação. Superada a luta pela garantia de vaga ou matrícula, abrem-se as condições de ampliar o direito e as reivindicações

passam para o campo da aquisição escolar, ou seja, ter a garantia de uma vaga é insuficiente para acessar e fruir o direito à educação. Depois de garantido o acesso à escola é imprescindível que o ambiente escolar proporcione aprendizagem, ainda que o próprio acesso tenha também caráter progressivo. A vaga é condição de acesso, sem dúvida, e quanto ao ensino fundamental parece que, se não está totalmente suprida, está em vias de sê-lo. Contudo, na condição da frequência em um único turno e com questionável número de alunos por turma. Abre-se então novo campo de luta pela ampliação do tempo pedagógico. Se for reconhecido o direito ao tempo integral de ensino, já não se pode dizer que direito ao acesso esteja em vias de ser garantido para todos. De qualquer modo, conquistado o direito a ter uma vaga para aprender, não se pode aceitar qualquer aprendizado, quando então a qualidade passa a circunscrever o conceito do direito à educação, ainda que o conceito de qualidade em educação esteja em disputa como já visto anteriormente. Assim, o direito à educação é marcado pela possibilidade de ampliação, ou seja, sempre poderá ser progressivamente maior e melhor.

De qualquer forma, pode-se considerar direito à educação como o acesso e fruição ao ensino de qualidade. Ao mesmo tempo este deverá ser perspectivado para todos, remetendo a outra dimensão de igual importância, qual seja a de identificar os destinatários deste bem social.

Quanto aos destinatários do direito à educação, têm-se superadas as restrições do benefício a determinadas parcelas da sociedade, uma vez que, por determinação legal, atualmente, nenhum indivíduo é excluído deste bem social. Assim, o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 prescreve a educação como direito de todos. Ainda que se admitam questionamentos acerca da sua efetiva abrangência, a lei estatui todos os brasileiros como sujeitos de direito, ou seja, nenhum indivíduo ou grupo social está destituído do direito como ocorria outrora com os escravos ou mulheres, por exemplo. No entanto, como alerta Bobbio (1992), *uma coisa é proclamar esse direito, outro é desfrutá-lo efetivamente*, mesmo que o reconhecimento e a proteção jurídica sejam condições indispensáveis para identificar e denominar os destinatários do direito em questão.

No Brasil, a educação é direito de todos (Art. 205 da CF) e a educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade (Art. 207, inciso I da CF). Mas, mesmo socialmente reconhecido e protegido juridicamente, não são todos os cidadãos a desfrutar a educação básica plenamente. Só para se ter ideia do

tamanho da fratura social do direito, ainda que este trabalho não se estenda a toda educação básica, sabe-se, por exemplo, que a educação infantil, etapa primeira da educação básica, está muito distante de garantir o acesso a todos os cidadãos da faixa etária correspondente, enquanto que no ensino médio, etapa conclusiva, também não está assegurada a todos. Nesta última, no entanto, não é problema de falta de vagas, mas de abandono e, portanto, de terminalidade da etapa. Já o ensino fundamental possivelmente pela incidência da obrigatoriedade antecipada a esta etapa da educação básica, resultou na sua universalização, quando se compara com as outras etapas.

Mas, em relação à universalização do ensino fundamental, é preciso ser notificado que o próprio INEP (2012) assevera que a análise do comportamento da matrícula não pode prescindir da comparação entre o contingente atendido pelo sistema educacional e o tamanho das respectivas coortes consideradas adequadas a cada etapa de escolarização. Assim, ao considerar as matrículas para esta etapa educacional admite que a cobertura se aproxima da meta, mas, ainda persiste certa desproporção que permite afirmar que é provável que nem todos os cidadãos que compõem a coorte etária com direito à matrícula no ensino fundamental a tenham assegurada em uma escola.

Para o direito significa dizer que mesmo no ensino fundamental ainda não está totalmente superada a condição primordial do direito a uma vaga. Por outro lado, pode-se dizer que esta parte da educação básica, se ainda não superou, é provável que esteja no caminho para obter a condição de pleno atendimento, apontando para a necessidade de debater mais sobre as possíveis fraturas do direito que ocorrem no interior da escola. Ideia essa defendida por Oliveira (2007) quando diz que o “lócus” da exclusão não é mais o mesmo, embora os excluídos o sejam. Diz o autor:

Evidentemente, a desigualdade e a exclusão permanecem. Não é por isso que sequer o ensino fundamental tenha deixado de ser etapa produtora de desigualdade educativa. Além disso, os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos da que ocorria no passado. Setores mais pobres reprovam mais, evadem mais, concluem menos, o mesmo ocorre com negros e meninos, mas, mais importante que isso, aprovam mais, permanecem mais e concluem mais do que em qualquer outro momento de nossa história educacional, ainda que permaneçam como os setores mais excluídos. Só que não são excluídos da mesma maneira que no passado! O ponto é que, se não se enfatizar a positividade que a universalização do ensino fundamental representa, não

consequiremos compreender porque os desafios passam a ser outros. Ao se enfatizar a exclusão de sempre, não se tem elementos para perceber que ela já não é a mesma de duas ou três décadas. (p. 682)

Assim, a progressividade prevista por Bobbio (1992) na configuração de um direito, não alcança de forma homogênea todas as etapas da educação básica, enquanto na educação infantil ainda se reivindica vagas, no ensino fundamental concentram-se esforços na discussão da qualidade e no ensino médio as preocupações convergem para a luta da permanência e conclusão.

Por outro lado, a condição de todos como sujeitos com direito à educação aponta para outra dimensão, qual seja, a distinção de a quem cabe a responsabilidade para materializar o seu acesso e fruição, ou mais precisamente, a quem cabe a obrigação de aproximar a prescrição legal aos sujeitos de direito, pois mesmo reconhecendo a importância da proteção legal, essa por si só, não faz dos destinatários os detentores do efeito do direito. A repercussão da lei nos sujeitos requer ações concretas que materializem a intenção contida na prescrição legal. De qualquer forma, não é porque está na lei que um direito se efetiva, mas, por estar na lei, um direito abre o universo da reivindicação política (FERRAZ, 2011, p. 25).

A perspectiva de uma distribuição justa do direito à educação está diretamente relacionada com a forçosa identificação dos espaços ou instâncias de responsabilização. Em sociedades desiguais, a responsabilidade pelo acesso e fruição de um direito social não pode ser transferida ao indivíduo, privadamente, sob pena de se tornar privilégio de poucos e, conseqüentemente, injusto socialmente, já que é garantido para todos (CURY, 2002).

Seguindo o pensamento de Cury (2002), a instrução é objetivada individualmente, ou seja, o acesso e fruição são individuais para cada qual sem exceção. Dessa forma, poderia ser imputada ao indivíduo a responsabilidade de obtê-la, até porque é um direito que abre o leque da consciência de outros direitos. No entanto, já que nem sempre o cidadão tem consciência desse valor, sua realização recai sobre o Estado que representa o interesse de todos. Nas palavras do autor:

[...] uma das condições para o advento dessa “racionalidade iluminada” e interessada, própria da sociedade civil enquanto universo do privado, é a instrução, à medida que ela abre espaço para a garantia dos direitos subjetivos de cada um. E como nem sempre o indivíduo pode sistematizar esse impulso, como nem sempre ele é, desde logo, consciente desse valor, cabe a quem representa o interesse de todos, sem representar o interesse

específico de ninguém, dar a oportunidade de acesso a esse valor que desenvolve e potencializa a razão individual (p. 248, grifos do autor).

É precisamente desta forma que o Estado será considerado aqui, ou seja, como a instância que deve garantir a todos aquilo que determinados grupos de indivíduos não podem acessar privadamente, no caso, o direito à educação. Assim a responsabilização pela materialização do direito à educação será localizada na esfera pública. Na sequência, tratar-se-á do Estado, suas funções, contradições e possibilidades na disponibilização do direito à educação para todos os brasileiros.

1.2 ESTADO: RESPONSABILIDADES, POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS NO DIREITO À EDUCAÇÃO

O Estado, compreendido como construção social em permanente disputa, se configura como espaço onde se disputam as formas materiais dadas às demandas sociais, entre outras, o direito à educação. É, portanto, no âmbito do Estado que se localiza a responsabilização pelas políticas educacionais. Operar neste campo significa possibilidade de influenciar o sentido e a priorização destas, ou seja, poder de intervenção. Este está diretamente relacionado com a probabilidade das políticas moldadas neste espaço garantirem o direito à educação para todos, ou seja, a distribuição ou a construção material do prescrito enquanto posituação do direito é diretamente proporcional ao grau de poder de intervenção no campo político, isto é, quem tem mais poder, influencia mais a construção e, especialmente, a materialização da lei. Assim, quanto maior a vinculação daqueles que operam no campo político com os destinatários das políticas ali produzidas, maiores as chances de aproximação do direito ao sujeito (BOURDIEU, 2004; WEBER, 2004).

Portanto, está prioritariamente nas mãos daqueles que operam no campo político a responsabilização pelas políticas educacionais que devem aproximar os destinatários ao direito prescrito. Logo é do Estado o dever de mobilizar, propor e encaminhar um conjunto de ações e estratégias de forma a engendrar um aparato institucional com condições necessárias e suficientes para acesso e fruição do direito para todo e qualquer indivíduo destinatário daquele bem social. Podem-se

compreender como aparato institucional as formas materializadas de escolarização pública. Neste aspecto, ainda que se entenda que o conceito de educação abrange mais do que os conhecimentos veiculados e socializados em aparatos institucionalizados, ou sistemas educacionais, as formas de educação informais e/ou não-escolares não serão tratadas neste estudo, pois quando se trata de direito constitucionalmente e legalmente protegido para todos, interessa analisar as ações organizadas com a finalidade de promoção do direito. Assim, a proteção legal do direito vincula a educação, umbilicalmente, às formas de escolarização disponíveis.

Dessa forma, ao reconhecimento social e à proteção jurídica deverá ser agregada uma adequada *distribuição material* do direito, que no acesso e fruição coloque todos em condições paritárias de participação social (FRASER, 2008).

Ao tratar-se do direito à educação básica, o regramento da obrigatoriedade do acesso e fruição pode ser considerado como demarcador de fato do direito. Embora a Emenda Constitucional 59/09 tenha ampliado a obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos, também prevê sua implementação progressiva até o ano de 2016, significando na prática que atualmente o que vigora é a obrigatoriedade do ensino fundamental de nove anos. Resulta daí formas precárias de oferta e manutenção nas etapas que ainda não vigoram como obrigatórias, mas seguramente reconhecidas como direito, especialmente a educação infantil e o ensino médio. No entanto, mesmo o ensino fundamental, que pode ser considerado como muito próximo à universalização da oferta, para muitos brasileiros ainda está muito aquém da qualidade estabelecida constitucionalmente. Dessa forma, pode-se dizer que a educação disponibilizada aos brasileiros pode não ser considerada justa, na medida em que grupos de indivíduos estão desprovidos da educação de qualidade, pois ainda que este bem social seja socialmente reconhecido e protegido juridicamente para todos, *a distribuição material* do acesso e fruição não coloca todos em condições paritárias de participação social. (FRASER, 2008).

A distribuição material de um direito será tanto mais justa quanto maior e mais qualificada for a participação dos indivíduos ou grupos sociais como pares, além do acesso e fruição, na correspondente formulação e prescrição das políticas viabilizadoras do referido direito. Dessa maneira não há como desvincular a democracia como método e princípio da efetivação do direito à educação, quando previsto para todos (BOBBIO, 1992; FRASER, 2008).

Assim, a paridade na participação implica a possibilidade de intervenção esclarecida e ativa, direta ou através de representantes, até porque, concordando com Bobbio (1989), em sociedades cada vez mais complexas, com estados muito populosos, como o Brasil, com considerável extensão geográfica e com múltiplas reivindicações e demandas, a participação direta de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinente pode ser uma proposta um tanto complexa, ainda que a evolução tecnológica das formas de comunicação superem distâncias e entraves. De qualquer forma a representatividade não pode ser vista como restrição da participação de cada indivíduo, ao contrário ainda é a possibilidade concreta da inclusão de todos. E, para tanto, a paridade de participação requer relações, instituições e espaços democráticos que assegurem a possibilidade de influência a todos.

Portanto, quando neste texto se fizer referência à disponibilização do direito à educação, esta deve ser entendida como todas as ações e estratégias governamentais necessárias para a obtenção de um arsenal de conhecimentos, saberes e valores possíveis de serem obtidos em determinada etapa ou parte da educação básica, para qualquer cidadão brasileiro independente de localização geográfica, classe social, nível sócioeconômico ou cultural. Por isso, disponibilização educacional extrapola a obrigatoriedade prescrita e está vinculada ao direito, pois “ninguém tem o direito individual de ser ignorante e os governos não têm o direito de manter o povo na ignorância” (GIL, 2012). Não disponibilizar a possibilidade para todos e cada um dos brasileiros de acessar e fruir os benefícios da educação fundamental, por exemplo, implica em uma fratura do direito social a esta parte da educação básica.

Aspecto também lembrado por Cury (2002) ao expor a novidade do termo, educação básica, apresentado na carta constitucional de 1988, que diz que este nível da educação congrega de forma articulada três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Nesse sentido, o autor alerta para o fato de que ações e estratégias governamentais para disponibilização da educação não podem ser exclusivas ou restritas para uma ou outra etapa.

O direito à educação, assim pensado, é mais do que vaga ou matrícula para os interessados, é antes vaga para todos e mais do que vaga para todos é qualidade educacional também para todos. Mas, não é isso que se constata mesmo quando se considera tão somente o direito à matrícula em escola pública. Dessa forma, a luta

por educação básica de qualidade é pauta atualíssima, que não pode ser descuidada por nenhum cidadão, sob pena de tornar letra morta o prescrito constitucional.

Mas, mesmo admitindo que aqueles que operam no campo político, o fazem legitimados pelo consentimento de atuar em nome dos destinatários, afinal são estes últimos que delegam poder de representação para agir em seu favor, nem sempre a atuação daqueles corresponde às demandas destes. Muitas vezes, percebe-se um grande distanciamento dos indivíduos ou grupos sociais do campo de produção de políticas e prescrições educacionais, pois participar como par é a possibilidade real de pesar na influência destes em relação as suas demandas, ainda que seja indiretamente, pois em grande parte das vezes a escolha dos representantes não é balizada pela possibilidade de suprir as demandas sociais.

Como exemplo, reporte-se à maioria da atuação dos conselhos escolares. A participação dos segmentos da comunidade escolar (professores, funcionários, famílias, alunos) é garantida e regulamentada, normalmente de forma paritária. Entretanto, nem sempre a atuação de cada segmento, especialmente os externos à escola, é igualmente ativa, seja pelo grau de envolvimento nas demandas da escola, seja pela disputa de poder entre os segmentos, o que, por vezes, pode colocar alguns segmentos submissos a outros. Depreende-se daí que a paridade numérica na composição de conselhos, embora muito importante, por si só, não resulta em participação paritária. Ainda que os conselhos se constituam como “espaços potenciais do diálogo, da ação comunicativa” (SOUZA, 2009; PINTO, 1994), onde o direito a voz e voto é inclusive regulamentado, a qualidade da participação pode não ser paritária. É esse o sentido dado por Fraser (2008) à paridade de participação.

Nessa perspectiva, a vinculação dos *produtos políticos* educacionais com o direito assegurado legalmente é tanto maior quanto mais qualificada e ativa a participação dos destinatários ou, dito de outra forma, quando de fato os indivíduos e grupos sociais, enquanto sujeitos de direito, participam como pares. Decorre daí que a forma adquirida pelas políticas educacionais, muitas vezes, tem pouca ou nenhuma relação com o direito à educação. (BOURDIEU, 2004; FRASER, 2008) Fato que pode ser observado pelas pesquisas efetuadas na área, que de forma recorrente comprovam situações preocupantes de ofertas educacionais distantes da qualidade necessária que as identifiquem com o direito assegurado. Corbucci

(2011), por exemplo, ao confrontar os resultados da Prova Brasil com diferentes variáveis (econômicas, condições materiais, recursos, etc.) diz:

A baixa qualidade da educação e o incipiente rendimento dos estudantes das escolas públicas brasileiras estão intrinsecamente relacionados a um modelo de expansão dos sistemas de ensino que ficou órfão dos necessários recursos. Além de o financiamento ainda ser insuficiente, o que compromete em grande medida a qualidade do ensino ofertado pelas redes públicas, as precárias condições socioeconômicas de grande parte do alunado tendem a afetar seu rendimento escolar e a dificultar a continuidade nos estudos, o que é corroborado pelos resultados de exames como a Prova Brasil (p. 575).

Também os meios de comunicação de massa noticiam regularmente fatos e ações que colocam em risco o acesso e fruição à educação de qualidade para todos e, portanto, determinados sujeitos ou grupos sociais são privados do direito. Recentemente, por ocasião da divulgação dos resultados do IDEB, edição 2011, os meios de comunicação enfatizaram a diversidade dos resultados entre estados e também entre os municípios de um mesmo estado, mostrando a distância de grupos de estudantes de um ensino de qualidade. Ainda, a educação é assunto de quase todas as páginas eletrônicas dos mais diferentes órgãos e instituições como item permanente e as notícias, quase sempre desfavoráveis. Se por um lado é bastante alentador que a educação esteja presente em grande parte dos debates midiáticos, por outro revela a enorme desigualdade de oferta do direito à educação, dada a ênfase de notícias pouco animadoras no que tange à qualidade educacional. Para usar o termo utilizado por Fraser (2008), há uma fratura deste direito social cuja reparação não pode ser adiada.

No caso do Brasil, o fato adquire proporção ainda mais problemática dada à forma federativa em que está administrativamente organizado. A desigualdade econômica, social e cultural marca, profundamente, estados, regiões e municípios e produz e reproduz sistemas de ensino também desiguais, como se fará ver mais adiante.

Nesse sentido, tratar-se-á na sequência de questões relevantes que decorrem do pacto federativo vigente no país e que influenciam na oferta desigual do direito à educação.

1.3 FEDERALISMO: IMPLICAÇÕES NO ACESSO E FRUIÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO VIA REGIME DE COLABORAÇÃO

Considerar as possibilidades e os entraves ao direito à educação, no Brasil, requer considerar também a organização política e administrativa do estado brasileiro, configurado em uma particular forma de federalismo.

É questão essencial tratar da influência do modelo do pacto federativo na oferta e manutenção da educação, especialmente do ensino obrigatório e particularmente do ensino fundamental, objeto de análise neste estudo. Tal estrutura federativa demanda atenção especial, pois implica nos contornos dados às formas de responsabilização pela oferta e manutenção da educação, em especial da educação básica, pelo fato de que a transferência de atribuições na gestão da educação demanda capacidade técnica, administrativa e financeira do ente federado, condições nem sempre verificáveis no caso do federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2000).

Embora a opção federativa tenha nascido com a proclamação da República em 1889, é a Constituição Federal de 1988 que prescreve a forma singular da federação brasileira, com três níveis autônomos de governo. A carta constitucional declara que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

....

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Tal conformação de federalismo no Brasil foi uma clara reação ao centralismo autoritário que precedeu o movimento democrático da década de 1980. Naquele contexto a democratização foi associada às práticas de descentralização política. Ideia incorporada no debate político que produziu a carta constitucional de 1988. E isto faz sentido, já que Estados e municípios no período da ditadura eram agentes

da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas. Assim, nada mais coerente que reivindicar a ampliação da autonomia local em um momento de luta pela recuperação ou reorganização do estado democrático (ARRETCHE, 2001).

Farenzena (2006) cogita que o desenho do pacto federativo tem vínculo mais com os anseios por democratização do que propriamente com planejamentos ou estratégias técnicas acordados para a organização administrativa e política do país. A descentralização estava associada a uma maior participação social e neste sentido naquele momento a opção foi incentivar a autonomia local com a instituição do município como ente federado. Conseqüentemente, na ausência de projeto técnico do desenho federativo, a descentralização dele derivada também resultou em processos não ordenados. Não foram instituídas normas objetivas para a condução de políticas sociais nas áreas de atuação compartilhada. Contudo, a autora ressalta que embora os reclames por democracia dessem o contorno do pacto federativo, este se revelou como uma forma de distribuição de autoridade política entre os diversos níveis de governo.

Mas, a autonomia adquire contornos peculiares em contextos ou sociedades extremamente desiguais. Diz a autora que a extrema pobreza enfraquece ou constrange opções ou posições mais autônomas e isto compromete a capacidade de exigência e acesso aos direitos sociais, dada a fragilidade de instrumentos reivindicatórios. Nesse sentido, a autora acolhe o termo poliarquia, como conceito definidor da democracia política que pautou a formulação do pacto federativo no Brasil, ou seja, a democracia reivindicada naquele momento histórico resultou mais em uma repartição de autoridade do que a criação ou preparação das condições para o deslocamento de poder decisório. Aspecto importante, dado que as demandas por direitos sociais garantidos constitucionalmente sofrem um desvio de fluxo, ou seja, não mais se dirigem ao poder central nacional, senão que agora às autoridades locais conclamadas autônomas, especialmente os gestores municipais. Ocorre que em grande parte dos municípios, a fragilidade técnica, administrativa e financeira impedia e ainda impede de fornecer o direito reivindicado. Assim, tais inflexões nos fluxos reivindicatórios acabam por produzir injustiças sociais, na medida em que os direitos sociais são precariamente e muitas vezes até não atendidos. Novamente Fraser (2008) ajuda a compreender melhor a situação, pois no entendimento da autora, exigir a reparação da injustiça daqueles que não estão

aptos a fazê-lo, configura-se em uma fratura do direito. Portanto, trata-se de uma situação de injustiça social.

Também Tomio (2002) questiona a associação da democracia com a descentralização e considera que há um equívoco nesta perspectiva. O autor argumenta que é verdade que a regimes autoritários é correto associar graus elevados de centralização de decisão política, já que não faz parte dos propósitos dessas formas de governo a divisão ou socialização do poder. Contudo, a transposição da associação invertida do conceito para democracia pode ser questionada. A descentralização política, administrativa e financeira, instituídas na carta constitucional gerou uma multiplicação de municípios ou uma fragmentação territorial na acepção do autor, o que não gera necessariamente mais, ou melhor, democracia, como também nem sempre o fenômeno foi acompanhado de autonomia das localidades desmembradas.

Muitos municípios criados na ocasião não dispunham de condições técnicas, administrativas e financeiras mínimas para sobrevivência, dependendo sempre de outras esferas federadas. Altos níveis de dependência podem obstar atuações locais mais autônomas e democráticas, na medida em que a obtenção do financiamento para as localidades podem vir acompanhadas de exigências ou contrapartidas que inibem a participação democrática.

De acordo com Arretche (2002), federalismo não pode ser traduzido pela simples ideia de descentralização. Esta é caracterizada pela distribuição de funções administrativas entre níveis de governo, enquanto o federalismo pode ser considerado como uma distribuição de autoridade política. Neste sentido, é certo que a viabilização de regimes federalistas está condicionada diretamente às formas organizativas descentralizadas, sob pena, em caso contrário, de constituir-se em regimes ou estados unitários. Contudo, a descentralização pode ocorrer em estados unitários também, quando são atribuídas funções administrativas em instâncias locais sem ou com pouca autonomia ou autoridade política. Assim, não é possível considerar federalismo e descentralização como conceitos equivalentes, ainda que sejam bastante relacionados. A autora assegura ainda que a possibilidade de dispersão do poder contida nos regimes federalistas pode gerar acréscimos de autonomia nos níveis de governo locais, permitindo a abertura de canais de participação a grupos sociais ou indivíduos, anteriormente sub-representados, aproximando-os das políticas sociais.

Contudo, no Brasil, primeiro se distribuiu a autoridade e depois as funções administrativas entre os níveis de governo. Isso gerou uma situação bastante peculiar com níveis de governo declarados autônomos, mas com pouca ou insuficiente capacidade de exercer plenamente as funções administrativas advindas da nova condição, especialmente os novos entes federados, os municípios.

Ainda, de acordo com Arretche (2002), mesmo que se considere que o avanço no processo de municipalização está diretamente relacionado com o aumento de receitas, isso não é garantia de efetividade nas políticas sociais. A autora diz que,

no Brasil as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas – de modo semelhante ao caso norte-americano – por indução do governo federal. Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais (p.45).

No caso da educação, a insuficiente regulamentação do regime de colaboração, já mencionada anteriormente, favoreceu formulações diferenciadas entre estados e municípios do país, imprimindo um caráter incerto e localizado nos acordos para oferta e manutenção da educação, especialmente o ensino fundamental, conservando ou ampliando as desigualdades já existentes no país.

Fato presente nos debates no campo político e acadêmico, bem como nos movimentos sociais, os quais insistem na ampliação da atuação e responsabilização da esfera federal como a possibilidade viável de coordenar a articulação entre os níveis de governo e desta forma equalizar as grandes desigualdades na distribuição do direito à educação a todos. O argumento é que somente a esfera federal pode conduzir formas redistributivas dos direitos sociais em geral, dadas as profundas desigualdades econômicas, sociais e culturais presentes no território nacional (OLIVEIRA, 2010). A repartição da autoridade política em três níveis de governo provocou uma alta distribuição desta entre entes federados com baixa capacidade de efetivação de políticas sociais, pelos motivos já discutidos anteriormente.

A inclusão do município como ente federado autônomo torna o modelo federativo brasileiro único, ante os modelos vigentes em outros países. Ainda que se considere que todo modelo ou opção federativa seja distinto por ser a opção

possível em determinado contexto, nenhum se estrutura com três níveis de governos autônomos, como no Brasil. Nesse aspecto, na acepção de Araújo (2010) o padrão de organização federativa brasileira é o mais descentralizado das federações do mundo, ao incluir o município como o terceiro ente federado e com isso acrescentar mais uma esfera de descentralização.

A adoção de formas federativas de organização política e administrativa não é apenas opção técnica, antes decorre de certas condições favoráveis e indutoras. Grandes dimensões geográficas e elevado grau de diversidade regional são características comuns a estados federados. De forma geral, regimes federativos buscam a conservação da unidade territorial e sentimento de nação preservando as diversidades regionalmente localizadas. Pode-se dizer que pactos federativos sejam uma forma de preservar ou construir uma nação em territórios marcados por significativas diversidades culturais, políticas e econômicas. Nesse sentido, pactos federativos podem se revelar em possibilidades de construir práticas colaborativas entre os diversos agrupamentos de um mesmo país.

Estabelecer com precisão o equilíbrio entre a defesa da unidade nacional e o respeito às demandas específicas das localidades não é tarefa fácil especialmente em sociedades extremamente desiguais. Esse é o grande desafio de contextos federativos: a consideração das diversidades não pode extrapolar a ponto de sobrepor-se aos interesses dos outros entes federativos e tampouco os interesses gerais não podem encobrir as peculiaridades localizadas regionalmente, pois isto pode promover uma massificação das demandas e interesses. A arquitetura da promoção de políticas públicas nessas condições é bastante complexa e nem sempre consegue promover a distribuição dos direitos sociais de forma equânime.

A assimetria entre os entes federados, seja política, econômica ou cultural, requer a proposição e construção de instrumentos de coordenação intergovernamental. Isso é válido para qualquer regime federativo, mesmo para aqueles onde as desigualdades sociais se apresentam menos acentuadas. Dividir o poder sempre exigirá acordos de reciprocidade para seu exercício. No caso do atual desenho do pacto federativo brasileiro com a multiplicidade de arenas de poder gerada pela condição de ente federado adquirida pelos municípios na última constituição, as dificuldades de estabelecer estes acordos entre os entes federados se mostram ainda mais complexas. Nessas condições, conciliar interesses locais com os gerais, superando a competição desmedida entre níveis de governo e

garantindo a unidade nacional, se apresenta como o grande desafio do pacto federativo brasileiro, ou seja, o federalismo se configura como a tensão permanente na busca do equilíbrio entre autonomia e a interdependência dos entes federados.

A autonomia dos entes federados ou dos governos subnacionais gera uma multiplicidade de agentes governamentais nos processos decisórios na proposição, elaboração e condução de políticas sociais. De certa forma, arranjos federativos de poder tendem a ser mais democráticos e isso é imprescindível na busca de condições sociais mais equânimes para todos.

Esta é uma diferença importante, quando se compara os regimes federativos aos regimes unitários. Nestes últimos, mesmo havendo instâncias descentralizadas de poder análogas aos municípios, as relações são mais hierárquicas, ou seja, se caracteriza mais pela delegação ou permissão de atuação política e administrativa local, mais ou menos como acontecia no período da ditadura que antecedeu o movimento pela democratização. No caso da federação tais relações são mais contratuais, prevendo decisões e obrigações de ambas as partes (ABRÚCIO, 2010). No caso brasileiro, a onda de fragmentação territorial que ocorreu após a constituição de 1988 resultou em um incremento de 33% de municípios (1381), perfazendo atualmente 5564⁶ municípios brasileiros (TOMIO, 2002). Este autor argumenta que o fenômeno se deve especialmente ao fato da última constituição ter devolvido aos estados a competência para deliberar sobre a criação de novos municípios, antes prerrogativa do governo central, juntamente com uma nova estrutura fiscal que beneficiaria as localidades.

Na mesma direção, Farenzena (2006) lembra que a ampliação do poder dos estados, fortalecida ou readquirida pelas eleições diretas, antes das mesmas acontecerem no governo central, de certa forma deu condições políticas para impor à união o desenho federativo por eles pleiteado. Registrou-se então um surto de emancipações municipais em todos os estados brasileiros, ainda que com variações em cada um deles. Mais, as fragmentações do território brasileiro ocorreram majoritariamente em municípios com portes populacionais mais baixos e localizados na zona rural. Uma das explicações do fenômeno pode ser atrelada ao fato de que a redistribuição fiscal, regulada pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), opera por coeficientes baseados em faixas populacionais dos municípios cujo limite

⁶ De acordo com o IBGE, em 2013 registram-se no Brasil 5570 municípios.

inferior é fixado em 10.188 habitantes. Isto quer dizer que municípios cujas populações estejam abaixo deste limite, seriam estimulados a desmembrar-se para incrementar o aporte financeiro recebido. Até 1993 este era o único critério para a redistribuição fiscal pelo FPM, quando então o governo central restringiu a possibilidade de criação de novos municípios através da emenda constitucional 15/1996. O processo de fragmentação territorial foi estancado pela atuação da esfera federal e somente quatro municípios foram criados depois disso. Isto evidencia o que alguns pesquisadores (OLIVEIRA, 2010; CURY, 2002) postulam: a necessidade da ação da união para equilibrar ou dimensionar as intervenções e estratégias dos governos subnacionais.

Assim, os moldes que deram origem à parte considerável dos municípios podem justificar, em parte, a sua própria fragilidade financeira e administrativa. Não apresentavam amplas extensões geográficas e tampouco grandes concentrações populacionais, o que resultou em municípios com baixa capacidade econômica, os quais dependiam, quase que inteiramente dos repasses financeiros para sua sobrevivência administrativa. Essa situação demanda uma atuação colaborativa entre os entes federados, mas sua promoção tem se mostrado bastante difícil, resultando um regime menos de colaboração e quando muito, no sentido usado por Abrucio (2010), um federalismo compartimentalizado.

Assim, como dito anteriormente, não se pode associar descentralização, na forma ocorrida no Brasil, com democratização. Não é o âmbito ou local dos processos decisórios que os torna mais democráticos, mas sim instituições políticas que em qualquer esfera de governo são potencialmente capazes de operar democraticamente. Mais do que isso são as relações que, pautadas pelo diálogo e o respeito constante, aperfeiçoam ações e procedimentos democráticos, ou seja, é no constante exercício democrático que se faz a democracia. Não é o fato de transferir as decisões políticas para os subníveis de governo que as marcas da formação política brasileira deixam de existir. Os municípios, agora autônomos, ainda são fortemente marcados por relações patrimonialistas e o coronelismo é ainda um traço marcante nas relações políticas locais. ARRETCHE (1996) questiona a promessa democratizante contida na defesa dos processos de descentralização ocorridos em vários países. De acordo com a autora, a realização do ideal democrático, '

independentemente de seu conteúdo específico -- a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outras -- depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições. (p.5).

Não quer dizer com isso que a descentralização seja incapaz de exercer o ideal democrático, apenas não se pode atribuir a estes processos a possibilidade democrática dos processos decisórios.

Por outro lado, é verdade que a condição de ente federado conquistado pelo município é potencialmente propulsora de demandas reivindicatórias por autonomia e isso é o germe da democracia, já que dá visibilidade e oitiva aos reclames antes pouco considerados.

Tal conjuntura propiciou um modelo de federalismo singular sem similares. A ênfase na distribuição da autoridade fez com que se prescrevesse pouco sobre critérios para compartilhar cooperativamente as responsabilidades pelas políticas sociais, ainda que se considere que a constituição prevê a oferta dos bens sociais em regime de colaboração entre os entes federados, não o faz na carta, mas atribui a leis complementares futuras, conforme o parágrafo único do artigo 23, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006:

Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O forte vínculo do modelo federativo com os anseios democráticos, ou seja, baseado na repartição de poder gerou significativa fragmentação territorial com a multiplicação de municípios. Os municípios gerados nessas condições, embora entes federados reconhecidos constitucionalmente autônomos, em grande parte não dispõem de autonomia financeira e técnica para a sua própria administração. É o que já foi dito anteriormente, em situações de extrema pobreza a autonomia fica comprometida, já que o ente federado em questão é dependente de outras esferas para sua sobrevivência política.

Nessa direção, as motivações que serviram de âncora na modelagem do federalismo brasileiro na constituição de 1988, de alguma forma também influenciaram os modos de repartição das funções entre os entes federados, ou seja, a ausência ou precariedade no regramento destas obrigações marcou de forma indelével os acordos entre os níveis de governo. Ou, como afirma Farenzena (2006)

quando alerta para as variações no percentual de atendimento e manutenção da educação básica entre as esferas de governo:

[...] a repartição de responsabilidades entre estados e municípios foi acontecendo no país sem critérios mais homogêneos ou objetivos e que o enfrentamento, hoje, da necessidade de uma repartição mais equilibrada de competências, regime de colaboração incluído, é tarefa muito complexa (p. 51).

A ideia do pouco ou insuficiente debate no processo constituinte sobre as formas e instrumentos para o exercício da partilha da autoridade também é compartilhada por Tomio (2002), que admite que o embate normativo de fato norteou as disputas políticas, isto é, as lideranças políticas centraram mais suas discussões em torno da defesa ou condenação da emancipação dos municípios. Nas palavras do autor:

O debate sobre formas de cooperação intergovernamental e alternativas institucionais locais na estrutura federativa nunca fizeram parte da agenda política, sendo marginalmente discutidos nos espaços de decisão política (p.34).

Dessa forma, parece que as prescrições constitucionais que deram forma ao atual pacto federativo, não deixam dúvidas quanto à intenção de aproximar o poder ou a autoridade dos cidadãos. Contudo, não apresenta formas suficientes ou proposições criativas para proceder a repartição das responsabilidades advindas da nova distribuição de poder entre os entes federados.

Em síntese, o pacto federativo gerou uma ampliação de autoridade, porém destituída de um padrão normativo adequado que possibilitasse um direcionamento mais ou menos uniforme nas formas colaborativas de governo.

A ausência de um padrão intergovernamental organizativo para as formas colaborativas no sistema federativo brasileiro é igualmente percebida por outros pesquisadores, como Abrúcio, quando afirma que “a dinâmica federativa muitas vezes é marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes” (2010, p. 43) ou Oliveira quando, ante a necessidade de superar as desigualdades locais e regionais através de políticas redistributivas de recursos, vê como imprescindível “a regulamentação do regime de cooperação” (2010, p.299). Na mesma direção, Cury (2010) observa que a não regulamentação ou a precariedade dos instrumentos provisórios na condução de práticas conjuntas entre os federados coloca em risco o

pacto federativo do modelo cooperativo e indesejavelmente estimula o federalismo competitivo. O que justifica o autor defender a instituição do sistema nacional articulado como a forma aproximada de padronizar as formas colaborativas de gestar a educação como direito de todos os brasileiros.

Elucidando um pouco mais esta questão, pode-se pensar que o acesso e fruição do ensino de qualidade é o destino educacional almejado por todos os brasileiros, já que este bem social está inscrito e, portanto, protegido em lei. Quem pode garantir este percurso para todos é o Estado através de políticas sociais que indiquem ou mostrem esse destino. Tais políticas engendram ações e prescrições que, traduzidos em percursos educacionais, conduzem os sujeitos ao direito. No modelo de organização federativa brasileira, cada ente federado pode, de forma autônoma, proporcionar estes percursos de acordo com sua capacidade técnica, econômica e administrativa.

Em sociedades altamente desiguais, é provável que os entes federados ofereçam percursos distintos e nem sempre apropriados para o objetivo em questão. Em alguns talvez o aparato disponibilizado não leve os destinatários nem até a metade do caminho (baixos níveis de escolarização). Esses serão privados do direito. Em outros, talvez leve até o destino, mas não todos (altos índices de exclusão), ou seja, o acesso será desigual. Mas também terá aqueles que dispõem de condições suficientes e eficazes para transportar todos ao destino, ou seja, ao acesso e fruição da educação de qualidade. No entanto, independente do pertencimento a um ou outro ente federado, a lei dá a todos o direito de chegar ao destino (direito ao bem social), então se presume que deva existir um esforço para adequar os percursos com reais condições de chegada para todos os sujeitos.

Nessa perspectiva, as políticas de fundos, de alguma maneira, se configuram em uma tentativa de equalizar os percursos para que todos os brasileiros cheguem ao destino, ou seja, acesso à educação de qualidade e com isso sejam, de fato, fruidores de tal direito, especialmente com a instituição do FUNDEB que, além de redistribuir a grande parte dos recursos financeiros vinculados à educação internamente no âmbito dos estados, responsabiliza a esfera federal pela complementação para aqueles que ficam aquém dos patamares mínimos definidos.

No entanto, ainda se evidenciam grandes desigualdades inter e intrarregional entre os entes federados, ou a assimetria das condições econômicas, que geram diferentes condições de percursos para a obtenção dos bens sociais em geral. No

caso da educação, esta condição, de certa forma, priva muitos brasileiros desse direito.

Por isso, a saída está na equalização dos percursos que, de algum modo, começa a tomar forma com a política de fundos, FUNDEF e FUNDEB. Tais fundos operam a redistribuição de recursos pela matrícula de alunos, ou seja, independente da localização, para cada estudante corresponde o direito a uma cota de recursos, mesmo que ainda insuficiente e desigual. Entretanto, a política de fundos se mostrou eficaz no interior dos estados, mas conserva as desigualdades regionais e revela baixa capacidade de equalização inter-regional. Dito de outro modo, um estado com baixa capacidade econômica e técnica terá poucas chances de equalização, na verdade redistribuirá a pobreza. É provável que em estados com tais características os seus municípios se tornem mais iguais, mas continuem pobres, ao contrário de estados onde se evidencia maior poder econômico, nos quais a redistribuição entre seus municípios tem mais chances de amenizar as diferenças regionais. Nessa perspectiva, de acordo com Oliveira (2010), é a união quem tem a possibilidade de reduzir a desigualdade, ou seja, quanto maior for a capacidade de equalização da união, maior a diminuição das desigualdades. Ainda que esta esteja aquém do necessário, deve-se admitir que a União, após FUNDEB, tem feito uma complementação em estados com estas características.

Desse modo, ainda que a função equalizadora se mostre tímida tanto no FUNDEF como no FUNDEB, este, que hoje vigora no ordenamento do financiamento da educação, introduz a obrigatoriedade de um percentual de complementação do governo federal nos estados que não conseguiram o patamar mínimo por aluno, acordado entre os entes federados, e isso pode ser considerado como um avanço. Por outro lado, a ampliação da incidência do fundo para toda a educação básica (o predecessor FUNDEF era destinado somente ao ensino fundamental) foi de fato acompanhada de uma ampliação dos recursos subvencionados. Contudo, a ampliação dos impostos não mudou de forma significativa o peso em relação aos efeitos observados no seu predecessor, o FUNDEF, ou seja, não alterou significativamente o poder de equalização, pois como assinala Gouveia (2011),

A ampliação da abrangência se, por um lado, assegura uma política de valorização do conjunto da educação básica, por outro lado, deixa dúvidas

quanto a suficiência da ampliação de recursos para garantir avanços na educação brasileira (p. 80).

Além disso, no acordo para a repartição dos recursos pesa a supremacia econômica dos estados mais ricos, pois estes entes com maior poder de influência na formulação das políticas de financiamento da educação dificultam ainda mais a repartição equânime dos recursos e responsabilidades para a disponibilização do direito à educação de qualidade para todos.

Em resumo, apesar das alterações provocadas pela política de fundos no financiamento da oferta educacional pública o panorama para o acesso e fruição do direito à educação de qualidade para todos os brasileiros ainda está longe de ser considerado equânime, visto que educação de qualidade exige alto custo e estes não ultrapassam os limites estaduais. Os recursos disponibilizados hoje são insuficientes e não há cenário para uma reforma tributária que proponha aumento de impostos que pudesse incrementar suas fontes. Por outro lado, as disputas políticas pela sua repartição são influenciadas pelas elites econômicas, mostrando pouca solidariedade com os entes federados mais pobres, ou seja, o regime de colaboração parece pouco colaborativo.

No caso do acesso e fruição ao ensino fundamental o cenário é ainda mais complexo. Por ser etapa da educação básica com oferta e manutenção conduzida por regime de colaboração entre estados e municípios previstos legalmente, aliem-se aos infortúnios da escassez do financiamento acima descritos, os efeitos da não regulamentação da repartição de responsabilidades para cada parte do ensino fundamental.

Talvez, a lógica da distribuição de responsabilidades entre os entes federados precise ser mais bem discutida, ou como questiona Araújo (2010), ao opinar sobre a constituição do Sistema Nacional de Educação, dizendo:

o critério de distribuição das competências e recursos na área de educação não deve ser o da instância federativa maior ou menor, mas sim do ente federado que melhor pode realizar a competência, o que poderia configurar uma relação solidária e não predatória entre os entes federados.(p.764)

O exposto indica que as transferências de atribuição de gestão para outros níveis de governo que marcam regimes federalistas, no modelo específico brasileiro, podem assumir dois caminhos distintos. Quando tais transferências são direcionadas para os Estados, a descentralização se configura como uma

estadualização. Por outro lado, quando atribuições de gestão são transferidas para os Municípios, a descentralização toma a forma de municipalização. A propensão à municipalização ou à estadualização depende da política social a ser descentralizada, da engenharia operacional demandada para tal, da disponibilidade e capacidade do ente federado em assumir os encargos e das prerrogativas constitucionais que podem prescrever a transferência de determinados encargos para a oferta das políticas de proteção social (ARRECTHE, 2000).

No caso da oferta e manutenção do ensino fundamental, no que diz respeito à distribuição de matrículas entre estados e municípios, foco deste estudo, são frutos do regime de colaboração nas condições descrita anteriormente recaindo para os municípios, ente federado mais frágil, a maior parte da responsabilização com esta parte da educação básica. Assim, a seguir serão tratadas amiúde questões consideradas relevantes que acercam a municipalização da educação, em especial do ensino fundamental público.

2 MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Este capítulo discute, em parte, os diferentes matizes adquiridos nos processos de deslocamento, da operação de serviços públicos enquanto fruto de políticas sociais para as localidades e as possíveis consequências para a disponibilização de direitos sociais em geral entre eles o direito à educação, relacionando-os com os diferentes contextos sociais e políticos de origem. Em seguida são tratadas questões relativas aos processos de assunção e indução na transferência dos encargos do ensino fundamental para os municípios. Por último, a partir de critérios relativos à atuação conjunta ou exclusiva das redes de ensino, estadual e municipal, na oferta de matrículas, elabora-se um conjunto de tipos teóricos, potencialmente capazes de operar com as informações obtidas de matrículas fornecendo um panorama da oferta do ensino fundamental suscetível de comparação.

2.1 O DESLOCAMENTO DA OPERAÇÃO POLÍTICA

A municipalização compreendida como o deslocamento da operação de ações e procedimentos decorrentes de políticas, ou da própria formulação política, para a localidade, ou município, assume diferentes matizes nos contornos das formas de disponibilização de determinado bem social, dependendo do contexto político e social que são engendrados. Sendo assim, o deslocamento da ação política para a localidade assume estratégias distintas sendo as mais conhecidas, de acordo com ARRETCHE (1996), *a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação*. A autora considera estas estratégias como distinções da descentralização, ou seja, para ela o deslocamento da ação política para a localidade é sempre descentralização.

ARRETCHE (1996), em estudo acerca dos processos de transferência da prestação de serviços públicos para a localidade, comenta que na década de 80, em expressivo número de países, ocorreram reformas políticas com características

descentralizadoras, estabelecendo-se certo consenso de que a proximidade da execução da ação política dos destinatários, ou dos sujeitos de bens sociais, poderia resultar mais eficaz ou eficiente. De acordo com a autora,

Passou-se a supor que, *por definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nesta direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.(não paginado)

Ainda que a própria autora questione tal presunção, não autorizando, por exemplo, relacionar diretamente a prestação de serviços públicos descentralizados com a ampliação de justiça social ou equidade, é certo que a ação política localizada é potencialmente capaz de ampliar as possibilidades de supressão ou diminuição das demandas sociais. Dito de outra forma, a ação local é terreno fértil para a ampliação da cidadania, na medida em que potencializa ações e procedimentos mais democráticos, essencial para o acesso e fruição de direitos sociais. É a democracia o princípio e o método que possibilita a participação ativa de indivíduos ou grupos sociais na reivindicação de suas demandas ainda que não se efetive simplesmente por seu manifesto discurso e tampouco somente pela criação e aprimoramento de espaços e instrumentos de participação, mas, sobretudo a democracia é lapidada e aperfeiçoada pelo seu contínuo exercício.

Desta forma, mesmo que a ampliação da cidadania na operação local da ação política se caracterize não raras vezes por um vir a ser, esta potencialidade é a esperança na luta pelo acesso e fruição dos direitos por seus destinatários.

Assim, a operação local pode ser caracterizada pela execução de decisões tomadas por instâncias superiores, onde a localidade dispõe de pouca ou nenhuma autonomia na decisão de tais procedimentos. Isso é verificável em estados unitários ou em estados com regimes políticos autoritários. No Brasil, apesar de federalista desde a proclamação da república, em certos períodos de governo mais autoritário como o período da ditadura, foi marcado por forte centralização das decisões restando às localidades somente sua execução. Neste caso, evidencia-se intenso controle do governo central sobre a operacionalização local da política, que atua como aparelho extensor do governo central. É do interesse do governo central a

formulação e controle da ação, cuja execução será delegada a órgãos ou instituições políticas e administrativas subalternas. Em tais contextos os deslocamentos da ação política são subordinados.

Na maior parte dos estados unitários, a ação da política é decidida e formulada pelo poder central, não havendo deslocamento de poder para a localidade. Contudo, muitas vezes, a razão do não deslocamento de poder não está na centralização autoritária característica de estados totalitários, mas sim, no desejo de unidade da nação. Portanto, mesmo tratando-se somente do deslocamento da ação política e não da transferência da autoridade ou do poder, a motivação pode ser distinta. Dito de outra maneira, é possível não deslocar poder com o objetivo de restringir a sua posse a certas elites, mas também pode-se não dividir o poder a fim de manter a unidade de uma nação. Mesmo que o deslocamento da ação da política seja determinado por motivações diferentes, a localidade, nestes contextos, não está imbuída de autonomia para decidir ou deliberar sobre a formulação das correspondentes políticas bem como de suas ações e prescrições.

Por outro lado, o deslocamento da operação de ações políticas pode advir da desresponsabilização ou desobrigação de uma esfera de governo, geralmente as mais abrangentes, na disponibilização de certo bem social, imputando para a localidade tanto a implementação como a execução das políticas sociais. Em tais contextos, ao poder central cabe, muitas vezes de forma insuficiente e inadequada, a normatização, fiscalização e o financiamento. Mesmo sem espaço político para participar e influenciar no desenho de determinada política social, há certa autonomia nas formas de implementação e execução. Neste caso, não se pode afirmar que a municipalização é apenas desconcentração das atribuições, mas também certa responsabilização da gestão da ação política.

Esta conformação se assemelha aos processos de municipalização ocorridos no Chile. PAREDES (2010) levanta importantes questões na análise da política educativa local do Chile. A autora ressalta que de certo modo é ambíguo falar de política local no caso dos municípios chilenos, dado que a atuação destes está limitada a implementação e execução, mas não na formatação das políticas educativas. Embora não se conteste a disparidade geográfica, demográfica territorial e financeira entre eles, que carecem de ações mais particularizadas, as políticas educacionais em geral apresentam desenhos bastante homogêneos, ou seja, não se configuram como políticas localizadas. A autora diz também que apesar das

mudanças na condução das políticas chilenas, a operacionalização das políticas educativas mantém este mesmo formato descrito, ou seja, execução local de decisões e propostas do governo central. Em geral, tais decisões não levam em conta as assimetrias e especificidades dos municípios, o que, segundo a autora, diminui a equidade da oferta educacional.

Na acepção desta autora, no processo de municipalização no Chile, a descentralização dos serviços educativos se caracteriza mais pela desconcentração, na medida em que a localidade não tem poder de interferência ou influência na proposição de políticas educativas. Sem contar que as estratégias de transferências de encargos para a localidade, ao passar ao largo dos níveis locais de governo e dialogar diretamente com as unidades educacionais, as escolas, públicas ou privadas, contribuíram para o aumento nefasto da privatização da oferta educacional, ou seja, quando a prestação de serviços sociais é transferida para organizações privadas. Dessa forma, o município como o organismo com maior capacidade de ampliar a cidadania, contrariamente, revela-se em mais um dificultador na medida em que apenas executa as decisões do governo central, reproduzindo e produzindo ainda mais desigualdades sociais. Nas palavras da autora:

Si bien el municipio representaba el organismo más cercano a La ciudadanía, em esa misma proporción permanecía intervenido y su papel no era más que ejecutar las políticas ya diseñadas desde las instituciones centrales del gobierno, incluídas las de educación (PAREDES, 2010 p.207).

Por isso, quando os subníveis de governo não dispõem de autoridade para influenciar na proposição de políticas, ainda que operacionalizem localmente as ações delas decorrentes, pouco fazem para reduzir as desigualdades de contextos sociais assimétricos, especialmente quando aliados a pouca ou nenhuma articulação cooperativa e colaborativa com os governos centrais. Dito de outra forma, políticas e ações educacionais que pleiteiem a equidade na oferta educacional de qualidade para todos, não podem desconsiderar as distinções sucedidas na territorialidade, as quais reivindicam a colaboração entre os diversos níveis de governo. Esta é uma das razões que não é possível relacionar descentralização com a imediata equidade dos serviços sociais (ARRETCHE, 1996).

Assim, quando o deslocamento da operação de ações e procedimentos não vêm acompanhados do deslocamento das respectivas decisões e proposições

políticas, pode-se dizer que a municipalização se caracteriza pela desconcentração, pois a ação realizada no local foi proposta e decidida em outro nível de governo.

No entanto, quando se trata de estados federativos, o deslocamento da ação política para os subníveis de governo assume outras características, que estão relacionadas com a possibilidade das transferências de serviços sociais serem acompanhadas de igual possibilidade de intervenção e influência dos governos locais. Isso ocorre porque os entes federados agregados em determinada federação dispõe de autonomia atribuída constitucionalmente e não fruto de delegação voluntária do poder central, pois se não fosse assim, a autoridade concedida poderia ser igualmente retirada. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 conferiu às três esferas de governo, capacidade legislativa e administrativa, tornando estados e municípios entes federados autônomos, embora na prática a autonomia apareça bastante fragilizada, especialmente em municípios com pouca capacidade financeira e administrativa.

Ao tratar da educação, a Constituição Federal delineou os objetivos, repartiu as responsabilidades entre os níveis de governo, vinculou recursos financeiros para seu financiamento e determinou o método, ou seja, a disponibilização deste direito deve efetivar-se em regime de colaboração entre os entes federados. O imperativo constitucional é claro e preciso na objetivação, definição e responsabilização da oferta e manutenção do direito, especialmente no que se refere à educação básica, mas quanto ao regime de colaboração, faltou regramento que de fato traduza a cooperação prescrita no pacto federativo.

Em decorrência do pacto federativo, os municípios foram imbuídos de expressiva responsabilização em relação à educação básica, ao mesmo tempo são os entes federados mais frágeis financeiramente e administrativamente, exigindo para o cumprimento da lei a cooperação e a colaboração de outros entes federados. Ao tratar da promoção da articulação entre os poderes para fazer valer os propósitos do imperativo constitucional, ABICALIL (2013) ressalta a necessidade do Sistema Nacional de Educação, o qual se encontra *num inédito estágio de conformação desde sua proclamação no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova*, associado ao Plano de Educação de maneira a dar unidade na disponibilização do direito à educação para todos.

De acordo com o autor, *o Brasil é uma federação extremamente desigual* e o cumprimento do prescrito constitucional pressupõe a responsabilização solidária entre os entes federados,

cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distrital e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o Plano de sua capacidade de articular o Sistema. (ABICALIL, 2013, p. 806).

No entanto, o impreciso regramento do regime de colaboração é insuficiente para atender o imperativo constitucional do direito à educação. A descentralização das ações e serviços educativos segue desigual e socialmente injusta.

Este é o desafio a ser enfrentado, pois em sociedades desiguais a chance do deslocamento da ação política para o município resultar na aproximação do direito ao destinatário está vinculada às ações integradas entre os diversos poderes. Neste caso o governo central assume papel estratégico, que deve ir além da coordenação e firmar-se na formulação e condução de proposições cooperativas e colaborativas de forma a equalizar a oferta de serviços públicos em geral e, em especial, a oferta educacional.

Mas, ações integradas e cooperativas não podem ser concernentes a formas de colaboração, que, celebradas para suprir demandas específicas ou pontuais, podem resultar transitórias, insuficientes e particularizadas. Ao contrário carece de instituto jurídico e político regulador tal como preconizado na Constituição Federal, ou seja, regime de colaboração, com poder de regramento a integração entre os entes federados. Ou na definição de ARAÚJO (2013):

regime de colaboração é um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo. (p.788).

Apesar disso, o regime de colaboração, ainda que tenha sido objeto de várias tentativas no Legislativo⁷, não está devidamente regulamentado. A autora ressalta também que, no vácuo deixado pela não regulamentação do regime de colaboração, observa-se forte ação indutora do governo central aliado a um crescente protagonismo do empresariado na proposição de formas colaborativas para a oferta educacional. Igualmente interessante é a constatação da autora na forma como se desenvolvem estas ações, ou seja, a integração é realizada diretamente com os municípios, ignorando as instâncias estaduais.

Este encurtamento, ou desvio de percurso difere do observado na municipalização chilena. Lá os governos municipais atuam como mediadores, os quais são menosprezados nos processos de deslocamentos da ação política. No Brasil, o Estado não é somente um mediador, antes ente federado autônomo como o Município, possibilitando operações autônomas nesses níveis de governo. Apesar de incomparável, com as características privatistas ocorridas no Chile, a municipalização brasileira nestes moldes aponta também um caminho questionável, que se não é privatizadora, tem cada vez mais utilizado a lógica empresarial na regulamentação de formas de colaboração na ausência da regulamentação jurídica deste instrumento. (ARAUJO, 2013; ABICALIL, 2013).

Em síntese, no caso brasileiro, o deslocamento da ação política para a oferta educacional para os municípios resultou na ampliação das responsabilidades destes com serviços públicos. Mas estes, no pacto federativo estabelecido constitucionalmente, são o ente federado com a menor capacidade financeira e administrativa que, na ausência da regulamentação do regime de colaboração, pode gerar, no mínimo, ofertas educacionais irregulares, portanto, distante da equalização desejada para o acesso e fruição do direito em tela. No caso do ensino fundamental, há muito instituído como direito público e subjetivo, coube ao município, o ente federado mais pobre, a maior parte pela sua responsabilização.

Nesta perspectiva, importa examinar como ocorrem as transferências destes encargos para o município.

⁷ Araújo (2013) relata que foram elaborados 5 projetos de lei desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 2010, de iniciativa do Legislativo e todos arquivados.

2.2 PROCESSOS DE TRANSFERÊNCIA E INDUÇÃO

No caso do ensino fundamental, mesmo antes da própria Constituição Federal de 1988 que institui o município como ente federado, a gestão das políticas e programas para essa parte da educação básica esteve, na maior parte das vezes, a cargo de Estados e municípios, mesmo em determinados períodos como na ditadura, em que a atribuição de obrigações para a oferta educacional em discussão assumiu mais a forma de desconcentração de atividades, ou seja, a gestão era delegada pela união e não havia, necessariamente, uma transferência de poder decisório. Nestas situações as administrações municipais operavam como executoras dos projetos e programas do governo central. Também os Estados, estatuídos como entes federados autônomos desde a proclamação da República, nestes períodos em que se encontravam sob jugo da união, acabavam por assumir igualmente a função de executores de políticas deliberadas na esfera federal, com pouco ou nenhum poder de intervenção ou influência sobre as mesmas. Contudo, operando como executores das políticas de governos mais abrangentes (união e estados), ou como ente federado autônomo com poder deliberativo, o município sempre teve altos encargos e responsabilidades para efetivação do acesso e fruição do direito ao ensino fundamental. Nesse sentido, pode-se dizer que a oferta do ensino fundamental sempre teve características de oferta e manutenção descentralizada, ou seja, com ou sem autonomia a operação sempre foi operada nas esferas subnacionais, Estados e Municípios.

Destarte, por ter sido sempre operada localmente pelos subníveis de governo (ainda que muito mais pelos Estados do que pelos Municípios), a oferta e manutenção do ensino fundamental apresentam fortes marcas de dualidade e/ou concorrência das duas esferas de governo, estados e municípios. No entanto Araújo (2010) diz que

O fenômeno de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização é recente, com uma aceleração notável a partir da segunda metade da década de 1990. Em menos de cinco anos (a partir da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF), a tendência estadualista da oferta de instrução elementar, com mais de um século de vigência, foi invertida. (p.391).

Mesmo concordando com a autora, ainda se observam ofertas concorrentes como visto na tabela 1, disposta na introdução deste texto, a qual mostra que em 2012, após os dois fatos indutores de transferências e assunção de responsabilidades, a Constituição Federal de 1988 e a política de fundos, ainda observa-se a disponibilização de matrículas pelas duas esferas de governo nas duas partes do ensino fundamental, mesmo sendo em proporções diferentes.

Também, de acordo com análise do IBGE, *é inequívoca a presença dos estados na oferta dos serviços educacionais e na política setorial do ensino*. O estudo mostra que, em 2009, mais da metade dos municípios com até 10.000 habitantes ainda não tinham sistema municipal de ensino próprio, ou seja, estavam vinculados ao sistema estadual, ainda que a inexistência de sistema próprio não signifique necessariamente dependência. O mesmo documento ressalta que embora seja perceptível a crescente busca dos municípios pela autonomia organizacional e financeira dos assuntos educacionais, especialmente quando comparados com a situação em 2006, *é preciso dizer que, em 2009, a municipalização da educação é um ciclo ainda longe de se completar* (IBGE, 2010). Por outro lado, SOUZA & VASCONCELOS (2006) em estudo que aborda a produção científica sobre a natureza e funcionamento de Conselhos Municipais de Educação, enquanto órgão normativo dos Sistemas Municipais de Educação e portanto, espaço potencialmente importante de controle social, concluem que:

De forma preponderante, os estudos em tela expõem certo descrédito em relação às possibilidades de funcionamento regular desses Conselhos, assim como em relação à possibilidade de estarem contribuindo de modo efetivo para o processo de emancipação social local (p.51).

Isso quer dizer que o contrário também é verdadeiro, ou seja, a existência de instituições como Sistemas Municipais de Educação e Conselhos Municipais de Educação não é condição suficiente para determinar a autonomia de determinado município, ainda que seja potencialmente um espaço privilegiado de participação e influência da sociedade civil.

Na verdade, pode-se pensar que o grau de autonomia dos municípios interfira de alguma forma nos acordos para oferta e manutenção do ensino fundamental, ou seja, no formato do regime de colaboração. Em municípios de pequeno porte populacional é possível prever certa dificuldade em assumir totalmente as obrigações com a oferta educativa, tendo o estado que arcar com parcelas variadas

da prestação deste serviço público. Por outro lado, os municípios com portes populacionais maiores constituem-se em importantes arenas políticas das quais o próprio estado não queira abrir mão, dado que isto possa significar perda de poder político e que pode assim exercer alguma forma de constrangimento na entrega das obrigações educacionais para a esfera municipal.

Saber que os entes federados, estado e municípios, operam nas duas partes do ensino fundamental em municípios de todos os portes populacionais e em todas as regiões geográficas, ainda que a participação de cada esfera de governo seja variável tanto em relação ao porte populacional como no que respeita a sua localização regional, indica que há formas diferenciadas de ofertas para esta etapa da educação básica, possivelmente decorrentes da não regulamentação do regime de colaboração. Mesmo assim, estas revelações são insuficientes para desvelar as possíveis combinações nas formas adquiridas pelo regime de colaboração no âmbito das unidades da federação.

Junte-se ao fato anteriormente mencionado a peculiar organização dessa etapa da educação básica, que justapõe em um mesmo curso demandas pedagógicas e organizativas bastante distintas para as duas partes que o compõem, respectivamente anos iniciais e anos finais. Tal organização é fruto, principalmente, dos reclames sociais pela ampliação da etapa obrigatória, a qual motivou os legisladores a agregar os precedentes primário e ginasial em uma única etapa, estatuidando o ensino de 1º grau obrigatório contido na Lei nº 5.692/71. Mais tarde, a Lei 9394/96, ao reordenar a educação nacional, preservou a obrigatoriedade para esta etapa educacional denominada agora como ensino fundamental. Finalmente, a Lei nº 11.274/06 fixou o ensino fundamental em 9 anos com matrícula obrigatória aos seis anos para todos os brasileiros, configuração que permanece até o momento.

Apesar da agregação normativa, o ensino fundamental, com poucas alterações, manteve as correspondentes organizações dos cursos de origem para os anos iniciais e anos finais, exigindo aparatos e institucionalizações também distintas. Consequentemente, em uma eventual transferência de obrigações de uma parte dessa etapa da educação para outra esfera de governo demandaria capacidade administrativa e financeira específica, o que nem sempre se verifica, sobretudo quando se trata de atribuir obrigações aos municípios, boa parte dos quais pode ser considerada, técnica e administrativamente frágil. Talvez isso tenha contribuído

também para a grande heterogeneidade que marca os acordos para oferta e manutenção em todos os estados da federação e também no seu interior, de forma que há grande diversidade de modelos para o regime de colaboração, o que resulta quase que um modelo para cada estado. Não é raro encontrar diferentes organizações entre o estado e os municípios de um mesmo estado. Observe-se, como exemplo o estado do Paraná, cuja repartição dos encargos governamentais com relação ao ensino fundamental, talvez apresente um dos mais precisos acordos com a estadualização dos anos finais e municipalização dos anos iniciais. Mesmo neste caso, nota-se que a regra adotada neste estado varia em determinados municípios, como a capital ou os de grande porte populacional.

Contudo, a legislação, ao prescrever e normatizar formas de transferências de atribuições para os governos subnacionais, indica que *os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio* (Art 211, § 2º e 3º da CF). Embora a Constituição Federal determine o regime de colaboração na responsabilização pelo ensino fundamental entre as duas esferas de governo, o vácuo do não regramento abre a possibilidade de concorrência na oferta e manutenção desta etapa da educação básica. Por isso, duas décadas depois, ainda persistem as presenças de ambas as esferas de governo, estadual e municipal, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do ensino fundamental.

Em 2012, os governos estaduais ofertavam cerca de 19% das matrículas para os anos iniciais e 54% para os anos finais enquanto os municípios arcavam com quase 81% das matrículas nos anos iniciais e 45% nos anos finais. Isto já com as políticas de fundo há dezesseis anos em operação. Isto quer dizer que a indicação legal, por si só, não é suficiente para transferir responsabilidades de um nível de governo mais abrangente, estado ou união, para os governos locais. Na verdade, este parece ser o problema, ou seja, a lei indica e normatiza, mas não regulamenta.

Conforme afirma Arretche (2000), a descentralização, não é um processo espontâneo. A autora, ao analisar as formas de transferências das atribuições para a gestão das políticas sociais, ou conforme expressa a autora, a definição das “formas institucionais do sistema de proteção social”, considera que as bases federativas do estado brasileiro, aliada a expressivas desigualdades regionais, reclamam, além de prescrições legais, um conjunto de fatores favorecedores para a assunção das responsabilidades com a oferta de determinado bem social. Nesse sentido, pode-se

dizer que o aparato legal se constitui em fatores impositivos, mesmo que com fraco ou escasso efeito. A imposição constitucional do regime de colaboração, devido à insuficiência ou à debilidade na regulamentação que o acompanha, não possibilita a articulação necessária entre as esferas de governo de modo a assegurar a transferência de gestão aos municípios de forma equalizada, na medida em que deixa aos governos subnacionais a modelagem dos acordos e termina por regradar pouco as transferências das atribuições para com a oferta do bem social, no caso o direito à educação.

Em consequência, a descentralização demanda mais que indicativos legais, ou seja, dada a autonomia dos municípios, ainda que frágil, a transferência de responsabilidades, mesmo que profundamente marcada por instrumentos de indução, reclama o regramento do regime de colaboração como instituto jurídico capaz de fornecer unidade na distribuição equalizada dos encargos em relação à oferta educativa. Compreende-se equalização no sentido dado por Araújo (2013), ou seja, a possibilidade de disponibilizar a cada cidadão da federação um padrão mínimo dos serviços públicos e este passa pelo regramento do regime de colaboração, que não pode ficar a cargo dos governos subnacionais. Ou, dito pela autora,

Para isso é imprescindível o papel e a atuação do governo central, pela simples razão de que as diferenças entre capacidades econômicas e fiscais – que determinam diferentes tipos de serviços públicos – não podem ser resolvidas pelos governos subnacionais, dadas as disparidades em termos de arrecadação e em termos de provisão de bens e serviços públicos. (p.790).

Assim, na ausência de regramento jurídico do regime de colaboração, toma espaço políticas fortemente indutoras advindas do governo central. Tais políticas se caracterizam por oferecer atratividade que levam os municípios a decidirem pela adesão ou não à assunção de determinadas responsabilidades. Tais fatores são bastante diversos, a depender do estado e região onde são efetivados. Daí que o regime de colaboração tem adquirido características peculiares, praticamente individualizadas para cada estado.

Assim,

Sob um estado federativo, a transferência de competências na área social supõe adesão do nível de governo para o qual estas se destinam, dado que

cada administração local é soberana em suas decisões e em seu território de atuação (ARRETCHE, 2010, p.241)

Decorre daí que o município calcula o custo benefício para assumir a gestão de determinada política social. Não foi e não é diferente com a gestão da oferta e manutenção do ensino fundamental. Ainda assim, mais recentemente, com políticas nacionais, tem ocorrido um processo de indução mais ou menos padronizado no país.

De qualquer forma, a assunção de obrigações para com a oferta (de parte) do ensino fundamental pelo município sempre será acompanhada da crença ou esperança em um possível ganho financeiro ou político. O incentivo pode vir da união ou dos estados, interessados em transferir programas ou políticas para o ensino fundamental para os municípios.

As obrigações assumidas podem ser de natureza distinta. Os municípios podem assumir matrículas, equipamentos ou recursos técnicos, ou ainda a combinação de todos ou de alguns, o que pode significar assunção da responsabilidade pela disponibilização do acesso e fruição do direito ao ensino fundamental como um todo. Neste caso, é mais do que aderir a determinado programa, por exemplo, à descentralização da merenda escolar, ainda que se considere este programa indissociável do conjunto de ações governamentais para a garantia do direito em tela. A adesão por programas, ainda que se constituam em formas colaborativas, pode revelar-se transitória, dada a possibilidade de cessação ou mudança de rumo de acordo com a conjuntura política e econômica que pauta certo contexto social. Daí a necessidade de regime de colaboração. Ainda que se reconheçam as múltiplas possibilidades, este estudo deter-se-á à matrícula como fator potencialmente explicativo das transferências ou assunção dos encargos educacionais.

Assim, em maior ou menor grau, imposições e induções marcam os processos de municipalização do ensino fundamental no estado federativo brasileiro. As matrículas, nos anos considerados para este estudo, revelam que a transferência de responsabilidades no ensino fundamental é expressivamente maior nos municípios de porte populacional intermediário ou pequeno. Por outro lado, dados do IBGE dizem que são nestes que se observam os mais altos índices de pobreza. Se isto for verdade, os processos de transferências de responsabilidades para com esta etapa da educação básica podem esconder um cruel e injusto artifício das esferas

mais abrangentes em se desobrigar das responsabilidades pela disponibilização do direito à educação, quando por meio de promessas e poucos recursos quase que obrigam municípios pobres a assumi-las, na maioria das vezes, incompatíveis com a sua capacidade econômica, técnica e administrativa. Contudo, o fazem na esperança de incrementos financeiros frágeis e assessorias e subsídios que quase nunca se cumprem integralmente, pois,

por sua fragilidade político-econômica, tendem a apresentar menor poder de negociação frente ao executivo estadual; portanto, tendem a aceitar com mais facilidade as condições estabelecidas por este nível de governo (ARRETICHE, 2000, p. 145).

Tais condições nem sempre lhes são favoráveis. Arretche (2000) flagra esta situação quando cita avaliação realizada pelo IPARDES (1996) sobre os processos de transferência operados no estado do Paraná que mostra o descontentamento de municípios com o descumprimento do governo estadual nos acordos. Não é sem razão que muitas vezes estes são acusados de descompromisso com as exigências do direito à educação de qualidade.

Os acordos para oferta e manutenção do ensino de fundamental engendrado nestas condições, marcada pela instabilidade e irregularidade, podem influenciar na *distribuição material* (FRASER, 2008) do direito à educação na medida em que o município é o ente federado mais frágil e para estes foram direcionadas as transferências das obrigações educacionais especialmente dos anos iniciais⁸. É equivocado afirmar que o ensino público ofertado em uma ou outra esfera de governo seja similar, ou seja, a aproximação das políticas ao destinatário tende a não ser equânime em tais situações. Interessa saber, portanto, como se distribuem os estudantes entre as duas redes de ensino.

Mesmo desconhecendo a existência de acordos formais ou protocolos que revelem as responsabilidades de cada esfera de governo pela oferta e manutenção do ensino fundamental em cada unidade da federação brasileira, já que em tese pode haver tantos acordos quantas unidades federativas houver, é possível antecipar alguns formatos possíveis a partir do volume de matrículas em cada esfera de governo ou na extensão da participação das esferas de governo nos municípios de determinada unidade federativa. Considerando estas questões, evidencia-se a

⁸ Além da Educação Infantil.

seguir, teoricamente, algumas formas possíveis para os acordos entre estados e municípios na partilha da oferta de matrículas para esta etapa da educação básica.

2.3 CODIFICAÇÃO TEÓRICA DA OFERTA

Como a oferta de matrículas está presente nas duas esferas de governo e como estas são acordadas no âmbito de cada unidade federativa, não é inconveniente pensar que há um leque muito grande de possibilidade de desenhar as formas de tais acordos.

Assim, pode-se encontrar estados ou municípios que operem mais fortemente em uma das partes do ensino fundamental. Também é possível que a atuação de uma ou outra esfera de governo se restrinja a determinados municípios e ao contrário também é possível atuação mais regular das esferas de governos em grande parte deste, só para levantar algumas possibilidades.

Ainda, independentemente de percentuais de participação das esferas de governos importa também a amplitude da atuação destas, ou seja, é interessante observar a extensão da presença de cada esfera entre os municípios de uma unidade federativa. Pode ser que, sem levar em conta o volume de matrículas, observe-se variação da presença das esferas de governo nos municípios de uma unidade federativa. O contrário também pode ser notado quando em determinadas unidades federativas uma ou outra esfera de governo estão concentradas em certos municípios.

Nessa perspectiva, são possíveis acordos que apontam para responsabilização conjunta das duas esferas de governo para uma ou outra parte do ensino fundamental ou mesmo das duas partes, ou seja, estado e município ofertam matrículas em concorrência, para as mesmas partes do ensino fundamental em um mesmo município. Outro formato possível pode ser a divisão das partes do ensino fundamental entre as esferas de governo, onde cada esfera oferta e mantém exclusivamente uma das partes do ensino fundamental.

Para efeitos deste estudo, quando se trata do primeiro caso, a forma é designada “oferta partilhada dos anos iniciais” e “oferta partilhada dos anos finais”,

quando as esferas de governo ofertam concomitantemente uma ou outra parte do ensino fundamental. Já quando ofertam com exclusividade uma das partes do ensino fundamental, é designada aqui como “oferta exclusiva para os anos iniciais estadual (municipal)” e “oferta exclusiva para os anos finais estadual (municipal)”. Ainda deve-se aliar a estes formatos as condições dos acordos. Estes podem se revelar concluídos ou ainda em curso. Também essas possibilidades podem revelar-se de forma distinta para os anos iniciais e anos finais em uma mesma unidade federativa.

No entanto, formas partilhadas de oferta de matrículas podem variar também na intensidade. Assim, é possível que em certas unidades federativas as duas esferas de governo atuem de forma conjunta na maioria dos municípios enquanto que em outras talvez esta condição se verifique para pequena parte deles ou ainda para municípios com determinados portes populacionais ou condição política, como as capitais, por exemplo. Por isso deve-se considerar a extensão da atuação conjunta (forma partilhada) em cada estado.

Por outro lado, a parcela de municípios em que a oferta educacional é exclusiva de determinada esfera de governo para uma ou outra parte do ensino fundamental, também exibem formas distintas dependendo do estado de origem e também, neste caso, da região. Assim, pode-se encontrar estados onde a oferta exclusiva dos anos iniciais está sob a responsabilidade da esfera municipal enquanto os anos finais são ofertados exclusivamente pelo governo estadual. Em outros, a esfera municipal pode arcar com as duas partes do ensino fundamental, ou ainda, haverá estados em que as duas esferas de governos operam de forma exclusiva nas duas partes do ensino fundamental, entre outras formas observáveis. Ainda é possível que a oferta exclusiva municipal seja majoritária ou vice versa, para cada parte do ensino fundamental.

Estas duas condições, “partilhamento” ou “oferta exclusiva”, permitem a construção de um quadro de “tipos” teóricos de formas de oferta, dimensionado pelo grau de partilhamento ou exclusividade na oferta e manutenção do ensino fundamental, pela maior ou menor participação das esferas de governo e ainda pela influência dos portes populacionais dos municípios.

Ressalte-se, contudo, que as variáveis aqui consideradas não esgotam a gama de fatores potencialmente capazes de influenciar e interferir na formulação dos acordos e propostas para a oferta educacional. Entre outras, considere-se o

fator econômico e os contextos socioculturais que não são de pouca importância, mas que não serão aprofundados neste estudo.

Guardadas as ressalvas, o quadro 1 produz uma série de distinções para as duas condições verificadas, forma *partilhada* e forma *exclusiva*. A partir das possibilidades de oferta exclusiva e de percentuais diferenciados de partilhamento foi possível construir uma tipificação teórica⁹ que permite classificar de forma aproximada a oferta do ensino fundamental em cada estado.

É possível prever que o percentual de municípios em que determinada parte do ensino fundamental é ofertada pelas duas esferas de governo, ou seja, partilhada, varia de um estado para outro. Assim, estabeleceram-se limites de percentuais que resultaram em uma sequência de possibilidades de partilha no interior de um estado, as quais vão desde a condição de não partilhamento, em que nenhum município partilha a oferta, ou seja, a oferta é exclusiva de uma esfera de governo, até o partilhamento total quanto todos os municípios partilhariam a oferta, resultando em seis níveis de partilhamento. Dessa forma, será considerado P0 quando em nenhum município as esferas operam em conjunto na oferta de matrículas para uma ou outra parte do ensino fundamental, P1 quando estado e município atuam simultaneamente em até 25% dos municípios, P2 a oferta é partilhada entre 25% e 50%, P3 entre 50% e 75%, P4 mais de 75% dos municípios a oferta é partilhada entre as duas esferas de governo e P5 quando a partilha cobre mais de 99% dos municípios.

Por outro lado, a oferta exclusiva oferece um conjunto de possibilidades entre oferta exclusiva de uma ou outra esfera de governo ou a ocorrência das duas em um mesmo estado com intensidades similares ou diferenciadas. É possível ocorrer que a oferta exclusiva seja municipal ou estadual em cada parte do ensino fundamental como também pode ocorrer que em determinada unidade federativa registre-se ofertas exclusivas das duas esferas de governo em municípios de um mesmo estado. Estas podem ocorrer em percentuais diferenciados. Dessa forma quando a oferta exclusiva for municipal será denominada M, quando for estadual E. Quando houver ofertas exclusivas equivalentes das duas esferas de governo será ME,

⁹ De acordo com Weber (2004), é possível construir tipos ideais a partir de características reais, porém não tangenciadas por qualquer interferência que a desfigure mesmo parcialmente. Entretanto, o “tipo ideal”, mesmo que não seja o retrato da prática social, é útil por servir como medida para confrontar ou cotejar fenômenos sociais.

quando a oferta exclusiva municipal prevalecer sobre a estadual será M(E) e o contrário quando é a oferta estadual a prevalecer sobre a municipal será E(M). Todas estas possibilidades podem ser visualizadas de forma resumida no quadro 1.

FORMAS DE OFERTA*										
PARTILHADA (as matrículas são partilhadas entre as esferas de governo)						EXCLUSIVA (oferta exclusiva de uma ou outra esfera de governo)				
0%	<25%	≥25% e <50%	≥50% e <75%	≥75% e <99%	100%					
P0	P1	P2	P3	P4	P5	M	E	ME	M(E)	E(M)

*a unidade de análise é o município
 QUADRO 1 – TIPOS DE OFERTA “EXCLUSIVA” E “PARTILHADA”
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Ocorre que o tipo de oferta educacional de uma determinada unidade federativa, com exceção do partilhamento total (P5) será sempre uma combinação de um tipo de partilha com outro de oferta exclusiva. Dessa forma, o quadro 2, mostra todas as combinações possíveis a partir das combinações obtidas do quadro 1.

FORMAS POSSÍVEIS DE OFERTA (continua)	
Tipo	Características
P0+M	Os municípios operam de forma exclusiva em todo o estado, ou seja, não há participação dos governos estaduais na oferta de matrículas para uma determinada parte do ensino fundamental.
P0+E	O estado opera de forma exclusiva em todos os municípios, ou seja, não há participação dos municípios na oferta de matrículas para uma determinada parte do ensino fundamental.
P0+ME	Estado e municípios operam de forma exclusiva em proporções equivalentes entre os municípios, ou seja, a oferta é sempre oriunda de uma única rede, estadual ou municipal para uma determinada parte do ensino fundamental.
P0+M(E)	Estado e municípios operam de forma exclusiva, mas a oferta exclusiva municipal cobre um número maior de municípios para uma determinada parte do ensino fundamental.
P0+E(M)	Estado e municípios operam de forma exclusiva, mas a oferta exclusiva estadual cobre um número maior de municípios para uma determinada parte do ensino fundamental.
P1+M	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em menos de 25% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelos governos <u>municipais</u> .
P1+E	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em menos de 25% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>estado</u> .
P1+ME	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em menos de 25% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios em <u>proporções similares</u> .
P1+M(E)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em menos de 25% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do município</u> .
P1+E(M)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em menos de 25% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do estado</u> .
P2+M	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 25 a 50% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>município</u> .
P2+E	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 25 a 50% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>estado</u> .
P2+ME	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 25 a 50% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios em <u>proporções similares</u> .
P2+M(E)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 25 a 50% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do município</u> .

FORMAS POSSÍVEIS DE OFERTA (continuação)	
Tipo	Características
P2+E(M)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 25 a 50% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do estado</u> .
P3+M	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 50 a 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>município</u> .
P3+E	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 50 a 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>estado</u> .
P3+ME	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 50 a 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios em <u>proporções similares</u> .
P3+M(E)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 50 a 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do município</u> .
P3+E(M)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em 50 a 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do estado</u> .
P4+M	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em mais de 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>município</u> .
P4+E	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em mais de 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente pelo <u>estado</u> .
P4+ME	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em mais de 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios em <u>proporções similares</u> .
P4+M(E)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em mais de 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da oferta do município</u> .
P4+E(M)	As duas esferas de governo operam em conjunto na oferta de matrículas em mais de 75% dos municípios. O restante é ofertado exclusivamente ou pelo município ou pelo estado, ou seja, pode haver registro de <u>estado ou município</u> operando exclusivamente em determinados municípios, mas com a <u>predominância da ofertado estado</u> .
P5	As duas esferas de governo atuam conjuntamente em pelo menos 99% dos municípios para determinada parte do ensino fundamental, ou seja, em todos ou quase todos.

QUADRO 2 – TIPOS DE OFERTA

FONTE: Elaborado pela autora

As ofertas combinadas e codificadas no quadro 2, permitem acomodar cada estado em um formato de oferta para cada parte do ensino fundamental ao longo do período observado. Dessa maneira, um estado pode apresentar formatos distintos para cada parte do ensino fundamental e também para cada momento analisado (1996, 2006 e 2012). Como já bastante discutido no presente texto, é provável que o código de oferta para determinada unidade federativa tanto no período observado como também entre as fases que compõem o ensino fundamental, precisamente anos iniciais e anos finais, revele-se bastante variável, dada a falta de regulamentação do regime de colaboração que deixa para as esferas subnacionais de governo, estados e municípios a formulação de acordos.

Alerte-se, contudo, que a interpretação decorrente do quadro em questão está relacionada com a presença das esferas de governo no espaço geográfico de uma determinada unidade da federação e não com a intensidade da atuação, a qual será analisada por meio de percentuais de oferta matrículas de cada esfera de governo. Dito de outra forma, esta é uma maneira de perceber a extensão geográfica da atuação governamental. Portanto, a perspectiva geográfica ao revelar regularidades, persistências e instabilidades na presença das esferas de governo no conjunto dos municípios de um estado, pode indicar possíveis contornos, inclusive a indefinição, no regime de colaboração, ajustado e operado entre os entes federados.

Com isto pode-se visualizar a extensão da presença ou a cobertura de cada rede no interior das unidades federativas objetivando compor um panorama da oferta de matrículas que forneça subsídios para comparações, aproximações e distinções entre os modelos de oferta acordados entre os entes federados.

Estas e outras questões serão alvo da abordagem empírica, no sentido de mensurar como e em que medida as transferências de gestão do ensino fundamental para os municípios produzem formatos diferenciados em relação à oferta de matrículas. O desafio de superar as desigualdades do acesso e fruição deste direito social passa antes pelo desvelamento de como se processam tais acordos entre os entes federados, no que respeita à disponibilização de matrículas, que, se é insuficiente para demarcar o direito à educação é indiscutivelmente condição primordial. Sendo assim, o próximo capítulo discute os volumes de participação de cada rede em cada município no interior do estado e como estão sendo efetivados os acordos a partir da intensidade e extensão da participação de cada ente federado na disponibilização deste direito.

3 ANÁLISE DA DISPONIBILIZAÇÃO DA OFERTA PÚBLICA DE MATRÍCULAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Este capítulo dedica-se a discutir as formas públicas de oferta de matrículas para o ensino fundamental que podem obstaculizar ou facilitar a disponibilização da educação de qualidade, na medida em que este fato pode estar relacionado com a privação ou a garantia do pleno direito, pois, ainda que a disponibilização de vaga não seja por si só garantia do direito, é condição primordial, já que para acessar o direito é necessário ter a garantia de uma vaga em uma escola. Assim, importa localizar os destinatários do direito, discutindo aspectos da organização geográfica e populacional do país, decorrentes principalmente da recuperação das bases federativas do Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, bem como os entes federados conclamados para esta tarefa. A Constituição Federal, ao estabelecer um novo pacto federativo, reorganiza as atribuições das obrigações para com a educação entre os entes federados, estabelecendo como princípio norteador o regime de colaboração. A insuficiente regulamentação deste regime gerou uma grande diversidade de acordos, os quais foram parcialmente desvelados a partir do levantamento de matrículas ofertadas pelas duas esferas de governo, estadual e municipal, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, considerando as informações geográficas e populacionais, resultando em um panorama das formas de oferta no país. É necessário destacar que os primeiros tópicos são mais descritivos e tem objetivo de mostrar o quadro situacional do problema da oferta do ensino fundamental, nos AI e AF. Este quadro possibilita aprofundar a análise política realizada no final do capítulo.

3.1 ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL NO ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO

O Brasil, um país com dimensões continentais, está organizado administrativamente em uma forma singular de federalismo cooperativo, combinando

três esferas de governo com relativa autonomia, ou seja, governo central, distrito federal, 26 estados e 5.570 municípios, situados geograficamente em cinco regiões (IBGE, 2013).

No entanto, para este estudo foi considerado 5.564 municípios, pois cinco¹⁰ deles foram criados após 2012 não tendo informações no INEP que permita comparações, assim como Brasília no Distrito Federal, por apresentar somente matrículas estaduais, o que poderia distorcer os resultados, resultando na tabela 2.

¹⁰ Balneário Rincão e Pescaria Brava em Santa Catarina, Pinto Bandeira no Rio Grande do Sul, Paraíso das Águas no Mato Grosso do Sul e Mojuí dos Campos no Pará.

TABELA 2 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Municípios		Municípios desconsiderados
	utilizados da pesquisa	IBGE	
AC	22	22	
AL	102	102	
AM	62	62	
AP	16	16	
BA	417	417	
CE	184	184	
DF		1	BRASÍLIA
ES	78	78	
GO	246	246	
MA	217	217	
MG	853	853	
MS	78	79	PARAISO DAS ÁGUAS
MT	141	141	
PA	143	144	MOJUI DOS CAMPOS
PB	223	223	
PE	185	185	
PI	224	224	
PR	399	399	
RJ	92	92	
RN	167	167	
RO	52	52	
RR	15	15	
RS	496	497	PINTO BANDEIRA
SC	293	295	BALNEÁRIO RINCÃO e PESCARIA BRAVA
SE	75	75	
SP	645	645	
TO	139	139	
Total	5564	5570	

FONTE: IBGE (2013) elaborado pela autora

A distribuição da população brasileira é bastante variada entre seus municípios, os quais se caracterizam por portes populacionais distintos, desde municípios que não atingem 1000 habitantes até aqueles com mais 500.000 habitantes. A classificação dos grupos populacionais utilizados neste estudo segue a categorização utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais foram agregados e renomeados objetivando a facilitação no cotejamento com o efeito da disponibilização de matrículas.

Ainda, como esta análise discute as possíveis relações entre disponibilização da educação e as políticas propostas e executadas para este fim, importa considerar

de forma distinta os municípios que sediam as administrações estaduais, ou seja, as capitais. Nestas, os fluxos políticos, administrativos e econômicos tendem a ser consideravelmente distintos por se constituírem em centros irradiadores de prescrições e ações governamentais derivadas das disputas políticas que permeiam estes espaços e influenciam os contornos da distribuição dos bens sociais, entre eles a educação. Desta forma, este estudo acrescenta “capitais” como grupo populacional distinto dos demais, o qual é analisado pela sua condição política e administrativa e não pelo porte populacional.

Deste modo, a seguir, o quadro 3 resume o reagrupamento e a renomeação utilizada neste trabalho.

Grupos Populacionais (IBGE)	Nomenclatura empregada
até 5000 hab	PEQ (pequeno)
de 5001 à 10000 hab	
de 10001 à 20000 hab	
de 20001 à 50000 hab	MED (médio)
de 50001 à 100000 hab	
de 100001 à 500000 hab	GRD (grande)
mais de 500001 hab	MGRD (muito grande)
capitais	CAP (capital)

QUADRO 3 -TIPIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ACORDO COM O PORTE POPULACIONAL OU CONDIÇÃO POLÍTICA
 FONTE: IBGE (2013)

A configuração geral dos municípios no país não sofreu alteração importante quanto ao percentual e quantidade de municípios em cada categoria no período analisado.

Assim, em 2012, embora grande parte, quase 95%, dos municípios brasileiros tenha até 100.000 habitantes, PEQ e MED, a sua população constitui aproximadamente 45% do total da população¹¹, enquanto que cerca de 55%, mais da metade da população, vive em municípios com mais de 100.000 habitantes, GRD e MGRD ou em capitais, CAP, e perfazem 5% do conjunto de municípios. Este fato pode influenciar a oferta e a manutenção educacional, pois distintos portes populacionais originam formas administrativa e financeira distintas, bem como relações políticas com complexidade de graus variados. Isto significa que 45% da

¹¹ Os dados populacionais referentes aos anos considerados (1996, 2006 e 2012) são estimativas, pois não houve censo demográfico nos referidos anos.

população brasileira está sujeita a 5277 (municípios PEQ e MED) esferas de poder diferentes, enquanto que 55% estão submetidos a 287 (municípios GRD, MGRD e CAP). Só esta condição já permite questionar o alcance e a diversidade das políticas sociais forjadas nestas condições. A educação em um ou outro contexto pode resultar diferenciada.

Dessa forma, parece adequado considerar o porte populacional dos municípios como fator de influência na disponibilização do direito à educação.

Nessa perspectiva e de acordo com as informações levantadas, pouco mais da metade da população brasileira, que vive em 5% dos municípios mais populosos e capitais, talvez estejam submetidas a alcances administrativos e políticos distintos da outra metade que vive em municípios com portes populacionais menores. Nem que seja unicamente pelo fato de que nestes últimos a multiplicidade de arenas políticas pode gerar igualmente uma pluralidade de campos políticos. Dito de outra forma, pode-se pensar que um agrupamento de 100.000 indivíduos que compõem a população de determinado município não pode ser igualado nas mesmas condições político-administrativas de outros 100.000 indivíduos repartidos em dez municípios, ainda que, independente do porte, a todos os municípios seja garantido o estatuto de ente federado autônomo.

Isto sugere que a população que vive nos municípios menores dispõe, pelo menos em tese, de maior proximidade com o poder, ou seja, estão mais próximos daqueles que estão autorizados a representá-los. Essa proximidade do poder pode gerar maior condição tanto de inclusão de demandas sociais no campo político como de monitoramento e controle social da ação governamental para suprimir tais demandas, condição irrestringível para a disponibilização de direitos sociais, em especial a educação.

Contudo mesmo que se admita que em consequência da autonomia em todos esses municípios tal fato possa ser observado, as formas de participação e representação políticas podem se revelar diferenciadas em cada contexto, decorrentes das conjunturas políticas que se instauram em cada uma destas arenas. Assim a proximidade física com o campo onde se operam as políticas governamentais não é garantia de maior participação ou interferência dos cidadãos, como sugere ARRETCHÉ (1996), ao alertar para o risco da associação direta da democratização com descentralização, pois o deslocamento do poder para a localidade não é garantia da ampliação de participação social.

Ainda mais duvidosa se torna a proximidade como fator impulsionador de participação social e política quando, concomitantemente, se consideram também os fatores que moldaram a sociabilidade brasileira especialmente marcada por relações oligárquicas, de compadrio e corrupção, as quais revelam um alto grau de dependência disfarçada por uma “cordialidade que nega sistematicamente a alteridade” (FERRAZ, 2011, p. 28). De forma análoga, também Peroni (2003) ao tratar da constituição do Estado brasileiro afirma:

outra característica marcante da constituição do Estado brasileiro foi que as relações sociais de exploração, historicamente, deram-se via coerção violenta, mas também via “ideologia do favor”, de forma dissimulada e manipuladora (p. 38).

Depreende-se daí a dependência como um forte componente da sociabilidade brasileira que opera como um fator inibidor de espaços de dissenso ou conflito, os quais são imprescindíveis para o acesso e fruição dos direitos sociais, na medida em que abrem espaço para a representação de outras vozes e outros personagens no cenário político (FERRAZ, 2011).

Em muitos municípios, especialmente os menores e mais distantes dos grandes centros, estas relações são mais presentes e tendem a enfraquecer as possibilidades de participação social. Mas, ainda que todos estes fatores tenham pesos expressivos, não se deve esquecer que o aperfeiçoamento da democracia resulta, além de condições apropriadas, especialmente do seu contínuo exercício. Esta condição pode ser facilitada em municípios onde a representação política é fisicamente próxima dos representados, ou seja, em municípios pequenos.

Já em municípios de maior porte, o distanciamento entre representantes e representados, pode de alguma forma turvar os reclames pelo atendimento aos direitos sociais. Fato que pode ser compensado, em parte, pela atuação dos movimentos sociais que de algum modo operam na tentativa de visibilizar os reclames sociais, minimizando os efeitos do referido distanciamento.

Nos dois casos, tanto a proximidade entre representantes e representados em municípios menores como a atuação de movimentos sociais em municípios de maior porte, acabam por potencializar a possibilidade concreta de aproximar a ação governamental das demandas sociais.

Contudo não se pode assegurar que uma ou outra condição seja vantajosa, já que o acréscimo de espaços políticos autônomos não garante por si só, maior

participação dos cidadãos. Por outro lado, também o alcance ampliado das diretrizes políticas em municípios com portes populacionais mais altos não significa impedimento de participação. De qualquer forma, a disponibilização de bens sociais é operacionalizada de forma distinta em um ou outro caso e isto pode afetar a distribuição de direitos sociais.

Todavia, dado que os municípios, após a constituição de 1988, adquiriram a condição de ente federado autônomo, cada um deles, seja com 500 ou 500.000 habitantes, estão, em princípio, aptos a conduzir seus destinos por meio de escolhas autônomas. Isto quer dizer que, ainda que se considere que grande parte dos municípios é resultado da divisão, e às vezes redivisão, de municípios com portes populacionais mais baixos, o que termina por gerar municípios com considerável fragilidade técnica, financeira e administrativa, não se pode negar que a condição de ente federado autônomo o torna legalmente capaz de reduzir a distância entre o cidadão e o poder político. Há nesta condição o germe de uma ampliação do exercício da democracia. Em municípios maiores, muitas vezes este trânsito é engessado, impedindo ou dificultando a participação mais direta dos cidadãos. Mas, por outro lado, propicia a germinação de movimentos reivindicatórios importantes. O que está em jogo, portanto, é o quanto é possível aproximar o cidadão, ou o destinatário dos direitos sociais, da esfera de produção das políticas e ações que objetivam a disponibilização daqueles direitos. Quanto mais próximo estiver o destinatário do direito do espaço de produção de políticas, menos risco terá em aceitar formas e proposições ineficientes ou insuficientes da disponibilização do direito. Contudo, não é a aproximação física ou geográfica que garante a participação qualificada dos cidadãos ou a paridade de participação. A participação política como par é imprescindível na objetivação dos direitos sociais e em geral, é junto com o reconhecimento social e a proteção jurídica a base que sustenta a justa distribuição dos direitos sociais (BOURDIEU, 2004; FRASER, 2008).

Dito de outra forma, parcelas significativas da população podem estar sujeitas a diferentes formas de organização administrativa e política. Isto pode ter consequências na proposição, condução e efetivação das políticas públicas, tanto como desencadeador de formas mais efetivas de reivindicação social e, portanto maior capacidade de repartição do poder entre os destinatários, mas também, de forma inversa o distanciamento destes em relação à tomada de decisões políticas. A prevalência de uma ou outra situação está relacionada com as disputas travadas no

campo político, o qual se conforma a partir de *desiguais possibilidades de produção de representação do mundo social* e que influenciam as formas de condução da política em determinado contexto social, ou mais especificamente, está relacionada às práticas mais ou menos democráticas possíveis em um *agrupamento social* (BOURDIEU, 2004; WEBER, 2004).

Nesse sentido, não é descabido pensar que maiores concentrações populacionais possibilitem, por exemplo, a emergência de formas reivindicatórias de direitos sociais mais aperfeiçoadas, frutos da atuação de movimentos sociais, ao passo que em municípios com portes populacionais menores é possível que as formas de distribuição de um direito social devam mais a relações de compadrio, por exemplo. As políticas educacionais em geral são delineadas em tais contextos. Pensar que o ensino fundamental para aproximadamente metade da população é proposto e implementado por menos de 300 administrações municipais, enquanto que para a outra metade é urdido em mais de 5200 centros decisórios, dá sinal da complexidade em que são forjadas as políticas para a distribuição do direito ao ensino fundamental. Acrescente-se ainda que o regime de colaboração que orienta as formas de oferta e manutenção da educação básica, apesar de ser prescrição legal, não possui ordenamento ou regramento adequado que oriente sua execução, resultando em uma multiplicidade de formas de repartição de responsabilidades para oferta da educação básica.

Estas verificações adquirem matizes diferenciadas quando são analisadas regionalmente. Em 2012, na região Nordeste, quase 97% dos municípios são considerados PEQ ou MED e neles estão concentrados cerca de 60% da população. A grande concentração de municípios destes portes populacionais, em especial os PEQ, em uma região com índices expressivos de pobreza, pode ter alguma relação com a explicação de Tomio (2002). O autor vê a possibilidade de obtenção de mais recursos pela divisão de municípios motivados por uma estrutura fiscal que permite ganhos financeiros, o que faria ampliar municípios deste porte populacional. Em oposição, a região Sudeste apresenta o menor percentual de municípios PEQ e MED (91,67%), os quais reúnem por volta de 30% da população, enquanto os outros 60% estão em municípios GRD, MGRD e CAP. Nesse sentido pode-se afirmar que o Sudeste é a região com as maiores aglomerações urbanas, ou, de acordo com IBGE, uma região onde os deslocamentos populacionais provocam o fenômeno denominado metropolização.

A outras regiões não se afastam muito dos percentuais nacionais. Todas estas informações estão sintetizadas na tabela 3.

TABELA 3 – MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE ACORDO COM O PORTE POPULACIONAL, POPULAÇÃO E REGIÃO GEOGRÁFICA

Região	1996				2006				2012			
	Porte populacional	Municípios	%	População	Porte populacional	Municípios	%	População	Porte populacional	Municípios	%	População
Norte	PEQ	274	67,99%	2412138	21,4%	282	62,81%	2416187	16,1%	273	60,80%	2445869
	MED	115	28,54%	4414217	39,1%	148	32,96%	5918240	39,4%	152	33,85%	6121663
	GRD	7	1,74%	1181126	10,5%	12	2,67%	2036729	13,6%	17	3,79%	2747351
	MGRD	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0
	CAP	7	1,74%	3280022	29,1%	7	1,56%	4650904	31,0%	7	1,56%	5017906
	Sub total	403	100,00%	11287503	100,0%	449	100,00%	15022060	100,0%	449	100,00%	16332789
	PEQ	1031	65,67%	10913343	23,9%	1220	68,04%	12020313	23,3%	1193	66,50%	11919486
Nordeste	MED	493	31,40%	18109822	39,6%	520	29,00%	19420128	37,6%	542	30,21%	20265261
	GRD	35	2,23%	6249684	13,7%	42	2,34%	7645344	14,8%	48	2,68%	8762308
	MGRD	2	0,13%	1149440	2,5%	2	0,11%	1187175	2,3%	2	0,11%	1222885
	CAP	9	0,57%	9254549	20,3%	9	0,50%	11336067	22,0%	9	0,50%	11737204
	Sub total	1570	100,00%	45676838	100,0%	1793	100,00%	51609027	100,0%	1794	100,00%	53907144
	PEQ	1054	69,21%	8328851	12,7%	1142	68,47%	8904502	11,2%	1140	68,35%	9085518
	MED	368	24,16%	15192736	23,2%	395	23,68%	16421227	20,6%	389	23,32%	16154897
Sudeste	GRD	90	5,91%	18990667	28,9%	113	6,77%	23695735	29,8%	121	7,25%	25054681
	MGRD	7	0,46%	5515501	8,4%	14	0,84%	10669280	13,4%	14	0,84%	10774965
	CAP	4	0,26%	17582767	26,8%	4	0,24%	19870360	25,0%	4	0,24%	20495922
	Sub total	1523	100,00%	65610522	100,0%	1668	100,00%	79561104	100,0%	1668	100,00%	81565983
	PEQ	841	79,87%	6477343	28,1%	940	79,12%	6344874	23,2%	935	78,70%	6402192
	MED	179	17,00%	7582389	32,9%	200	16,84%	8041463	29,4%	205	17,26%	8280704
	GRD	30	2,85%	6002069	26,0%	45	3,79%	9286464	34,0%	43	3,62%	8356940
Sul	MGRD	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0
	CAP	3	0,28%	3008853	13,0%	3	0,25%	3636062	13,3%	3	0,25%	3626633
	Sub total	1053	100,00%	23070654	100,0%	1188	100,00%	27308863	100,0%	1188	100,00%	27708514
	PEQ	342	80,66%	2570052	29,9%	369	79,35%	2806470	25,8%	357	76,77%	2777897
	MED	71	16,75%	2531405	29,5%	81	17,42%	3244206	29,8%	91	19,57%	3602974
	GRD	8	1,89%	1462027	17,0%	12	2,58%	2306537	21,2%	14	3,01%	2689333
	MGRD	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0
Centro Oeste	CAP	3	0,71%	2023340	23,6%	3	0,65%	2528520	23,2%	3	0,65%	2700493
	Sub total	424	100,00%	8586824	100,0%	465	100,00%	10885733	100,0%	465	100,00%	11770697
	PEQ	3542	71,22%	30701727	19,91%	3953	71,06%	32492346	17,62%	3898	70,06%	32630962
	MED	1226	24,65%	47830569	31,01%	1344	24,16%	53045264	28,77%	1379	24,78%	54425499
	GRD	170	3,42%	33885573	21,97%	224	4,03%	44970809	24,39%	243	4,37%	47610613
	MGRD	9	0,18%	6664941	4,32%	16	0,29%	11856455	6,43%	18	0,32%	13039895
	CAP	26	0,52%	35149531	22,79%	26	0,47%	42021913	22,79%	26	0,47%	43578158
Total	4973	100,00%	154232341	100,00%	5563	100,00%	184386787	100,00%	5564	100,00%	191285127	

FONTE: (IBGE, 2013)

Destarte, os portes populacionais dos municípios estão distribuídos de formas diferenciadas quando são considerados no âmbito das regiões geográficas brasileiras a que pertencem. Este parece se constituir em um aspecto importante quando se considera as formas de oferta educacional, especialmente no ensino fundamental público. Esta etapa da educação básica é ofertada de forma colaborativa entre estados e municípios, derivadas das ordenações legais prescritas na Constituição de 1988 e na LDB 9394/96. Contudo, dada a relativa autonomia dos entes federados envolvidos e os processos de disputa política diferenciada nos distintos contextos políticos, os acordos para a oferta do ensino fundamental podem resultar em peculiares modelagens da oferta educacional em questão. O contexto político pode ser determinado, em parte, pelo porte populacional, já que maior ou menor concentração de habitantes em um determinado município pode influenciar na maior ou menor transparência nas ações políticas, maior ou menor participação social, maior ou menor controle social, entre outros aspectos, que ajudam a dar forma às políticas entre as esferas de governo, conforme visto anteriormente.

Ainda, se levado em conta os processos de constituição de parte considerável dos municípios brasileiros, especialmente após a constituição de 1988, quando em boa parte deles a emancipação derivou da possibilidade de melhorar a capacidade financeira local, pode-se pensar que a pouca ou precária autonomia destes novos entes federados pode não ser capaz de atribuir força necessária aos contornos das políticas educacionais de modo a atuar plenamente no campo das formulações e proposições políticas, cabendo a estes municípios, não raras vezes, o papel de coadjuvantes. É o caso de parte dos municípios pequenos, que resultaram do desmembramento de municípios também pequenos, pois, ao se emanciparem, passam a receber igual aporte financeiro do município de origem (TOMIO, 2002). Muitos desses funcionam como uma extensão política e administrativa dos entes federados mais abrangentes. Não é raro encontrar em municípios com este perfil, diretrizes e estratégias políticas fornecidas pelos governos estaduais e federais. Alguns, inclusive, em forma de manuais técnicos que orientam os procedimentos locais. No Paraná, por exemplo, onde a oferta e manutenção dos anos iniciais estão quase que totalmente sob a responsabilidade dos municípios, a secretaria estadual da educação fornece a todos os municípios um conjunto de orientações

educacionais para esta parte do ensino fundamental (GUSSO, 2010)¹². É verdade que, como ente federado autônomo, nenhum deles está obrigado a seguir as orientações, mas supõe-se que boa parte deles aceitem, mesmo com alguma restrição, tais sugestões, pois como nem todos os municípios possuem Conselhos Municipais e Sistema Municipal próprios, seguem as diretrizes do Conselho Estadual. Também é verdade que a autonomia não está vinculada a autoria de certas orientações ou diretrizes na organização educacional e municípios podem aceitar sugestões autonomamente, mas muitas vezes a aceitação se dá pela frágil capacidade administrativa de elaborar seus próprios planos educacionais.

Desse modo, importa analisar como se apresenta a participação de cada esfera de governo na oferta do ensino fundamental público.

3.2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DA OFERTA DE MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Dado que a origem da conformação desta etapa da educação básica está na justaposição de etapas anteriormente distintas (primário e ginásio)¹³ cujas organizações pedagógicas e administrativas ainda estão preservadas, o ensino fundamental constitui-se na etapa da educação básica com um singular ordenamento: mantém as estruturas dos cursos originais unidas pelo manto da obrigatoriedade. Junto com a consequente ampliação do direito à educação estão as dificuldades para ofertar e manter o ensino fundamental, dado a complexidade de estruturas distintas no interior de uma mesma etapa de ensino. Isso é tão explícito que tanto para as esferas governamentais como para os profissionais que atuam nesta etapa da educação básica e também para pesquisadores e gestores o ensino

¹² O documento em questão, intitulado ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS: ORIENTAÇÕES PEDAGÓGICAS PARA OS ANOS INICIAIS (SEED, 2010), fornecem orientações detalhadas a partir de determinada concepção política pedagógica. Note-se que os municípios que aceitam estas orientações para suas redes, na verdade aceitam a proposta do ente federado que lhe transferiu os encargos educacionais e, deste modo, não se pode dizer que a assunção por parte dos municípios pode ser considerada ação política autônoma.

¹³ Ver mais em ZAMPIRI (2009).

fundamental é sempre denominado pelas distinções que o compõem, ou seja, anos iniciais e anos finais, ensino fundamental I e II.

Em tais condições a lei, tanto a Constituição Federal como a Lei 9394/96, prescrevem formas colaborativas entre as esferas de governo, estadual e municipal para a oferta e manutenção do ensino fundamental, porém não indica um ordenamento adequado para a formulação dos acordos necessários a esta incumbência dos entes federados. Daí a ocorrência de múltiplas formas de disponibilizar o ensino fundamental que pode se traduzir em repartições de matrículas ou das fases do curso, com incidências variadas de uma esfera ou outra de governo. Na verdade a não regulamentação aliada à autonomia dos entes federados nesta questão possibilita gerar um acordo diferente para cada estado, potencializando grande instabilidade na garantia do direito ao ensino fundamental para todos os brasileiros.

Nessas circunstâncias, importa observar de que forma as esferas de governo, estadual e municipal, repartem as responsabilidades com o ensino fundamental nas duas fases que o compõem, AI e AF. Para tanto se analisou, a princípio, a oferta de matrículas das duas esferas de governo nas duas fases do ensino fundamental em cada município brasileiro.

Para esta análise foram consideradas as informações de matrículas referentes aos anos de 1996 (data que antecede o FUNDEF), 2006 (término do FUNDEF) e 2012, por ser a informação mais atualizada sobre operacionalização de matrículas.

As observações sobre o volume e a evolução das matrículas no ensino fundamental em cada esfera de governo, no período analisado, além de indicar uma grande diversidade nas formas operadas em cada estado, mostra também que, em um mesmo estado, as formas de operacionalização na distribuição de matrículas também diferem para cada fase desta etapa educacional, ou seja, é raro encontrar o mesmo desenho de oferta para os AI e AF do mesmo estado, ainda que em alguns, tais diferenças sejam tão somente nos percentuais de cada oferta e não necessariamente na mudança da esfera de governo para o atendimento de uma ou outra parte desta parte da educação básica. Por isso, optou-se por analisar separadamente as duas fases do ensino fundamental.

Antes, porém, convém colocar em destaque algumas evidências gerais observadas no quadro geral de ofertas de matrículas. Nota-se que, em todos os

estados houve um processo de transferência de matrículas do estado para os municípios nas duas fases do ensino fundamental, ainda que em proporções diferenciadas. Mas dois estados não seguem o padrão, Paraná e Amapá. Nestes, pode-se dizer que para os AF houve estadualização de matrículas. Além destes, nos estados do Acre, Rondônia, Roraima e Mato Grosso, nota-se primeiro o aumento do percentual de matrículas municipais nos AF em 2006 e, posteriormente, em 2012, queda nos percentuais desta esfera de governo. Desse modo, já é possível perceber como os acordos para a repartição das responsabilidades foram acontecendo sem critérios definidos e, por isso, irregulares e não homogêneos, como já observado por Farenzena (2006).

Ressalva deve ser feita também em relação à evolução das transferências. Estas são mais robustas no período entre 1996 e 2006, período que coincide com a vigência do FUNDEF, enquanto que os percentuais observados em 2012 são bem mais tímidos, indicando uma possível estabilização nos modos de repartição de matrículas entre os entes federados, estados e municípios, ainda que em todos os estados percebe-se, em graus diferenciados, potencial de municipalização. Dito de outra forma, caso fosse interessante ou vantajoso para alguma esfera de governo, ainda haveria possibilidade de transferência de matrículas para os municípios. Isto pode ser percebido pela participação dos governos estaduais e municipais na oferta de matrículas nas duas fases do ensino fundamental em todos os estados em 2012, após 24 anos da promulgação da Constituição Federal e da plena vigência da política de Fundos.

Feitas estas primeiras considerações gerais, a partir de agora a análise será conduzida separadamente para cada fase do ensino fundamental conforme as justificativas antes expostas.

3.2.1 Participação das esferas de governo na oferta de matrículas dos anos iniciais

As primeiras observações decorrentes das informações levantadas sobre matrícula informam que em 1996, passados oito anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, que tornou o município ente federado autônomo, fato

que possibilitou uma maior assunção de responsabilidades educacionais pelos municípios, a esfera estadual ainda operava com o maior percentual de ofertas de matrículas para esta parte do ensino fundamental em grande parte dos estados do país. Exceção feita aos estados da região Nordeste e dos estados do Paraná e Rio de Janeiro, cujo percentual de oferta é superior na esfera municipal. Note-se que o ano de 1996 marca a aprovação do FUNDEF que entra em vigor em 1998, permanecendo até 2006. O FUNDEF, iniciativa política que reorganizou o financiamento educacional especialmente para o ensino fundamental, tem seus efeitos perceptíveis somente após 1998. Por isso, em 1996 a esfera estadual é ainda responsável pela maior parte da oferta de matrículas.

Em 2006, dez anos após a vigência do FUNDEF, a situação é bastante diferenciada nos percentuais de oferta de matrícula. Agora é a esfera municipal, em todos os estados, que apresenta percentuais superiores na oferta de matrículas para os AI, com a única exceção feita ao estado de Roraima onde a esfera estadual ainda operava de forma majoritária na oferta de matrículas. Nesse sentido pode se dizer que houve uma transferência de responsabilidades para as esferas municipais em relação aos anos iniciais, ou, na acepção de Araújo (2010), a tendência estadualista foi invertida na responsabilização pelo ensino fundamental que passou a estar a cargo majoritariamente dos governos municipais.

Em 2012, segue a transferência dos encargos com as matrículas dos AI para os municípios, porém de forma mais atenuada. Fato que permite cogitar a possível influência das políticas de fundos, cuja vigência do FUNDEF caracterizou-se como uma política de focalização no ensino fundamental, enquanto seu sucessor, o FUNDEB, ampliou os efeitos para toda a educação básica, que pode ter desmotivado as transferências de responsabilidades para os municípios.

Entretanto, as transferências para os municípios não acontecem de forma semelhante entre as unidades federativas. Observa-se que alguns estados apresentaram uma inversão quase proporcional na oferta de matrículas para os AI. Nos estados de Tocantins, Rondônia, Minas Gerais e Santa Catarina, de cada 100 matrículas disponibilizadas em 1996, aproximadamente 60 eram ofertadas pelos governos estaduais e 40 pelos governos municipais e em 2006 esta proporção se inverteu. O estado do Espírito Santo também segue esta lógica, porém em outra proporção, ou seja, de mais ou menos 7 para 3, o que quer dizer que de cada 100 matrículas ofertadas em 1996, 70 provinham do governo estadual e 30 dos governos

municipais e, em 2006, a prevalência de oferta é invertida entre as esferas de governo. Já em outros estados como Pará e Goiás, é bem mais acentuado o percentual de transferência de responsabilidade de matrículas para os municípios, de tal forma que mais de 85% das matrículas para os AI no Pará e por volta de 80% em Goiás estavam a cargo das esferas municipais em 2006.

Atente-se também para os estados que em 1996 tinham ofertas similares entre as esferas de governo (diferença entre percentuais em torno de 2%), que é o caso de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. Os dois primeiros evoluíram de forma idêntica, ou seja, em 2006, o volume de transferência resultou na seguinte figuração: de cada 100 matrículas, 60 estavam a cargo dos municípios e 40 dos estados. Já o Rio Grande do Sul foi o estado que menos transferiu responsabilidades com matrículas para os municípios neste período, ainda que o percentual de matrículas municipal ultrapasse a oferta estadual. Como será visto na sequência, este é o estado que, em todo o período observado, revelou os menores percentuais de transferências, sendo a unidade da federação com a maior participação estadual para esta parte do ensino fundamental. Finalmente, o estado de Roraima, apesar de também ter transferido 30,3% das matrículas para a esfera municipal, ainda a oferta estadual é superior à municipal. Nos estados onde a oferta municipal já era superior houve uma intensificação neste período. Como é o caso de todos os estados do Nordeste juntamente com o Paraná e o Rio de Janeiro. Em tais estados, o percentual de oferta de matrículas municipal é sempre superior a 70%, sendo que nos estados do Paraná, Bahia, Ceará e Maranhão o percentual é superior a 90%. Essas informações podem ser melhor visualizadas na tabela 4.

TABELA 4 – OFERTA DE MATRÍCULAS (%) PARA OS ANOS INICIAIS (AI) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, UNIDADE FEDERATIVA E REGIÃO

REGIÃO	UF	DEP ADM	ANOS INICIAIS			
			1996	2006	2012	
NORTE	ACRE	ESTADUAL	62,1	52,3	47,3	
		MUNICIPAL	37,9	47,7	52,7	
	AMAZONAS	ESTADUAL	51,0	27,5	24,9	
		MUNICIPAL	49,0	72,6	75,1	
	AMAPA	ESTADUAL	82,6	61,8	49,4	
		MUNICIPAL	17,4	38,2	50,6	
	PARA	ESTADUAL	52,3	14,7	9,6	
		MUNICIPAL	47,7	85,3	90,5	
	RONDONIA	ESTADUAL	55,3	38,0	35,6	
		MUNICIPAL	44,7	62,0	64,4	
	RORAIMA	ESTADUAL	94,4	64,1	33,2	
		MUNICIPAL	5,6	35,9	66,8	
	TOCANTINS	ESTADUAL	58,0	37,4	35,0	
		MUNICIPAL	42,1	62,6	65,0	
	NORDESTE	ALAGOAS	ESTADUAL	29,3	14,1	6,7
			MUNICIPAL	70,7	85,9	93,3
BAHIA		ESTADUAL	41,3	7,2	1,6	
		MUNICIPAL	58,7	92,8	98,4	
CEARÁ		ESTADUAL	31,5	2,5	0,8	
		MUNICIPAL	68,5	97,5	99,2	
MARANHÃO		ESTADUAL	23,2	9,5	4,9	
		MUNICIPAL	76,8	90,5	95,1	
PARAIBA		ESTADUAL	35,9	25,6	21,5	
		MUNICIPAL	64,1	74,4	78,5	
PERNAMBUCO		ESTADUAL	36,1	13,5	5,3	
		MUNICIPAL	63,9	86,5	94,7	
PIAUI		ESTADUAL	38,1	18,7	10,3	
		MUNICIPAL	61,9	81,3	89,7	
RIO GRANDE DO NORTE		ESTADUAL	45,7	27,6	21,6	
		MUNICIPAL	54,3	72,4	78,4	
SERGIPE	ESTADUAL	43,7	26,7	23,0		
	MUNICIPAL	56,3	73,3	77,0		
SUDESTE	SÃO PAULO	ESTADUAL	85,9	37,8	28,0	
		MUNICIPAL	14,1	62,2	72,0	
	RIO DE JANEIRO	ESTADUAL	30,5	13,9	3,2	
		MUNICIPAL	69,5	86,2	96,8	
	MINAS GERAIS	ESTADUAL	68,8	38,1	34,1	
		MUNICIPAL	31,3	61,9	66,0	
ESPIRITO SANTO	ESTADUAL	74,0	21,9	17,4		
	MUNICIPAL	26,0	78,1	82,6		
SUL	PARANA	ESTADUAL	19,0	4,0	0,7	
		MUNICIPAL	81,0	96,0	99,3	
	SANTA CATARINA	ESTADUAL	64,3	38,7	32,6	
		MUNICIPAL	35,7	61,3	67,4	
	RIO GRANDE DO SUL	ESTADUAL	51,1	42,9	42,1	
		MUNICIPAL	49,0	57,1	57,9	
CENTRO OESTE	GOIAS	ESTADUAL	53,3	20,0	8,5	
		MUNICIPAL	46,7	80,1	91,5	
	MATO GROSSO	ESTADUAL	50,7	36,3	33,2	
		MUNICIPAL	49,3	63,7	66,8	
	MATO GROSSO DO SUL	ESTADUAL	50,6	31,5	28,5	
		MUNICIPAL	49,5	68,5	71,5	

FONTE: INEP (2013)

No entanto, o volume dessas transferências de matrículas para os municípios varia de estado para estado não permitindo generalizações. Assim, observa-se uma transferência de 52% no Estado do Espírito Santo e cerca de 8% no Rio Grande do Sul no período entre 1996 e 2006.

De 2006 até 2012 os percentuais de transferências não ultrapassam 12%. Com exceção de Roraima, cujo aumento de quase 31% das matrículas municipais, finalmente superou a oferta estadual. Em vários estados o percentual não atinge 5%, como é o caso de Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Tocantins, Maranhão, Pará, Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná e Ceará, dando a impressão de que possíveis acordos praticados entre as esferas de governo já haviam sido realizados e que os baixos percentuais resultariam de possíveis finalizações dos processos ou do modo como tais acordos foram proferidos. Ainda, mais provável, trata-se da hipótese de que o FUNDEB equilibrou a repartição da oferta de matrículas entre os entes federados.

Dada a diversidade de formas de oferta nos estados, não é despropósito pensar que a forma e o tempo nas negociações não sejam uniformes, resultando em processos mais ou menos acelerados. Como dito antes, alguns estados resolveram o problema antes, já em 2006, enquanto outros demoraram mais, revelando a possível influência das forças políticas no encaminhamento destas questões, que podem tanto emperrar ou impulsionar tais processos. No entanto, as informações apontam uma inflexão no volume de transferências para os municípios em 2006, dando a impressão de uma possível estabilização após este período. Estas observações estão sintetizadas na tabela 5.

TABELA 5 – TRANSFERÊNCIAS (%) DE MATRÍCULAS DOS ANOS INICIAIS PARA A ESFERA MUNICIPAL NOS PERÍODOS DE 1996 A 2006 E ENTRE 2006 A 2012

REGIÃO	UF	PERÍODO	
		1996 - 2006	2006 - 2012
NORTE	ACRE	9,8	4,9
	AMAZONAS	23,5	2,5
	AMAPA	20,8	12,4
	PARA	37,6	5,1
	RONDONIA	17,3	2,4
	RORAIMA	30,3	31,0
	TOCANTINS	20,6	2,4
NORDESTE	ALAGOAS	15,2	7,4
	BAHIA	34,1	5,6
	CEARÁ	29,0	1,7
	MARANHAO	13,7	4,6
	PARAIBA	10,3	4,1
	PERNAMBUCO	22,6	8,2
	PIAUI	19,4	8,4
	RIO GRANDE DO NORTE	18,1	6,0
SUDESTE	SERGIPE	17,0	3,8
	SÃO PAULO	48,0	9,8
	RIO DE JANEIRO	16,7	10,6
	MINAS GERAIS	30,6	4,1
SUL	ESPIRITO SANTO	52,1	4,6
	PARANA	15,0	3,3
	SANTA CATARINA	25,6	6,2
CENTRO OESTE	RIO GRANDE DO SUL	8,1	0,8
	GOIAS	33,4	11,5
	MATO GROSSO	14,4	3,1
	MATO GROSSO DO SUL	19,0	3,0

FONTE: INEP (2013)

Por outro lado, embora não se possa contestar que as esferas municipais assumiram a maior parte das responsabilidades com esta parte do ensino fundamental, verifica-se em 2012, decorridos 24 anos da vigência da Constituição de 1988 e 14 anos da operacionalização da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB), que a esfera estadual ainda oferta matrículas em todos os estados, ainda que em alguns casos este percentual seja muito baixo, como é o caso do Paraná e Ceará, em que a esfera estadual participa com menos de 1% de matrículas nesta parte do ensino fundamental. Ora, ainda que em níveis mais baixos, a esfera estadual continua a operar na oferta e manutenção dos AI.

Contudo, de um modo geral, evidencia-se que de fato houve uma transferência dos encargos com os AI do ensino fundamental para os municípios, no que diz respeito à disponibilização de matrículas e isto ocorreu de maneira mais vigorosa no período que coincidiu com a vigência do FUNDEF, ou seja, especialmente entre 1996 e 2006.

Por outro lado, ainda que esteja em vigor desde a promulgação da Constituição de 1988, o regime de colaboração dela decorrente, instrumento instaurado para organizar a oferta educativa entre os entes federados, não conseguiu produzir um mínimo de uniformidade nos acordos de forma a, senão superar, ao menos minimizar as desigualdades no acesso e fruição à educação obrigatória por todos os brasileiros. No caso dos AI, a grande variação nos percentuais de participação de cada esfera de governo em cada estado brasileiro demonstra o quanto pode resultar diferente o acesso a este direito entre os estudantes brasileiros. Assim, em uma mesma região, pode-se encontrar, tanto estados com forte participação estadual assim como estados em que praticamente os municípios assumiram os compromissos educacionais em relação aos AI. Na região Sul, por exemplo, nota-se uma considerável participação da esfera estadual no Rio Grande do Sul e inexpressiva oferta de matrículas estaduais no Paraná. Já a região Norte apresenta os mais altos percentuais de oferta estadual, mas o Pará esta praticamente nas mãos dos municípios que, em 2012, oferecem mais de 90% das matrículas. A única região que parece se aproximar de um padrão é o Nordeste. Ali, ainda que também a esfera estadual contribua com a oferta de matrículas, tal contribuição não ultrapassa 22% do total, constituindo-se a região mais municipalizada do país. Porém, já em 1996 a participação dos municípios era bastante expressiva.

Mas, porque razão a ausência de uniformidade na repartição da oferta pode influenciar o acesso ao direito à educação? Embora as causas que contribuem para a fratura no direito à educação para muitos brasileiros já são bastante discutidas e não pode ser resumida a apenas a instância governamental mantenedora, não é infundado dizer que o município, enquanto ente federado estatuído a partir da CF de 1988, é mais frágil econômica, política e administrativamente quando se compara com o ente federado, o estado. Especialmente os municípios pequenos, que se constituem na maioria no Brasil. Como já tratado anteriormente, aproximadamente 70% dos municípios brasileiros não têm mais de 20.000 habitantes e cerca de 25%

entre 20.000 e 100.000 habitantes, ou seja, a absoluta maioria, 95%, são municípios pequenos (PEQ) ou médios (MED).

Assim, além do volume de matrículas assumido por cada esfera de governo, importa saber como se distribui a participação de cada esfera de governo no interior dos municípios. Nesta perspectiva, interessa saber se as proporções de participação de cada esfera de governo são similares entre os municípios que compõem determinado estado da federação. Para isso, considerou-se a influência do porte populacional dos municípios, conforme especificação assumida neste trabalho, na determinação da participação das esferas de governo na distribuição de matrículas para os anos iniciais do ensino fundamental.

Quando observada a participação de cada esfera de governo de acordo com o porte populacional dos municípios, identificam-se padrões mais ou menos regionalizados. Assim, na região Nordeste, a participação da esfera estadual na oferta de matrículas para esta parte do ensino fundamental está fortemente localizada nas capitais ou municípios da categoria GR ou MGR na maioria dos estados, estabelecendo a lógica de quanto maior o porte populacional, maior a participação da esfera estadual. O único estado que destoa nesta região, após 2006, é a Bahia, onde a maior concentração de matrículas ofertadas pelo governo estadual está no município de Feira de Santana. O único na categoria MGR do estado e não na capital. Também em Pernambuco a maior concentração de matrículas estaduais está em municípios GR e MG e não na capital. Mas somente em 2006. Parece que a transferência de responsabilidades se deu especialmente nos municípios de menor porte populacional. Considerando apenas os municípios categorizados como PQ e ME, invariavelmente, é do governo municipal a maior oferta de matrículas. Em síntese, na região Nordeste a já pequena atuação do governo estadual está localizada nas capitais ou municípios de maior porte populacional, GR ou MGR. Evidencia-se também que, em 2006, já estava praticamente definida a forma de repartição de responsabilidades entre as esferas de governo na região. Na sequência, os gráficos 1, 2 e 3 ilustram estas considerações.

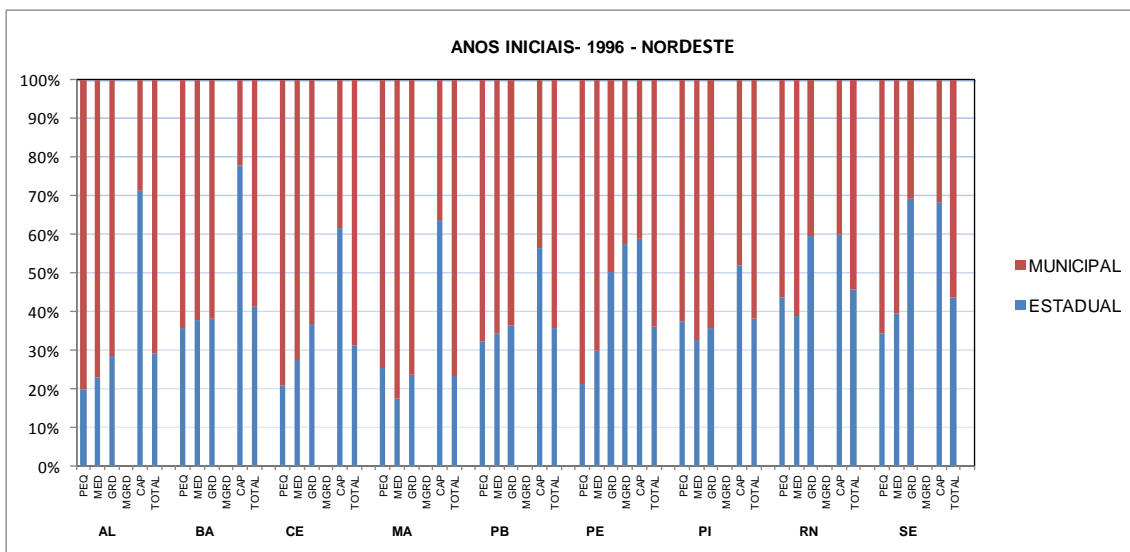


GRÁFICO 1 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 - NORDESTE

FONTE: INEP (2013)

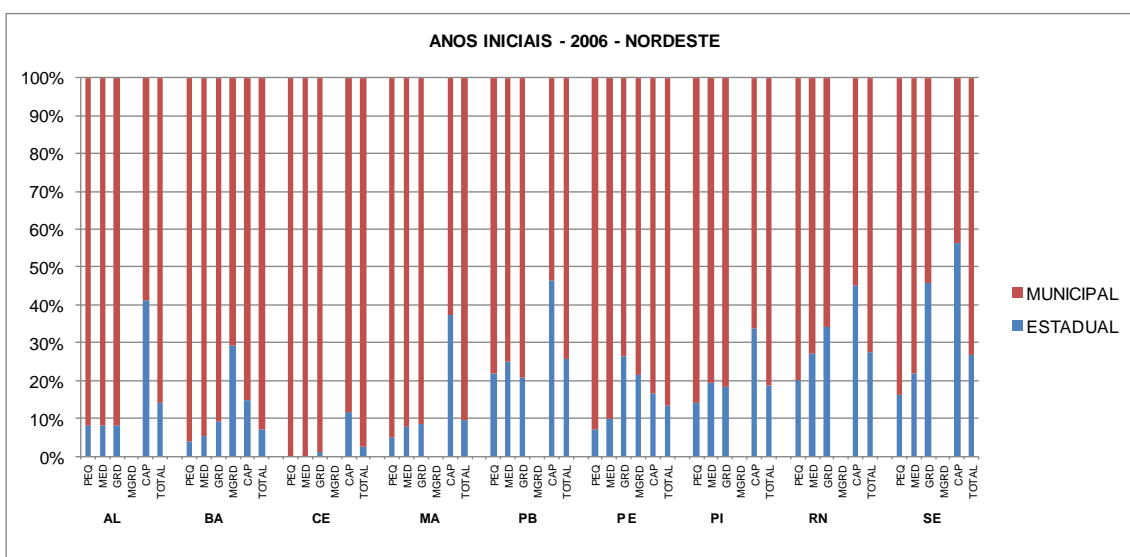


GRÁFICO 2 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 - NORDESTE

FONTE: INEP (2013)

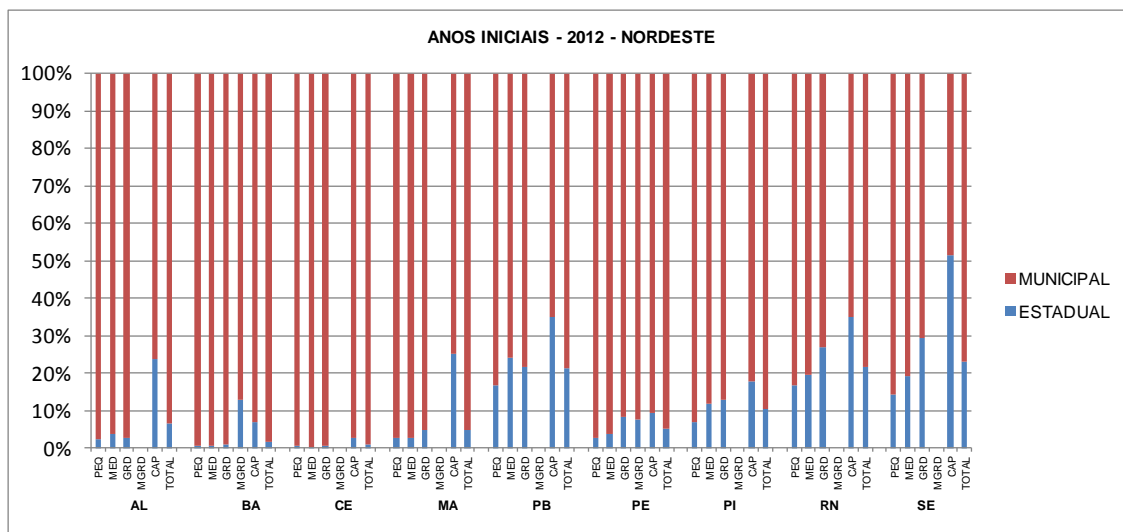


GRÁFICO 3 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 - NORDESTE

FONTE: INEP (2013)

A região Norte não segue este padrão. Nesta região, mesmo revelando os efeitos da transferência de responsabilidades para com os AI público com um significativo aumento do percentual de matrículas nas redes municipais, a esfera estadual, em 2012, oferta mais de 33% das matrículas. Os dois estados que não seguem este padrão são o Amazonas, aproximadamente 25%, e o Pará, o estado mais municipalizado da região Norte, cuja participação estadual nas matrículas situa-se em torno de 10% do total. Este último assemelha-se bastante com o padrão do Nordeste, e coincidentemente, é o estado da região Norte geograficamente mais próximo do Nordeste. Também nesta região a localização da participação é diversa. Não são as capitais que apresentam os mais altos percentuais de oferta estadual. Ao contrário, parece que a esfera estadual atua de forma mais homogênea em municípios de todos os portes populacionais. No estado de Roraima, por exemplo, a maior presença do governo estadual na oferta de matrículas está nos municípios PQ. Em Tocantins, nos municípios PE, ME e GR, todos com percentuais superiores à participação na capital e no Amazonas, em Rondônia e no Amapá nos municípios GR. As exceções ficam nos estados do Para e Acre, como já mencionado anteriormente. A seguir os gráficos 4, 5 e 6 reforçam as evidências.

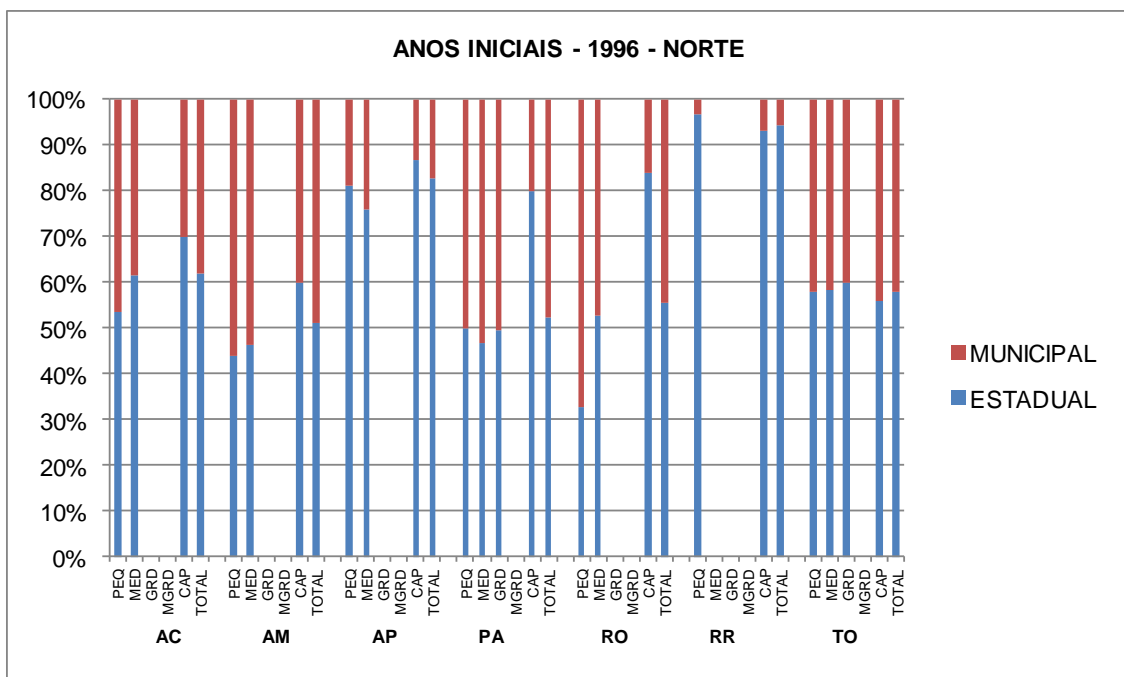


GRÁFICO 4 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 - NORTE

FONTE: INEP (2013)

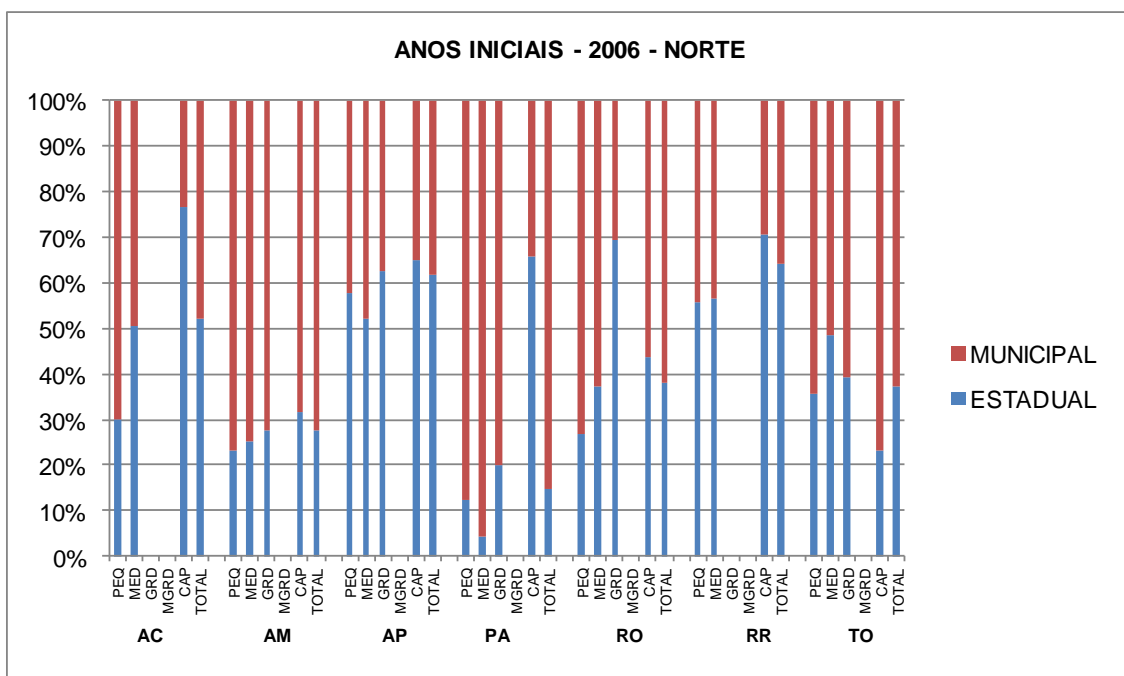


GRÁFICO 5 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 - NORTE

FONTE: INEP (2013)

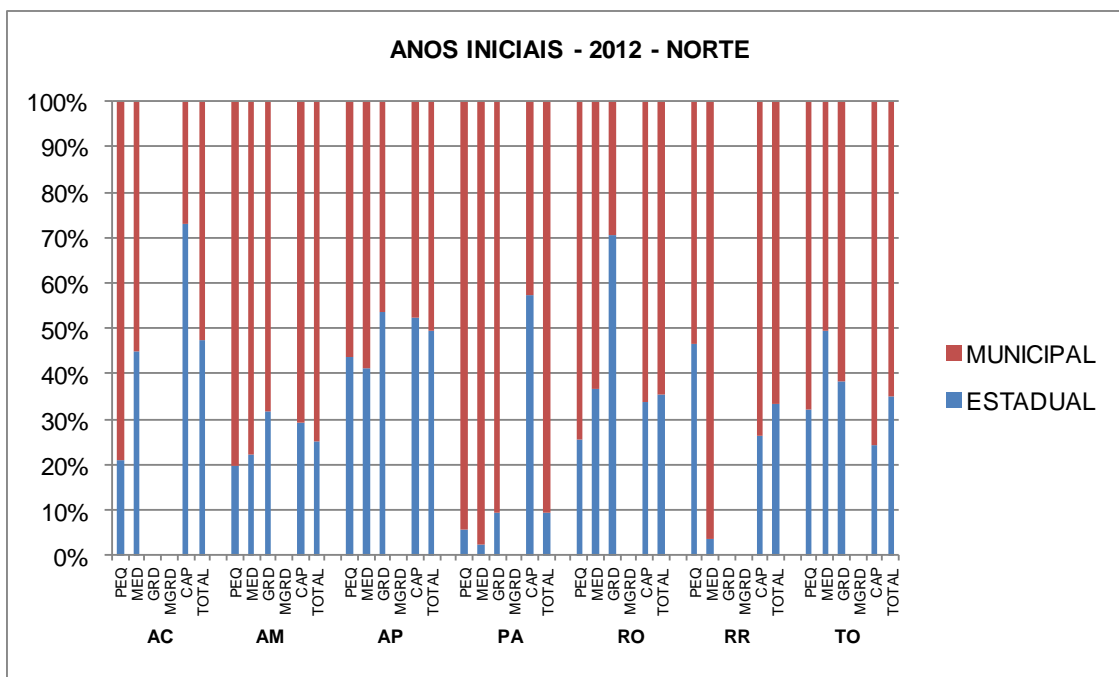


GRÁFICO 6 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 - NORTE

FONTE: INEP (2013)

Também os estados da região Centro Oeste eram bastante estadualizados em 1996 e, como o resto do país, igualmente mostra uma importante transferência de responsabilidades para com a oferta de matrículas para os anos iniciais. Contudo, tal como em grande parte dos estados da região Norte, a participação estadual parece não estar relacionada com determinado porte populacional ou condição político administrativa de um município, como é o caso das capitais, senão que a participação se distribui de forma equivalente ou aproximada entre todos os municípios, inclusive em Goiás, o estado que mais municipalizou. Neste estado a pouca participação da esfera estadual não é específica ou não está relacionada com características populacionais de certos municípios. Os gráficos 7 8 e 9 ilustram a análise.

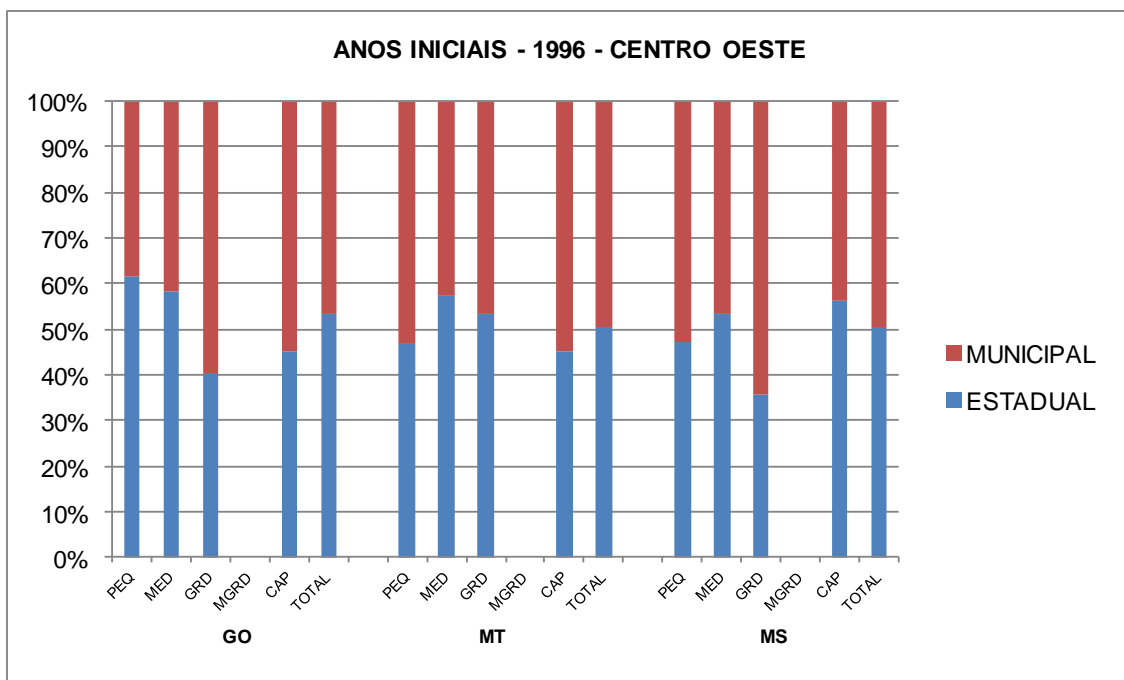


GRÁFICO 7 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – CENTRO OESTE

FONTE: INEP (2013)

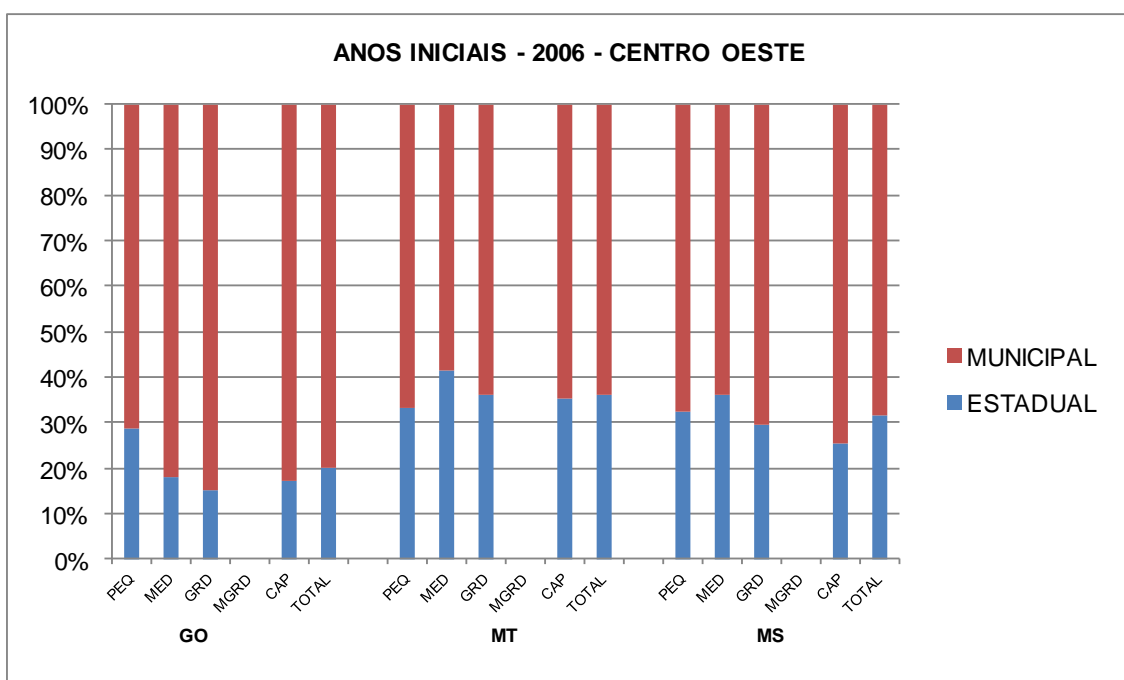


GRÁFICO 8 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – CENTRO OESTE

FONTE: INEP (2013)

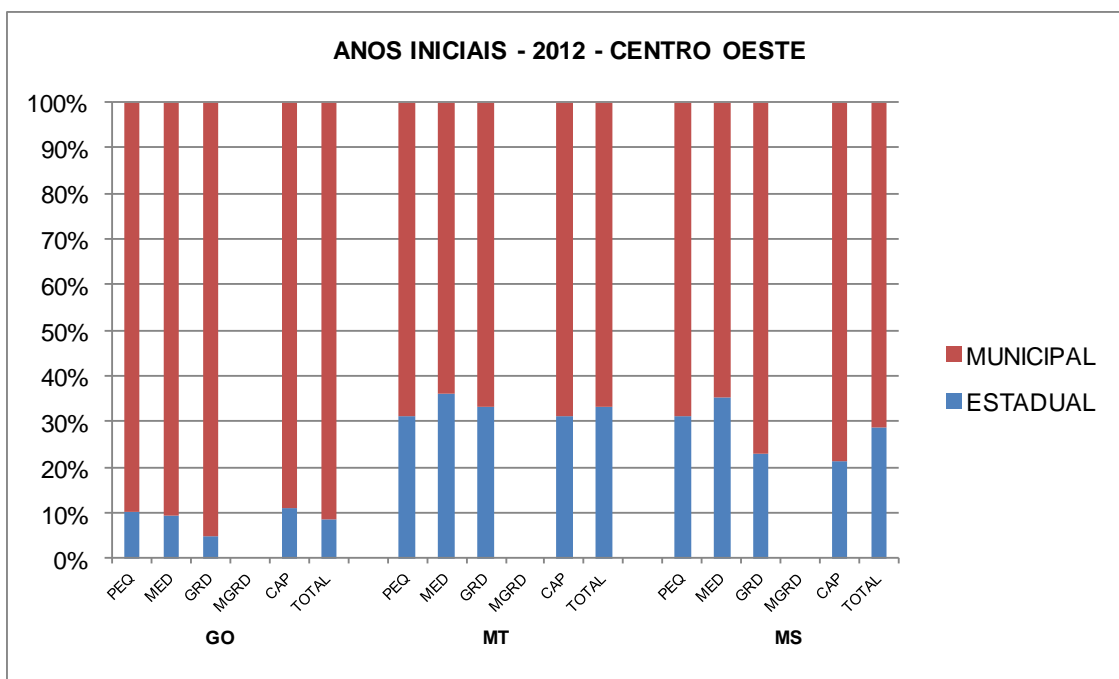


GRÁFICO 9 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – CENTRO OESTE

FONTE: INEP (2013)

Já na região Sudeste o movimento de transferência de matrículas dos anos iniciais não estabelece um padrão regional, mas aproxima os estados aos pares, ou seja, notam-se similaridades entre São Paulo e Minas Gerais e entre os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Nos dois primeiros as transferências foram mais vigorosas nos municípios menores, enquanto que nas duas capitais a evolução de matrículas para a esfera municipal é menos intensa. Tanto que o estado de São Paulo se apresentava em 1996 como um estado bastante estadualizado, sendo que na capital a participação da esfera estadual nas matrículas era menor quando comparada com os outros municípios. Em 2006, a participação geral da esfera estadual se inverte e a capital passa a contar com o maior percentual de matrículas para os anos iniciais ofertadas na esfera estadual. Formato este fortalecido em 2012. Na verdade, a capital de São Paulo não apresentou inflexão significativa na oferta de matrículas a cargo majoritariamente da rede estadual (65% em 1996, 58% em 2006 e 62% em 2012), sendo que o maior volume de transferências ocorreu fora da capital paulistana. No caso de Minas Gerais, ainda que não replique o desenho observado em São Paulo, também é na capital a maior participação da esfera estadual nesta parte do ensino fundamental, embora a diferença entre os

percentuais de participação na capital e nos outros municípios não seja muito intensa, ou seja, é mais uniforme a permanência da participação do governo estadual entre todos os municípios. Contudo, ressalte-se o fato de que nestes dois estados, em 1996, ainda que a participação estadual na capital possa ser considerada importante, era menor do que nos outros municípios, onde a oferta estadual era mais vigorosa. Em 2006, a transferência de encargos para os municípios é mais expressiva fora da capital e a situação se inverte, ou seja, a maior participação da rede estadual está na capital, mesmo que em percentuais menores que em 1996. Em 2012, esta tendência se acentua quando é na capital que o governo estadual atua com mais vigor na oferta de matrículas para os anos iniciais, ainda que em percentuais diferentes.

O outro par de estados desta região, Rio de Janeiro e Espírito Santo, como os demais da região também apresentavam importante presença da esfera estadual em 1996, especialmente nos municípios de menor porte populacional e de forma mais branda na capital. No entanto, o formato apresentado em 2006 é diverso daqueles estados. Nas capitais do Rio de Janeiro e Espírito Santo a participação da esfera estadual tem os menores percentuais. Ressalte-se que o Rio de Janeiro já em 1996 apresentava uma diminuta participação da esfera estadual na oferta de matrículas na capital e no decorrer do período este formato só foi intensificado, enquanto que no Espírito Santo, embora esta condição fosse obtida no período analisado em 2006, este estado apresentava em 1996 uma expressiva participação da esfera estadual na oferta de matrículas mesmo na capital. No entanto em 2012, as duas capitais estavam quase que totalmente municipalizadas e a pouca oferta estadual restringiu-se nos outros municípios, especialmente nos de maior porte populacional, porém com variações percentuais em cada estado. O formato alcançado em 2012 é o oposto ao obtido pelos estados da mesma região, São Paulo e Minas Gerais. Os gráficos 10 11 e 12 auxiliam a compreensão da evolução ocorrida nesta região.

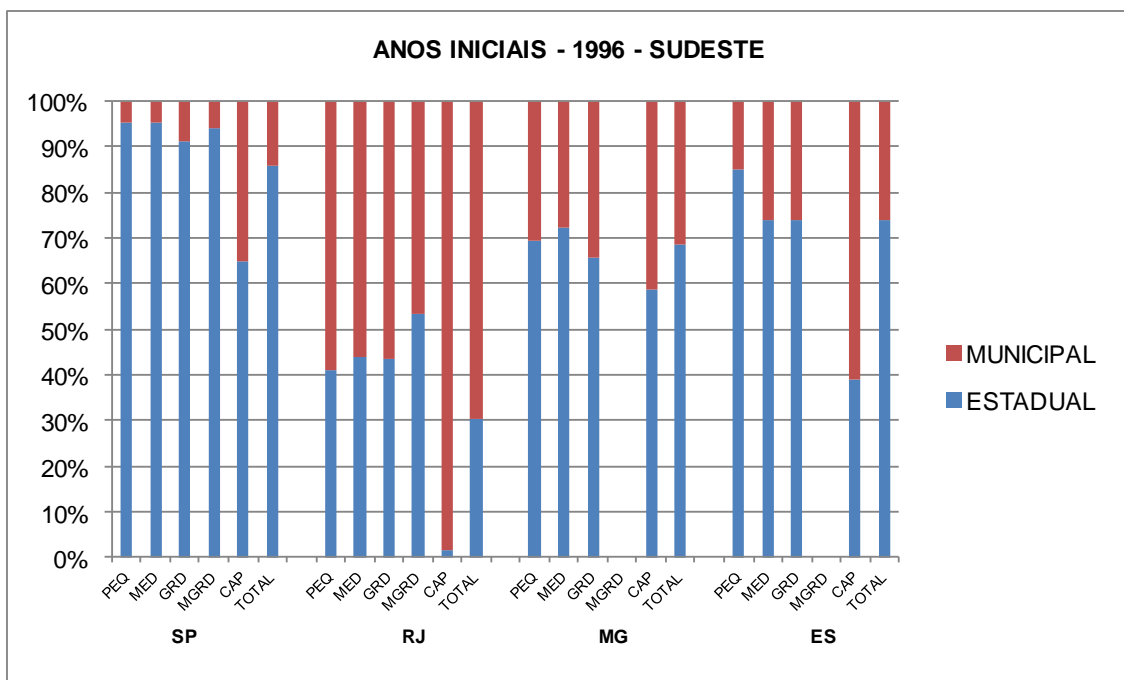


GRÁFICO 10 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – SUDESTE

FONTE: INEP (2013)

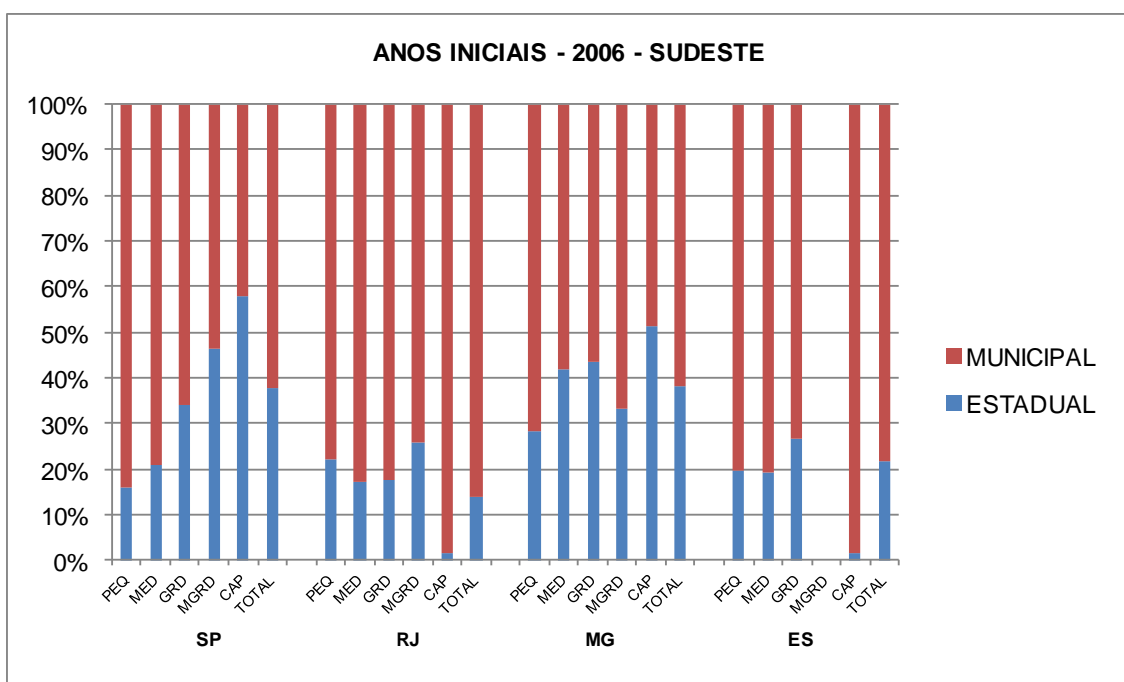


GRÁFICO 11 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – SUDESTE

FONTE: INEP (2013)

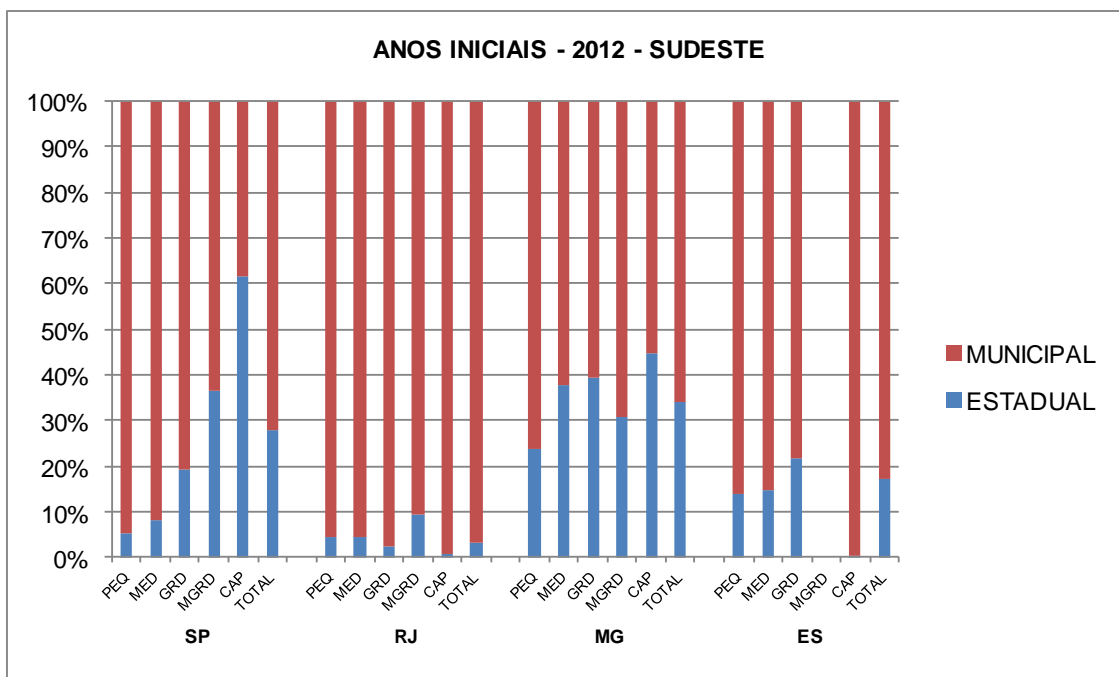


GRÁFICO 12 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – SUDESTE

FONTE: INEP (2013)

A região Sul é mais heterogênea na forma e no movimento entre as esferas de governo para oferta de matrículas para os anos iniciais, não se observando um padrão regional, pois parece que cada estado desenvolveu formas muito particulares de oferta e manutenção educacional. Embora se observe incremento na oferta municipal em todos os estados da região, parece ser bem mais tênue do que aconteceu em outras regiões. No entanto, mesmo esta semelhança é motivada por razões diferentes. Enquanto que em Santa Catarina e Rio Grande do Sul notava-se, em 1996, importante presença da esfera estadual, no Paraná já nesta ocasião o governo estadual pouco contribuía com matrículas para os anos iniciais. Assim, neste último estado havia pouco potencial de municipalização, diferente dos outros dois estados. Tanto que em 2012, no estado do Paraná, a oferta de matrículas para os AI estava quase que totalmente sob a responsabilidade dos governos municipais. O Rio Grande do Sul e Santa Catarina chegam em 2012 com contribuições importantes de oferta estadual de matrículas, especialmente o primeiro, como já mostrado anteriormente neste texto.

Se há alguma semelhança a ser considerada em relação às demais regiões, pode-se dizer que os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina apresentam evoluções próximas a determinados estados da região Norte, ou seja, processos de

municipalização mais brandos mostrando ainda em 2012 uma importante participação do governo estadual, enquanto o estado do Paraná se assemelha bastante às formas de oferta encontradas nos estados da região Nordeste para esta parte do ensino fundamental. É provável, no entanto, que as motivações, em ambos os casos, sejam distintas. Na sequência, essas ideias são ilustradas pelos gráficos 13, 14 e 15.

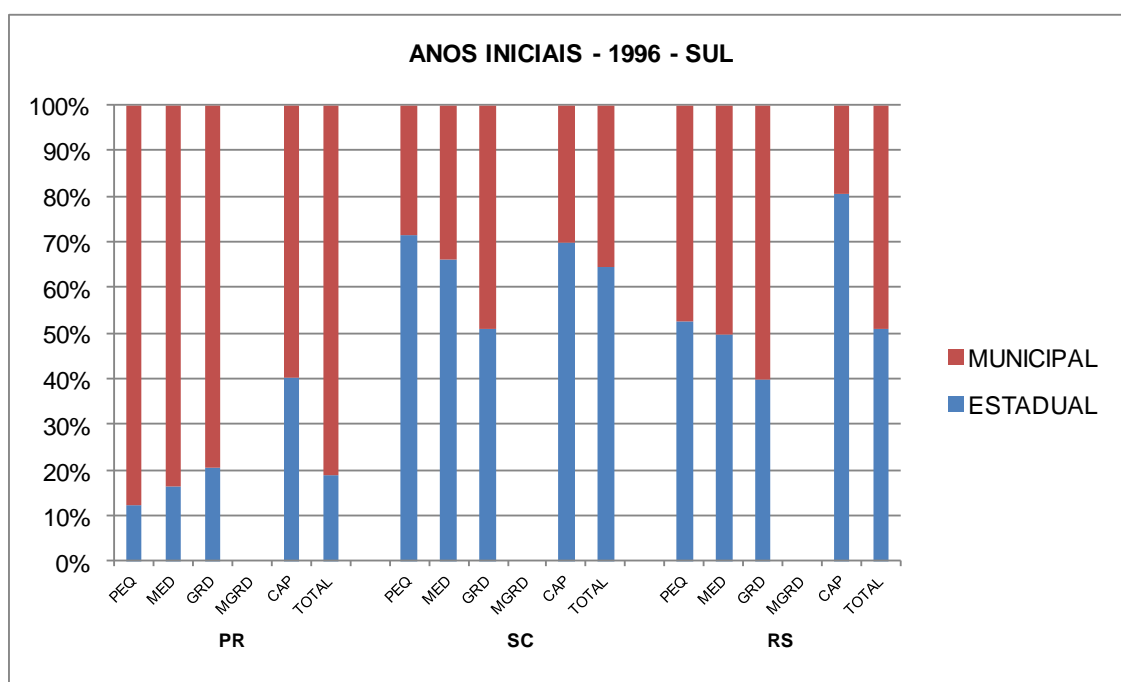


GRÁFICO 13 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 1996 – SUL

FONTE: INEP (2013)

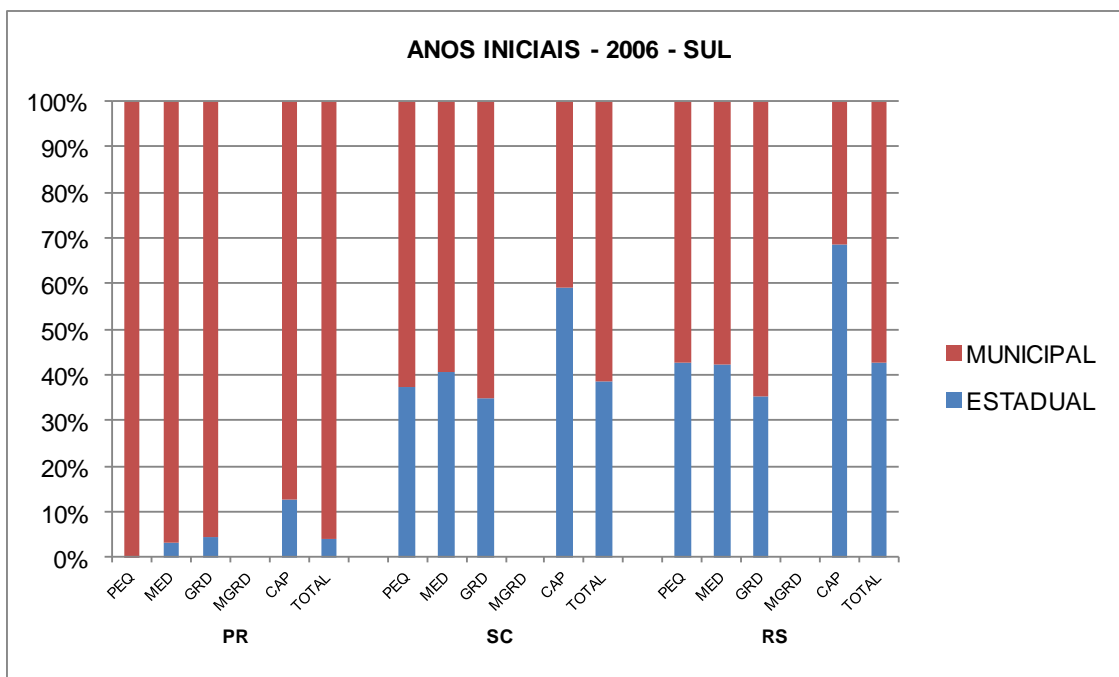


GRÁFICO 14 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2006 – SUL

FONTE: INEP (2013)

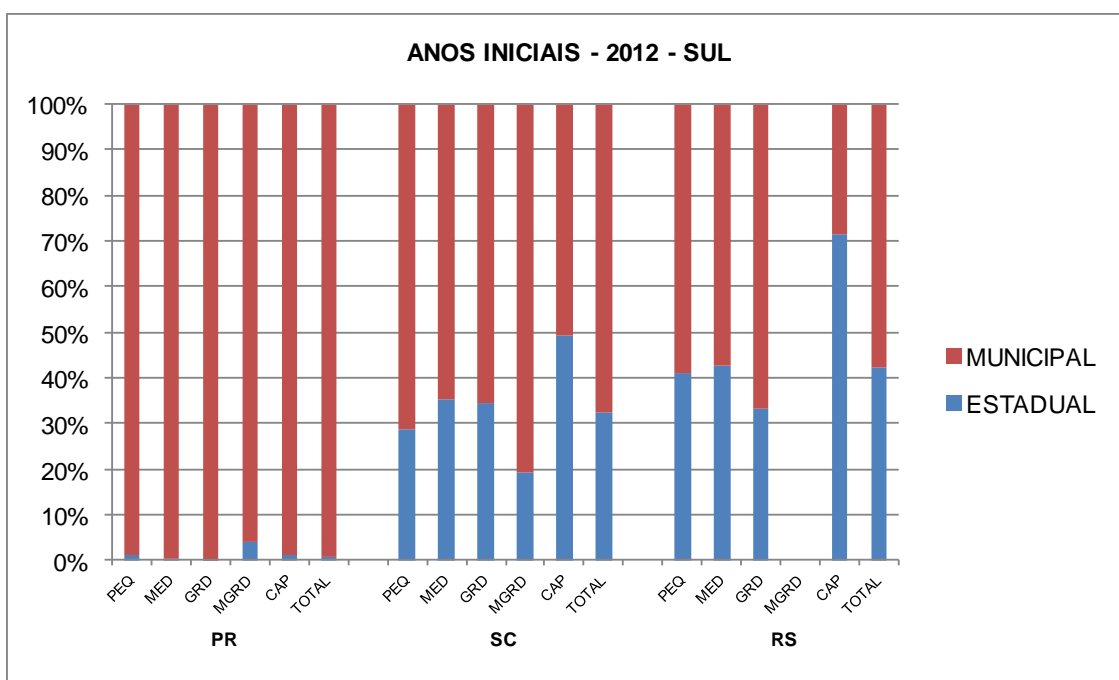


GRÁFICO 15 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS INICIAIS – 2012 – SUL

FONTE: INEP (2013)

Além do volume de matrículas ofertado em cada esfera de governo nos diferentes municípios e nas capitais, outro aspecto importante a ser ressaltado, é

como operam os governos na oferta de matrículas para os anos iniciais no interior de cada município em cada unidade federativa, ou seja, onde as ofertas ficam a cargo de uma esfera de governo, municipal ou estadual, e onde atuam conjuntamente na oferta.

Neste sentido, obteve-se um código de oferta de acordo com os parâmetros já descritos no capítulo II que permite examinar o quanto e como as esferas de governo operam em conjunto (forma partilhada = P) ou individualmente, no conjunto dos municípios de uma unidade da federação. Importa pensar também nesta possibilidade, pois a presença das duas esferas de governo na oferta de uma parte do ensino fundamental em um mesmo município pode resultar ofertas diferenciadas. Da mesma forma a oferta exclusiva de uma rede, estadual ou municipal, pode indicar ofertas irregulares. Redes de ensino mantidas por uma ou outra esfera de governo pode resultar em oportunidades escolares diferenciadas e, conseqüentemente, pode significar alteração na disponibilização do direito a um ensino de qualidade para todos.

Esse estudo, como já dito, não trata dos processos pedagógicos oferecidos em uma ou outra esfera de governo, nem tampouco disserta sobre os respectivos resultados educacionais, mas somente sobre as possíveis variantes nas formas de oferta pública do ensino fundamental, com a hipótese de que, ainda que a oferta não possa ser traduzida como o acesso ao direito à educação de qualidade, é a condição primordial para isso. Distorções ou diferenciações no seu formato podem indicar distorções ou diferenciações no acesso e fruição do direito.

Ocorre que processos de escolarização proveniente da matrícula em redes estaduais ou municipais apresentam características distintas. Os governos estaduais são os entes federados com mais recursos financeiros do que os governos municipais. Mesmo considerando certa equalização advinda da redistribuição interna pela política de fundos, o estado poderá contar com condições mais facilitadas para operar a distribuição do direito. Por outro lado, o alcance das ações governamentais em grandes redes pode ser comprometido pela dificuldade em traduzir em espaços mais abrangentes as políticas educacionais, seja na efetivação, seja no controle dessas. Não se pode dizer o mesmo em relação às ações educacionais operadas no âmbito dos governos municipais. Nestes, mesmo com pouca capacidade financeira, não tendo muita ou nenhuma possibilidade de ampliar recursos para as políticas

educacionais, tem, por outro lado, a vantagem de atuar em redes menores, o que pode resultar em maior efetividade e controle das ações governamentais.

Isso não quer dizer que a capacidade financeira não seja relevante e nem tampouco que a gestão em redes menores e mais controláveis careça de menor financiamento. Apenas que estes fatores têm influência na efetivação das ações governamentais. Desse modo, estar matriculado em uma ou outra rede de ensino pode fraturar o direito para determinados sujeitos.

Aliada a esta questão, não se pode esquecer que acordos, programas ou convênios, que traduzem políticas educacionais, dependem da adesão dos entes federados, pois estes têm autonomia para assumir ou não projetos e programas educacionais. Desse modo, é possível prever que a proximidade ou distanciamento político entre governantes e gestores pode influenciar na adesão ou não a certos programas, sejam estes oriundos de governos estaduais direcionados a municípios ou federais, cujo foco pode ser os estados ou municípios. Observe-se, por exemplo, o programa Mais Educação, proposto pelo governo federal, que objetiva reforçar ou fortalecer a ampliação da jornada escolar, voltado para a oferta de ensino integral. O início das atividades se deu em 2008, com a adesão de 55 municípios ao programa e vem ampliando a cada ano o número de escolas selecionadas. No entanto, o município onde estão localizadas essas escolas, precisa aderir ao programa para receber o correspondente aporte financeiro e isso nem sempre acontece. Curitiba, embora uma capital com capacidade financeira para propor políticas públicas educacionais, apresenta escolas selecionadas para o programa, mas somente em 2013 aderiu ao programa, com a mudança do governo local.

Nesta perspectiva, importa saber se em uma unidade federativa as redes públicas, além de operar com determinado volume de matrículas nos seus municípios, o fazem em todos os municípios ou em parte deles. Neste caso, não é o percentual de matrículas que será analisado neste momento, mas como estado e município atuam no mesmo município. Dito de outro modo, interessa saber qual a abrangência geográfica de cada esfera de governo na oferta de matrículas em cada unidade da federação, ainda que a proporção seja bastante diferenciada. De forma ilustrativa, a análise agora não é do volume de participação, mas até onde o braço de um e de outro ente federado pode alcançar em uma unidade federativa.

A despeito da maior parte da oferta de matrículas para os AI estar sob a responsabilidade dos municípios, os dados informam que em 2012 ainda registra-se

uma importante participação dos governos estaduais na oferta de matrículas: cerca de 20%. Em alguns estados, tal participação está restrita a municípios com determinados portes populacionais ou nas capitais, e em outros parece estar presente em boa parte território. Dessa constatação nota-se que em certas unidades federativas, ainda que o governo estadual contribua com baixos percentuais de matrículas, o mesmo está presente em muitos municípios, assim como estados onde o percentual pode ser até superior, mas localizado em municípios específicos.

Assim sendo, nota-se de modo geral que em 1996, na maioria das unidades da federação (22), a esfera estadual atuava conjuntamente com a esfera municipal em 75% ou mais do conjunto de municípios. Entre esses, em cinco (Acre, Amazonas, Pará e Rondônia na região Norte e Mato Grosso na região Centro Oeste) a inserção do governo estadual atingia todos os municípios. Ainda a oferta exclusiva de uma das esferas de governo é equilibrada, ou seja, em seis estados a oferta era somente estadual e em outros seis, municipal. Quando as duas esferas atuavam de forma exclusiva na mesma unidade da federação também nota-se equilíbrio. Em três predominam ofertas exclusivas municipais com ofertas estaduais exclusivas em um número menor de municípios e em outros três, ocorre o inverso. Duas unidades federativas contam com ofertas exclusivas equivalentes estaduais e municipais.

Quatro estados da federação fogem ao padrão. Roraima e Paraná partilhavam pouco: P1 (as duas esferas de governo atuavam em conjunto em menos de 25% dos municípios) e P2 (estado e municípios atuam em conjunto em mais de 25 % de seus municípios, mas não ultrapassam 50%), respectivamente. No caso do primeiro, a oferta exclusiva (quando uma esfera de governo, estadual ou municipal é a responsável exclusiva da oferta em determinado município) era quase que totalmente estadualizada, e do segundo, o município e o estado atuavam exclusivamente, sendo que o município estava presente na maioria dos municípios. Ainda nesta condição de baixa partilha de oferta está São Paulo e Maranhão, respectivamente, P1 e P3 (atuação conjunta em mais de 50% dos municípios, mas não ultrapassa 75%). No caso de São Paulo, a maior parte da oferta exclusiva esta sob a tutela do estado, mas o município também arca com a oferta exclusiva em determinados municípios, enquanto que no Maranhão a oferta exclusiva era responsabilidade estadual, em 1996.

Em 2006, o número de estados na condição de alta partilha, ou seja, P4 (estado e municípios atuam em conjunto em mais 75% ou mais dos municípios) ou P5 (estado e municípios atuam em conjunto em mais de 99% dos municípios) cai para 15 e, em 2012, doze estados estavam nesta condição. Entre estes, seis (metade deles) da região Norte nos dois momentos observados. Parte da explicação pode estar no fato de que os municípios desta região, além de precária capacidade econômica também as condições administrativas podem ser bastante frágeis, impedindo-os de assumir os encargos educacionais, o que demandaria a atuação mais efetiva dos governos estaduais. De acordo com os dados do Censo (2010), as regiões Norte e Centro Oeste, mesmo tendo apresentado crescimento significativo, seguem com as menores taxas de ocupação do país. Na região Norte está 8,5% e na região Centro Oeste, 6,15% da população. Contudo, a região Centro Oeste revela uma maior expansão econômica, situação diferente da região Norte. De forma resumida, pode-se dizer que o Norte é uma região com baixa ocupação e pouco desenvolvimento que resulta em capacidade administrativa precária, levando os governos estaduais a tomarem para si as responsabilidades educacionais de boa parte dos municípios, ou retardar os processos de transferências. Além disso, nessa região, três estados (Acre, Amapá e Roraima) passaram a ter esta condição a partir da CF de 1988, pois eram originariamente territórios, cuja organização político administrativa estava mais atrelada ao governo central, o que pode ter acabado por se constituir em constrangimento nas relações com as localidades e, portanto, o surgimento de municípios mais frágeis (PORTO, 1999).

Esta constatação pode indicar que o governo estadual, ainda que ofereça um percentual considerável de matrículas, do ponto de vista geográfico apresentou uma retração, atuando em menor número de municípios, ou seja, diminuiu o número de municípios em que os anos iniciais é ofertado pelas duas esferas de governo. Além disso, esta atuação é mais localizada, como visto anteriormente.

Por outro lado, a parte da oferta exclusiva de uma das redes, atingiu em 2006 a condição mantida até 2012. Tal condição coloca o município como protagonista especialmente quando a oferta é operada por apenas uma rede. Apenas quatro estados, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, registram municípios onde o governo estadual oferece matrículas de forma exclusiva. Porém, em todos eles, os municípios com estas características são minoria no conjunto. Atente-se que nas regiões Norte e Nordeste onde a oferta exclusiva é totalmente municipal. Ainda

que na primeira se observe uma forte atuação do governo estadual, esta ocorre em conjunto com o município, ou seja, de forma partilhada. Na região Nordeste, pode-se dizer que o governo estadual é de fato coadjuvante na oferta e manutenção de matrículas para os anos iniciais do ensino fundamental.

Outro fato interessante diz respeito ao tempo para a definição do código de oferta pelas unidades da federação. Em 2006, dezesseis (16) já haviam adquirido a codificação observada em 2012. Destacam-se neste grupo todos os três estados da região Sul e cinco dos seis estados da região Norte, dando a estas regiões geográficas certa estabilidade nas formas de oferta quando comparada às outras, especialmente o Nordeste. Lembrando que esta era já em 1996 a região mais municipalizada do país, mas que apenas quatro dos nove estados que compõem a região definiram a forma de oferta em 2006, ou seja, menos da metade da região. Pode-se pensar que, talvez, ainda não esteja esgotado o potencial de municipalização. Porém, de modo geral, há certa estabilidade no formato da oferta em grande parte das unidades federativas. Isto reforça a tese de que o FUNDEB, ao ampliar os efeitos da política de fundos para toda a educação básica, estabilizou os processos de transferência e assunção dos encargos educacionais.

Embora a forma de oferta seja de fato bastante variada entre as unidades federativas, denotando as peculiaridades de cada ente federado e as características regionais geográficas, é certo que na maioria deles diminui e poucos mantêm a oferta partilhada cedendo espaço para a oferta exclusiva dos municípios. Dito de outra forma, o governo estadual reduz o alcance geográfico de sua participação em favor do protagonismo dos governos municipais na oferta e manutenção dos anos iniciais do ensino fundamental. Somente dois estados da federação fogem à lógica nacional, aumentando espaços compartilhados: São Paulo e Roraima. Porém com evoluções diferenciadas. O primeiro amplia a partilha de P1 para P2, enquanto que a oferta exclusiva é invertida, ou seja, em 1996 a grande parte da oferta exclusiva cabia ao governo estadual, mas os governos municipais também operavam de forma exclusiva em determinados municípios, ainda que em menor número, enquanto que em 2006 são os governos municipais que operam de forma exclusiva na maior parte dos municípios cabendo à esfera estadual uma cota inferior de disponibilização de matrículas. Já Roraima constitui um caso único, pois, além de ampliar fortemente a oferta partilhada, a parte de oferta exclusiva dos municípios obtida em 2006 foi perdida em 2012, quando o estado partilhava a oferta em todos os municípios em

todo o território. Este estado passou da condição de oferta exclusiva do governo estadual para a condição de partilhamento total entre as esferas de governo. Parece que a participação da esfera municipal só é possível em conjunto com o governo estadual. As codificações de oferta de todas as unidades da federação estão dispostas no quadro 4.

REGIÃO	UF	ANOS INICIAIS		
		1996	2006	2012
NORTE	ACRE	P5	P5	P4+M
	AMAZONAS	P5	P4+M	P4+M
	AMAPA	P4+E	P5	P5
	PARA	P5	P2+M	P2+M
	RONDONIA	P5	P4+M	P4+M
	RORAIMA	P1+E	P4+M	P5
	TOCANTINS	P4+ME	P4+M	P4+M
NORDESTE	ALAGOAS	P4+M	P3+M	P2+M
	BAHIA	P4+M(E)	P2+M	P1+M
	CEARA	P4+M	P1+M	P1+M
	MARANHAO	P3+E	P3+M	P1+M
	PARAIBA	P4	P4+M	P3+M
	PERNAMBUCO	P4+M	P3+M	P2+M
	PIAUI	P4+M(E)	P3+M	P3+M
	RIO GRANDE DO NORTE	P4+EM	P4+M	P4+M
	SERGIPE	P4+M	P4+M	P4+M
SUDESTE	SÃO PAULO	P1+E(M)	P2+M(E)	P2+M(E)
	RIO DE JANEIRO	P4+M	P4+M	P3+M
	MINAS GERAIS	P4+E(M)	P3+M(E)	P3+M(E)
	ESPIRITPO SANTO	P4+E	P4+M	P3+M
SUL	PARANA	P2+M(E)	P1+M	P1+M
	SANTA CATARINA	P4+E	P4+M	P4+M
	RIO GRANDE DO SUL	P4+E	P4+M(E)	P4+M(E)
C OESTRE	GOIAS	P4+E(M)	P3+M(E)	P2+M(E)
	MATO GROSSO	P5	P4+M	P4+M
	MATO GROSSO DO SUL	P4+M	P4+M	P4+M

QUADRO 4 – FORMA CODIFICADA DE OFERTA DOS ANOS INICIAIS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Todas as informações analisadas em relação à oferta de matrículas para os anos iniciais apontam a ocorrência de uma importante transferência de responsabilidades para os municípios e esta parece estar relacionada com a vigência da política de fundos, em especial ao FUNDEF, o qual se caracterizou pela focalização no ensino fundamental.

Igualmente fica evidente que os governos estaduais ainda participam da disponibilização de matrículas para os anos iniciais, mas, ao longo do período, esta atuação se reduz territorialmente, concentrando-se nas capitais e municípios GR e

MGR. Aos poucos os governos estaduais vão deixando esta incumbência para os municípios, especialmente para os PEQ e MED. Por outro lado, ainda que a esfera estadual em 2012 atue em todas as unidades da federação, também não se observa em nenhum dos períodos analisados a transferência de matrículas para a esfera estadual, ou seja, não se registra qualquer evolução que indique uma possível estadualização.

Os dados também mostram que não há uniformidade no desenho de oferta para esta parte do ensino fundamental. Assim, depara-se com estados onde as duas esferas de governo disputam a oferta de matrículas e outros onde a oferta é exclusividade dos governos municipais. Há estados onde as formas de oferta estão relacionadas com o porte populacional dos municípios, em outros prevalece mais ou menos o mesmo desenho para toda a unidade federativa.

3.2.2 Participação das esferas de governo na oferta de matrículas dos anos finais

Já para os AF do ensino fundamental, a participação e a responsabilização das esferas de governo, estadual e municipal, pela oferta e manutenção pública evoluem de forma distinta.

Em 1996, em todos os estados da federação o maior percentual na oferta de matrículas para os AF estava a cargo dos governos estaduais, com exceção do estado do Rio de Janeiro, onde a oferta majoritária era municipal também para esta fase do ensino fundamental. Depois de dez anos, ainda que se note a transferência de responsabilidades de oferta de matrículas para os municípios, continua a prevalência dos governos estaduais nesta tarefa, exceto na região Nordeste que, com exceção do estado de Pernambuco, em todos os outros estados a oferta majoritária de matrículas para os anos finais era municipal em 2006. Mas em 2012, também Pernambuco adquire esta condição, e toda a região Nordeste apresenta o maior percentual da oferta nas redes municipais.

Assim, como observado nos AI, parece que a maioria dos estados definiu mais ou menos a forma de oferta em 2006, a partir daí as transferências arrefecem mantendo o formato adquirido.

Desta forma, em 2012, a participação das esferas de governo na oferta de matrículas para os AF está mais ou menos assim configurada. Na região Nordeste a oferta majoritária de matrículas para esta fase do ensino fundamental está sob a responsabilidade dos governos municipais, tal qual acontece com os AI nesta região. Já nas regiões Sul e Centro Oeste, ainda que se observe na maioria dos estados transferência de responsabilidades para os municípios, as transferências são insuficientes para inverter a prevalência da esfera estadual sobre a municipal em relação à oferta de matrículas. A região Norte acompanha esta tendência, com exceção do Pará, que segue o arranjo observado na região Nordeste. A região Sudeste repete o fenômeno observado para os AI, ou seja, não há uma evolução generalizada nos quatro estados desta região, mas sim uma aproximação em pares. Rio de Janeiro e Espírito Santo com a oferta de matrículas majoritariamente municipal, enquanto em São Paulo e Minas Gerais na esfera estadual.

De um modo geral, mesmo observando-se os governos estaduais como protagonistas em grande parte dos estados da federação na oferta de matrículas para os AF, os municípios participam com ofertas nada desprezíveis para esta fase do ensino fundamental. Na maioria dos estados houve transferências de encargos com matrículas para os municípios ainda que a parte da responsabilização seja menor em relação aos governos estaduais. As exceções ficam por conta do Paraná e Amapá onde a esfera estadual intensifica a oferta no período todo. Também o estado do Acre difere dos demais, pois, após uma queda em 2006, a rede estadual volta a atuar prioritariamente na oferta.

É interessante notar como alguns estados repetem a atuação observada para a oferta dos AI, ainda que em alguns casos, inverta-se a prevalência de oferta entre as esferas de governo. É o caso do Pará, pertencente à região Norte, cujas formas de oferta se assemelham aos estados da região Nordeste. Outro caso é o Espírito Santo, na região Sudeste, que em 1996, com oferta fortemente estadualizada para os AF a exemplo dos outros estados da região, São Paulo e Minas Gerais, mas que no decorrer do período, após intensa municipalização para esta fase do ensino fundamental, a mais expressiva da região, se aproxima da forma observada no estado do Rio de Janeiro. Em síntese, o estado do Espírito Santo, também para os AF, parte de ofertas semelhantes aos estados de São Paulo e Minas Gerais, mas depois se aproxima da forma ofertada do estado do Rio de Janeiro, terminando por

compor nesta região formas aproximadas entre os mesmos pares. Todas estas evidências estão resumidas na tabela 6.

TABELA 6 – OFERTA DE MATRÍCULAS (%) PARA OS ANOS FINAIS (AF) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, UNIDADE FEDERATIVA E REGIÃO

REGIÃO	UF	DEP ADM	ANOS FINAIS		
			1996	2006	2012
NORTE	ACRE	ESTADUAL	80,25	77,16	83,25
		MUNICIPAL	19,75	22,84	16,75
	AMAZONAS	ESTADUAL	86,69	64,16	58,79
		MUNICIPAL	13,31	35,84	41,21
	AMAPA	ESTADUAL	89,19	89,41	92,71
		MUNICIPAL	10,81	10,59	7,29
	PARA	ESTADUAL	89,01	36,48	29,01
		MUNICIPAL	10,99	63,52	70,99
	RONDONIA	ESTADUAL	86,38	66,35	69,69
		MUNICIPAL	13,62	33,65	30,31
	RORAIMA	ESTADUAL	100,00	94,49	95,49
		MUNICIPAL	0,00	5,51	4,51
	TOCANTINS	ESTADUAL	89,43	73,33	72,51
		MUNICIPAL	10,57	26,67	27,49
NORDESTE	ALAGOAS	ESTADUAL	54,14	36,10	29,00
		MUNICIPAL	45,86	63,90	71,00
	BAHIA	ESTADUAL	70,62	37,36	32,05
		MUNICIPAL	29,38	62,64	67,95
	CEARÁ	ESTADUAL	60,34	25,06	13,17
		MUNICIPAL	39,66	74,94	86,83
	MARANHÃO	ESTADUAL	69,83	29,44	16,95
		MUNICIPAL	30,17	70,56	83,05
	PARAIBA	ESTADUAL	83,97	48,24	43,73
		MUNICIPAL	16,03	51,76	56,27
	PERNAMBUCO	ESTADUAL	71,57	53,55	48,83
		MUNICIPAL	28,43	46,45	51,17
	PIAUI	ESTADUAL	75,91	28,95	28,26
		MUNICIPAL	24,09	71,05	71,74
RIO GRANDE DO NORTE	ESTADUAL	69,34	45,93	41,25	
	MUNICIPAL	30,66	54,07	58,75	
SERGIPE	ESTADUAL	82,72	47,60	45,17	
	MUNICIPAL	17,28	52,40	54,83	
SUDESTE	SÃO PAULO	ESTADUAL	88,70	77,20	73,91
		MUNICIPAL	11,30	22,80	26,09
	RIO DE JANEIRO	ESTADUAL	42,30	42,69	37,34
		MUNICIPAL	57,70	57,31	62,66
	MINAS GERAIS	ESTADUAL	83,69	71,04	69,09
		MUNICIPAL	16,31	28,96	30,91
ESPIRITO SANTO	ESTADUAL	75,91	38,95	36,47	
	MUNICIPAL	24,09	61,05	63,53	
SUL	PARANA	ESTADUAL	95,56	96,64	97,46
		MUNICIPAL	4,44	3,36	2,54
	SANTA CATARINA	ESTADUAL	79,60	62,52	54,56
		MUNICIPAL	20,40	37,48	45,44
CENTRO OESTE	RIO GRANDE DO SUL	ESTADUAL	72,81	56,90	52,33
		MUNICIPAL	27,19	43,10	47,67
CENTRO OESTE	GOIAS	ESTADUAL	86,73	72,68	65,60
		MUNICIPAL	13,27	27,32	34,40
	MATO GROSSO	ESTADUAL	87,89	63,45	66,97
		MUNICIPAL	12,11	36,55	33,03
	MATO GROSSO DO SUL	ESTADUAL	73,85	55,44	52,69
		MUNICIPAL	26,15	44,56	47,31

FONTE: INEP (2013)

Ao analisar o volume de transferência para os municípios das responsabilidades pela oferta de matrículas, nota-se que, em 2006, em todos os estados da federação o percentual de matrículas municipais para os AF aumentou, mesmo que em graus variados, exceto nos estados do Amapá, Paraná e Rio de Janeiro. Os dois primeiros mantiveram esta característica em 2012, ou seja, não houve transferência para os municípios. Ao contrário, cresceu o percentual de oferta estadual, o que significa uma forma de estadualização, movimento semelhante ao observado no estado do Paraná, para esta fase do ensino fundamental. Já o estado do Rio de Janeiro não mantém o movimento e em 2012 nota-se um aumento no percentual da oferta municipal para os AF. Também para esta fase do ensino fundamental o percentual de transferência de responsabilidades para os municípios é mais vigoroso em 2006. Entretanto, para os AF, nota-se um movimento bastante peculiar em 2012, quando não somente a transferência para os municípios perde força, tal como se observou para os AI, como em alguns estados se observa a retomada dos governos estaduais na oferta de matrículas. É o caso dos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima na região Norte e também Paraná na região Sul e Mato Grosso no Centro Oeste.

Tal como o observado para os AI, nota-se uma variação considerável na capacidade ou possibilidade de transferência da responsabilidade de matrículas entre os estados da federação. Assim, o estado do Pará, transferiu em 2006, mais de 52% do percentual de matrículas para as mãos dos municípios, enquanto o Paraná, como já observado anteriormente, ao contrário, aumentou em torno de 1% o percentual de matrículas estaduais em um contexto, neste estado, que já era de alta estadualização para esta fase do ensino fundamental.

Os dados também evidenciam que, embora na grande maioria dos estados houvesse transferência de responsabilidades de oferta de matrículas para os AF para os municípios em grande parte dos estados (24 em 2006 e 20 em 2012) da federação, tais transferências são mais tímidas quando comparadas com a evolução observada nos AI, com exceção da região Nordeste. Nesta região, que já revelava alto grau de municipalização nos AI em 1996, restando pouco a transferir, ou seja, com baixo potencial de transferência nos AI, parece que os esforços foram direcionados para os AF que ainda apresentavam amplas possibilidades de transferências. Assim, nesta região, em sete dos nove estados, as transferências das responsabilidades dos AF foram superiores às dos AI.

Também o estado do Rio Grande do Sul alinha-se com o Nordeste nos volumes de transferências nas duas fases do ensino fundamental, ou seja, maiores percentuais para os AF. Mas, provavelmente as motivações não sejam as mesmas, pois neste estado a configuração final da oferta resultou diferente. Como já observado, é um estado onde se percebe participação equilibrada entre as esferas de governo. Na sequência, a tabela 7 mostra o percentual de transferência de matrículas dos AF para os municípios, atentando para o fato de que percentuais negativos podem ser interpretados como a perda de matrículas para a esfera estadual, ou seja, a estadualização, fenômeno não observado na evolução das matrículas para os AI. Igualmente importa ressaltar que os indícios de estadualização para esta fase do ensino fundamental começa a tomar corpo após o fim da vigência do FUNDEF.

TABELA 7 – TRANSFERÊNCIAS (%) DE MATRÍCULAS DOS ANOS FINAIS PARA A ESFERA MUNICIPAL NOS PERÍODOS DE 1996 A 2006 E ENTRE 2006 A 2012

REGIÃO	UF	1996 - 2006	2006 - 2012
	ACRE	3,10	-6,09
	AMAZONAS	22,53	5,37
	AMAPA	-0,22	-3,30
	PARA	52,52	7,48
	RONDONIA	20,02	-3,34
	RORAIMA	5,51	-1,00
	TOCANTINS	16,09	0,82
	ALAGOAS	18,04	7,10
	BAHIA	33,26	5,31
	CEARÁ	35,28	11,89
	MARANHAO	40,39	12,49
	PARAIBA	35,73	4,51
	PERNAMBUCO	18,02	4,72
	PIAUI	46,96	0,69
	RIO GRANDE DO NORTE	23,41	4,68
	SERGIPE	35,12	2,43
	SÃO PAULO	11,50	3,29
	RIO DE JANEIRO	-0,39	5,35
	MINAS GERAIS	12,65	1,95
	ESPIRITO SANTO	36,96	2,48
	PARANA	-1,08	-0,82
	SANTA CATARINA	2,75	7,96
	RIO GRANDE DO SUL	15,92	4,57
	GOIAS	14,05	7,08
	MATO GROSSO	24,44	-3,52
	MATO GROSSO DO SUL	18,41	2,75

FONTE: INEP (2013)

Tal como procedido para os AI, também se analisou a participação das esferas de governo referentes ao porte populacional dos municípios em cada unidade federativa. Interessante notar como algumas regiões reproduzem as formas de participação dos AI, assim como a definição destas se consolidam principalmente em 2006, com poucas mudanças em 2012.

Assim, na região Norte, onde a participação da esfera estadual é ainda mais vigorosa para esta fase do ensino fundamental, não se observa uma localização generalizada para a participação de uma esfera de governo ou outra em municípios com determinado porte populacional ou condição política. Neste aspecto não há um padrão regional. Como a esfera estadual opera fortemente na região, as

transferências para os municípios não se fixam em tipos específicos de município. Novamente o estado do Pará, que em 1996 era o mais estadualizado da região, apresenta os mais altos percentuais de transferência de matrículas, especialmente nos municípios categorizados como PEQ, MED e GRD e de forma mais atenuada na capital, se aproximando bastante da forma adquirida na região Nordeste também nos AF. Ênfase também deve ser dada ao estado de Tocantins, que em 1996 já tinha participação significativa do município na oferta de matrículas na capital, fortalece esta condição se diferenciando dos demais estados da região, com exceção do Pará que segue outra lógica. É o único estado onde as transferências têm mais vigor na capital. Caso pouco observado nas evoluções de matrícula nas demais unidades da federação, inclusive de outras regiões.

A seguir os gráficos 16, 17 e 18 evidenciam as evoluções observadas.

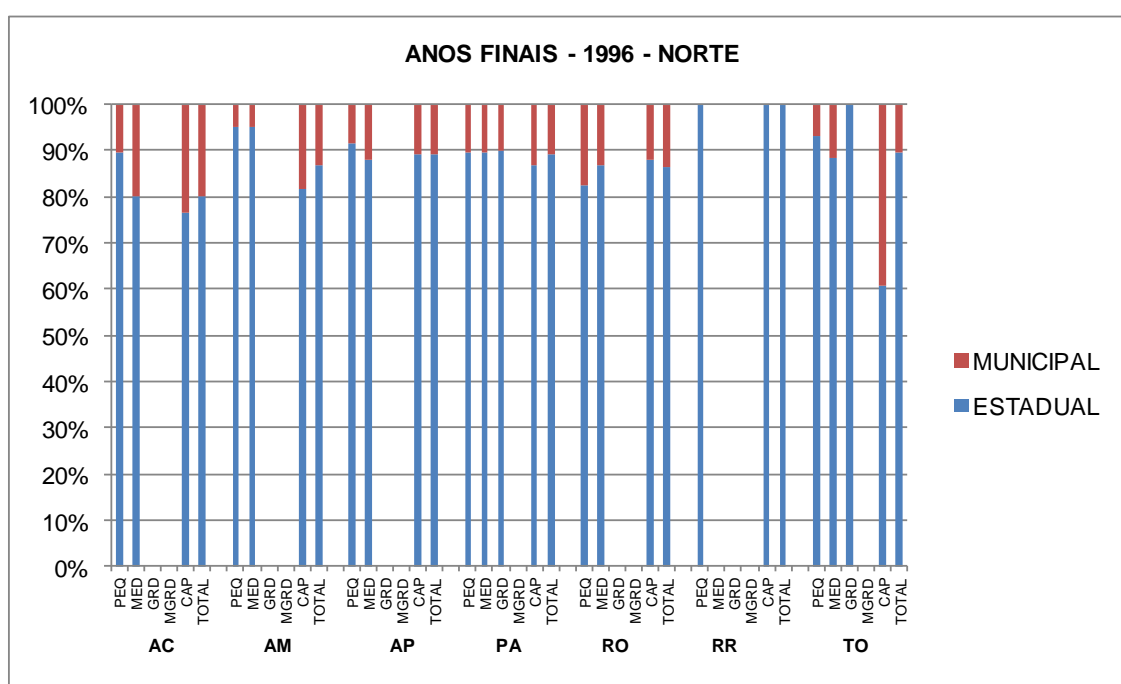


GRÁFICO 16 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 - NORTE

FONTE: INEP (2013)

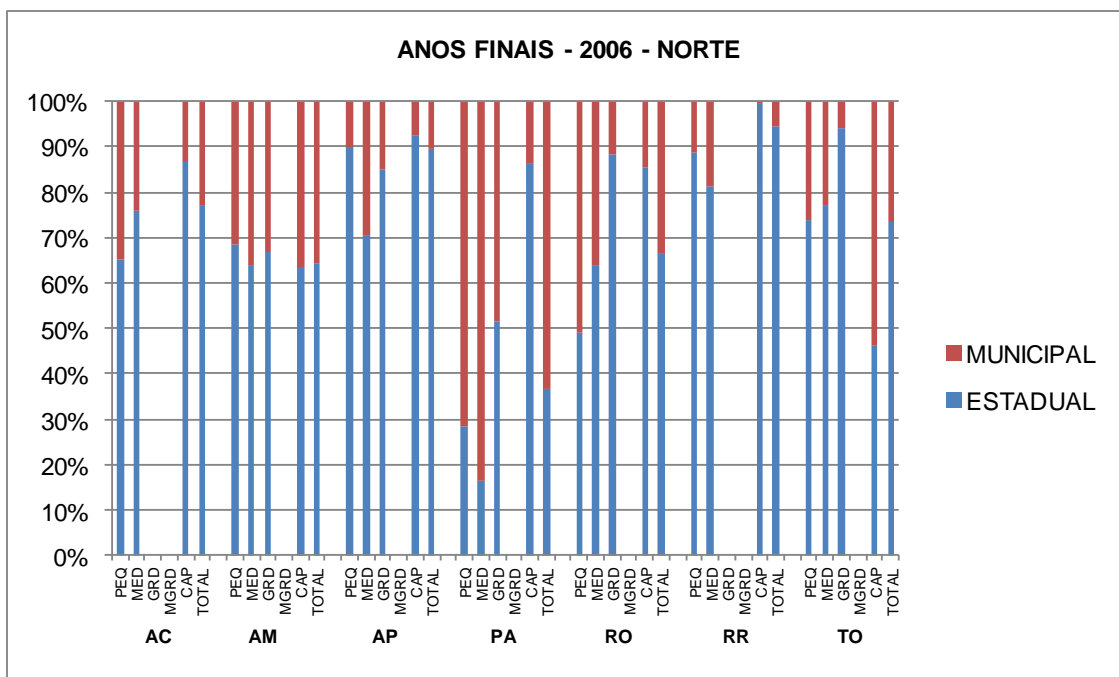


GRÁFICO 17 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 - NORTE
 FONTE: INEP (2013)

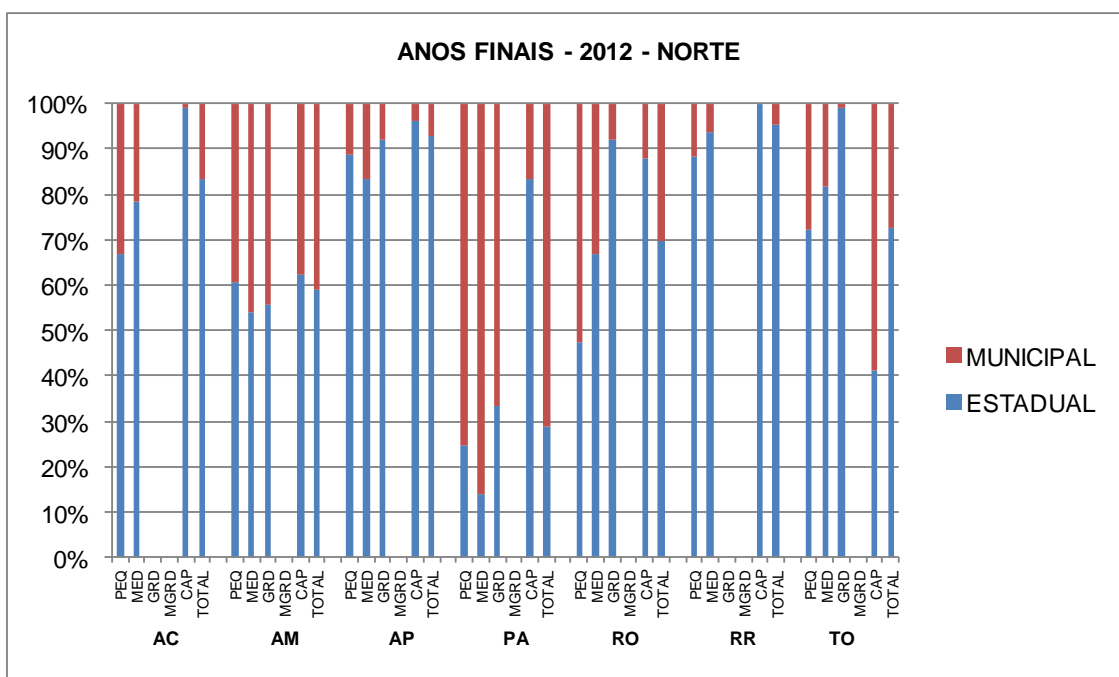


GRÁFICO 18 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 - NORTE
 FONTE: INEP (2013)

Já a região Nordeste exibe uma vigorosa entrada da participação dos municípios na oferta de matrículas, especialmente nos municípios PEQ e MED e de forma mais atenuada nos municípios GRD, MGRD e capitais. Ou seja, a esfera estadual atua de forma mais significativa nos municípios com portes populacionais maiores e na capital. Os gráficos 19, 20 e 21 confirmam as evoluções observadas.

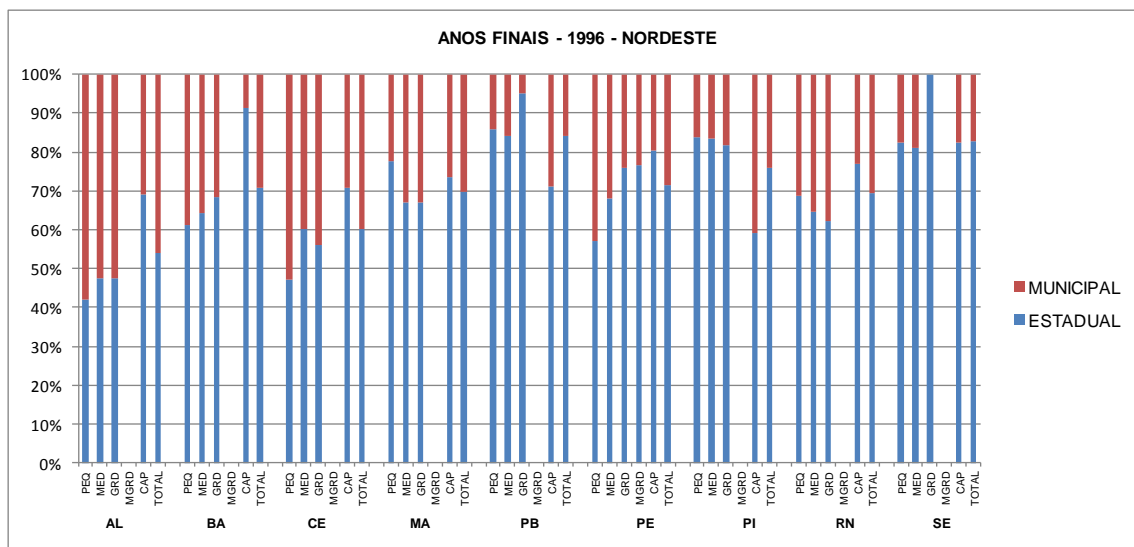


GRÁFICO 19 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 - NORDESTE

FUNTE: INEP (2013)

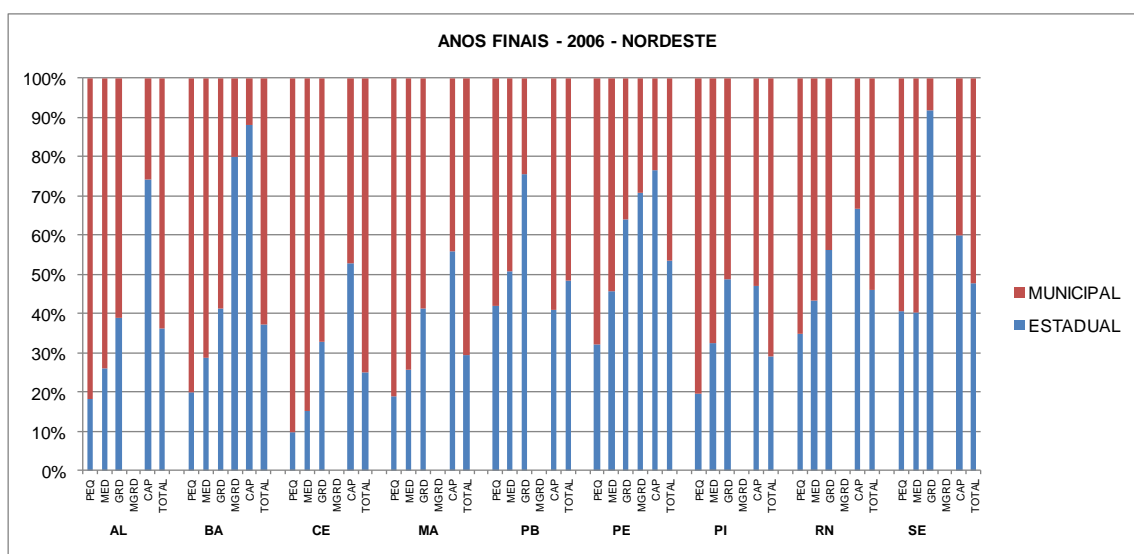


GRÁFICO 20 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 - NORDESTE

FUNTE: INEP (2013)

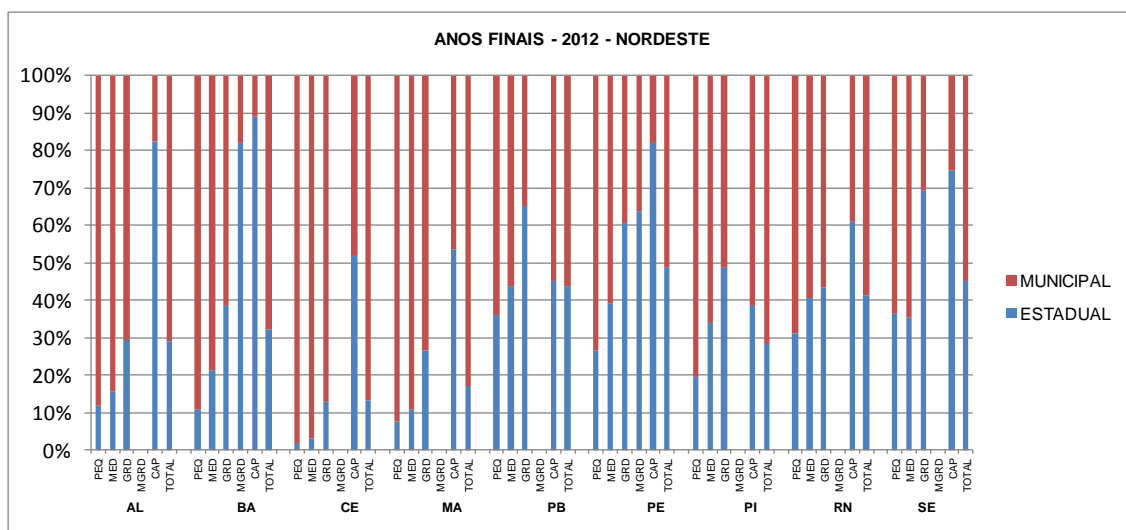


GRÁFICO 21 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 - NORDESTE
 FONTE: INEP (2013)

Na região Sudeste, embora se note claramente a evolução aos pares, também se percebe que a atuação dos municípios é mais expressiva nas capitais especialmente nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Este último se aproxima desta condição no período, enquanto o primeiro já em 1996 apresentava importante participação da esfera municipal na oferta de matrículas para os AF na capital. Nesses dois estados, os governos estaduais operam com mais acento fora da capital, sem ênfase para determinado porte populacional.

Fora as capitais, os estados de São Paulo e Minas Gerais, mantém certa ordem de operação que parece haver relação com portes populacionais dos municípios embora de forma invertida. Dito de outra forma, em São Paulo, quanto menor o porte populacional maior é a participação dos municípios enquanto que em Minas Gerais a esfera municipal opera progressivamente com mais ênfase, na medida em que os portes populacionais aumentam, ainda que a atuação dos governos estaduais seja majoritária nos dois casos. Adiante os gráficos 22, 23 e 24 elucidam tais comentários.

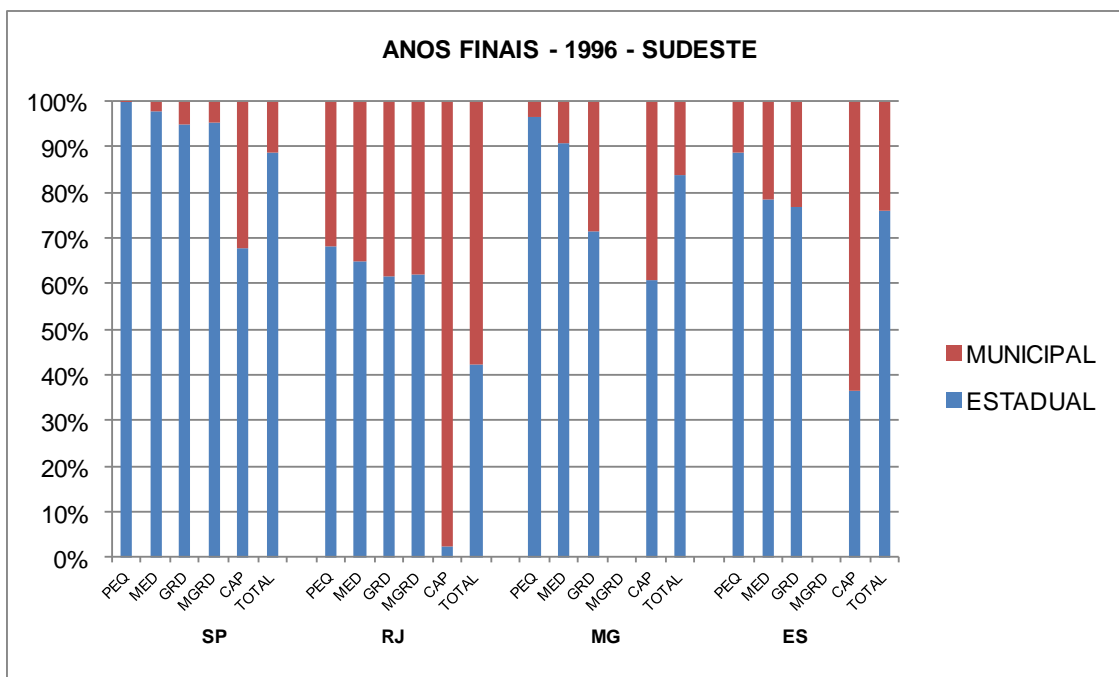


GRÁFICO 22 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – SUDESTE

FONTE: INEP (2013)

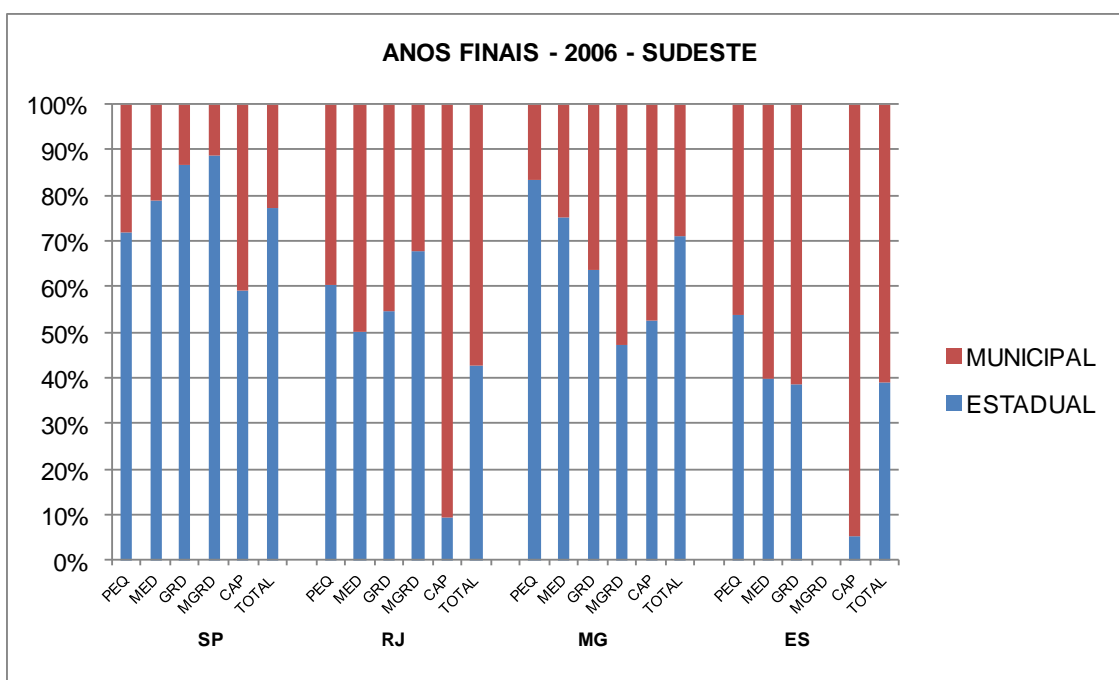


GRÁFICO 23 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – SUDESTE

FONTE: INEP (2013)

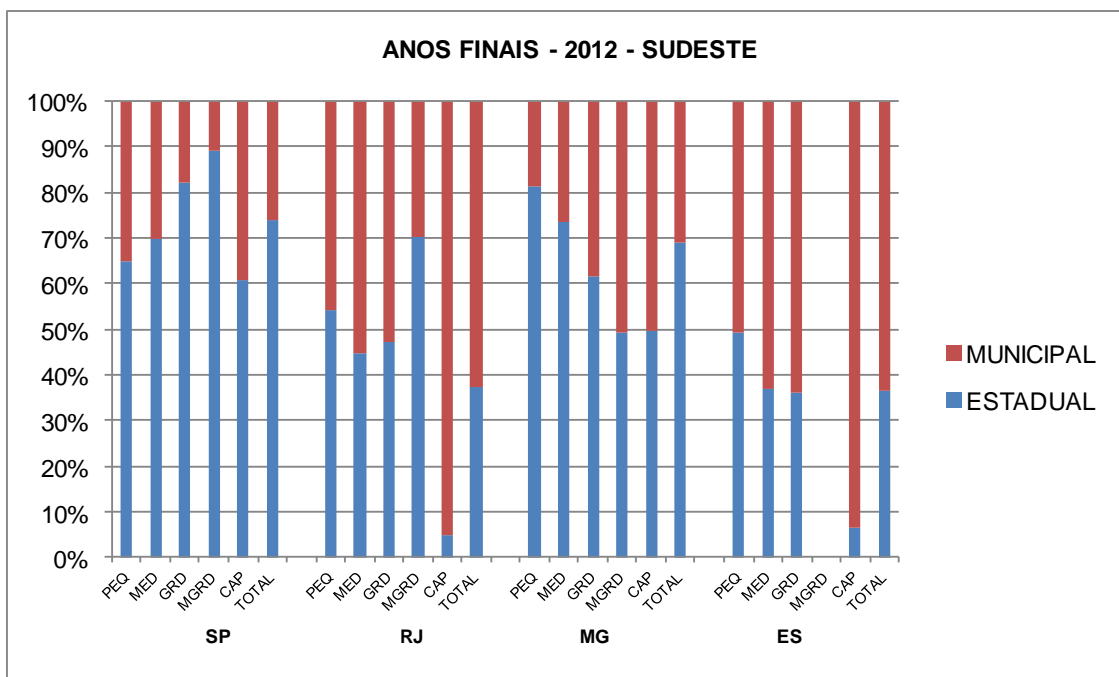


GRÁFICO 24 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – SUDESTE

FONTE: INEP (2013)

A região Sul também para os AF não mantém padrão, cada estado apresenta uma evolução particular. No estado do Paraná, não há incremento da esfera municipal na disponibilização de oferta de matrículas. Este estado já era altamente estadualizado em 1996 e o pouco que resta de encargos municipais passa para a esfera estadual, aproximando-se bastante da forma peculiar deste estado que parece ter dividido as responsabilidades educacionais segundo as fases do ensino fundamental, ou seja, os AI ficam a cargo dos municípios enquanto os AF são responsabilidades do estado. O pouco que resta de participação dos municípios para esta fase do ensino fundamental está localizado na capital e municípios GRD e MGRD. No caso específico deste estado parece que as políticas de fundo, especialmente o FUNDEF só finalizou uma forma previamente delineada.

Santa Catarina é o estado da região com maior aporte de matrículas municipais para os AF, aproximando-se em 2012 do desenho de oferta do estado de Minas Gerais, anteriormente descrito. Também nesta unidade federativa a rede estadual atua mais fortemente em municípios menores e vai diminuindo a participação na medida em que aumentam os portes populacionais dos municípios, exceto na capital.

O estado do Rio Grande do Sul mantém também para os AF certa regularidade no que diz respeito à presença das esferas de governo entre seus municípios. Todavia, quando se compara com a operacionalização observada nos AI neste estado, nota-se que houve uma transferência mais acentuada dos encargos com a oferta de matrículas para os AF para os municípios. Nos gráficos 25, 26 e 27 as ilustrações destas ponderações.

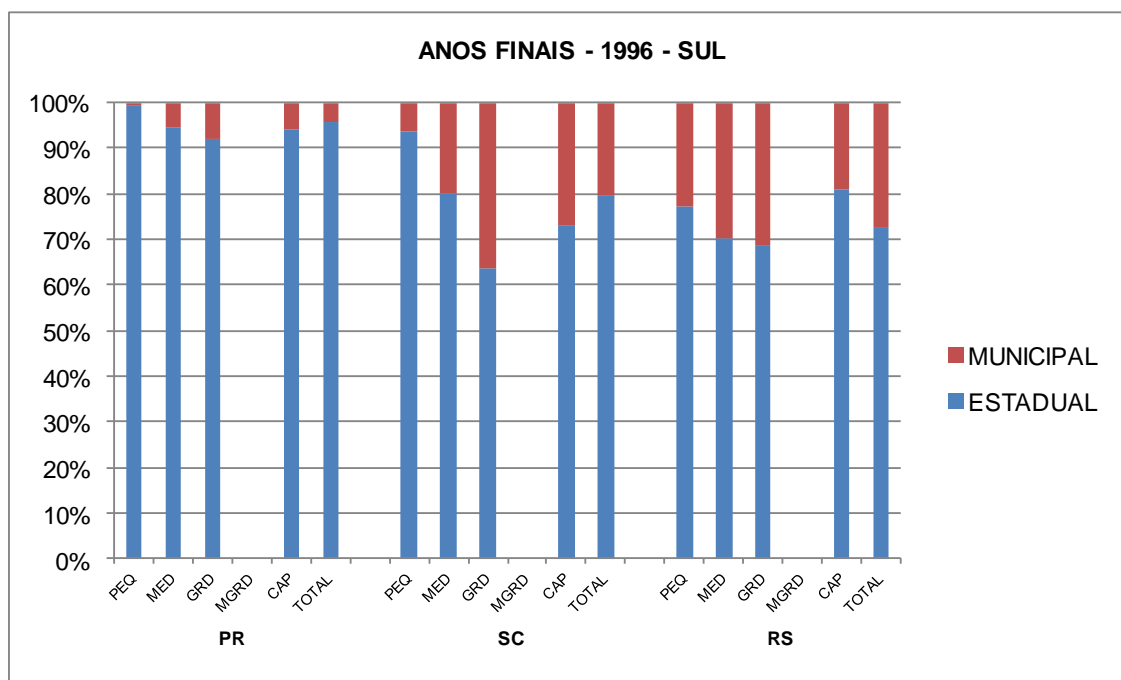


GRÁFICO 25 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – SUL

FORNE: INEP (2013)

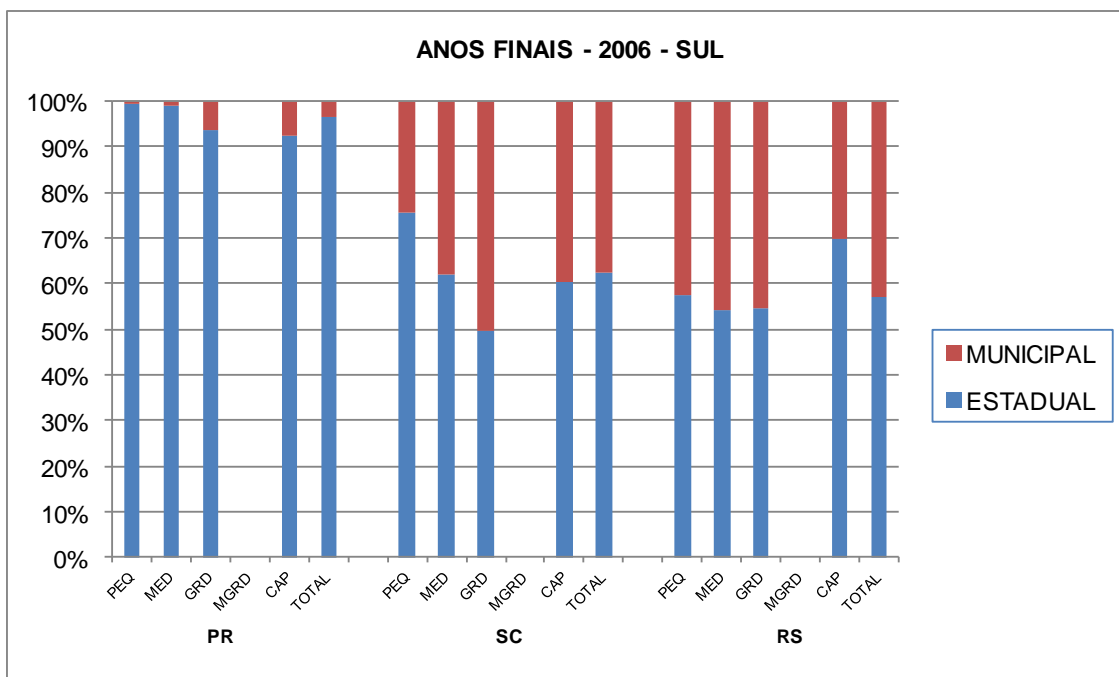


GRÁFICO 26 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – SUL
 FONTE: INEP (2013)

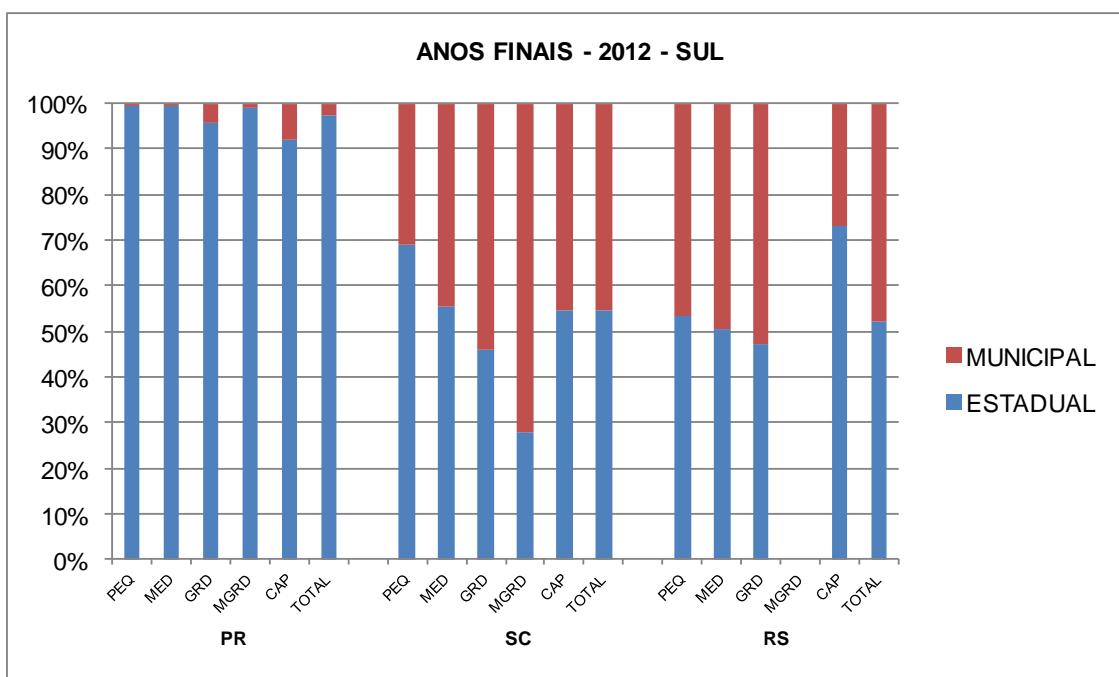


GRÁFICO 27 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – SUL
 FONTE: INEP (2013)

Finalmente na região Centro Oeste, nos estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, o incremento de matrículas na esfera municipal é mais intenso nas capitais, ao passo que nos outros municípios a participação é mais tênue. Lembre-se que nesta região não há municípios categorizados como MGRD. Atenção deve ser dada ao estado de Mato Grosso do Sul, cuja participação municipal da disponibilização de

matrículas é diretamente proporcional ao porte populacional dos municípios em 2006. Em 2012 uniformiza a participação municipal em todos os municípios do estado, aliada a uma participação desta esfera de governo ainda mais acentuada na capital. É interessante notar que este estado, diferente dos outros dois, adquire esta forma somente em 2012.

O que caracteriza esta região é a forte presença dos governos estaduais nos três estados em todos os municípios, ou seja, mais de 35% da oferta em todos os grupos populacionais. Ainda assim, se percebe a entrada dos governos municipais na responsabilização pela oferta de matrículas igualmente em todos os grupos (gráficos 28, 29 e 30).

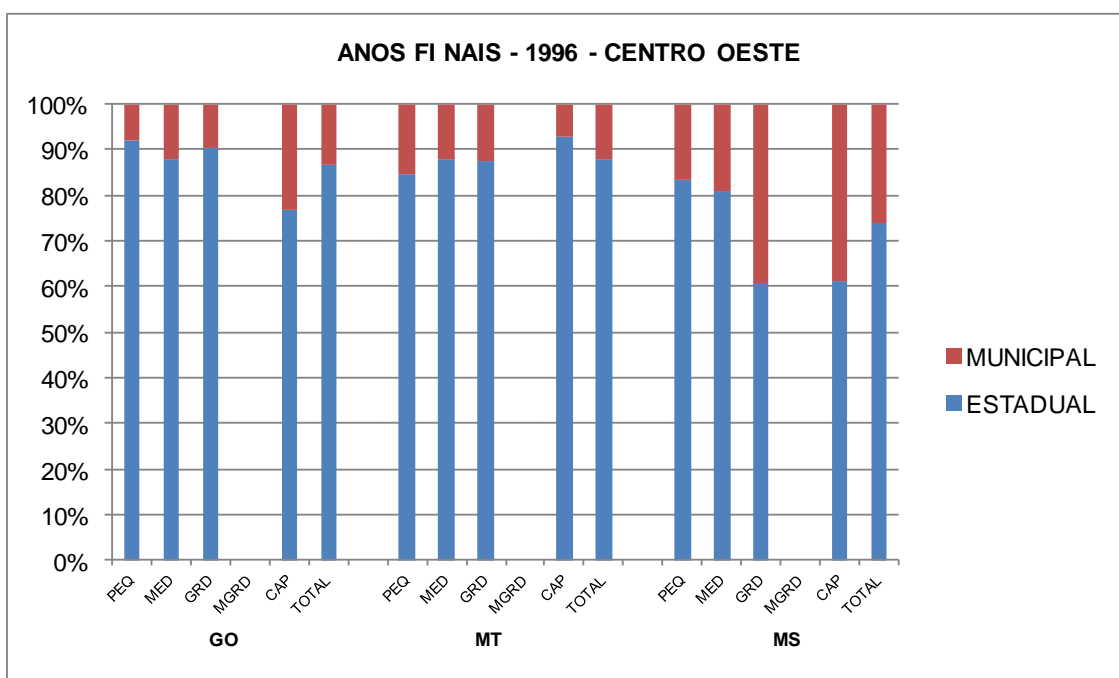


GRÁFICO 28 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 1996 – CENTRO OESTE

FONTE: INEP (2013)

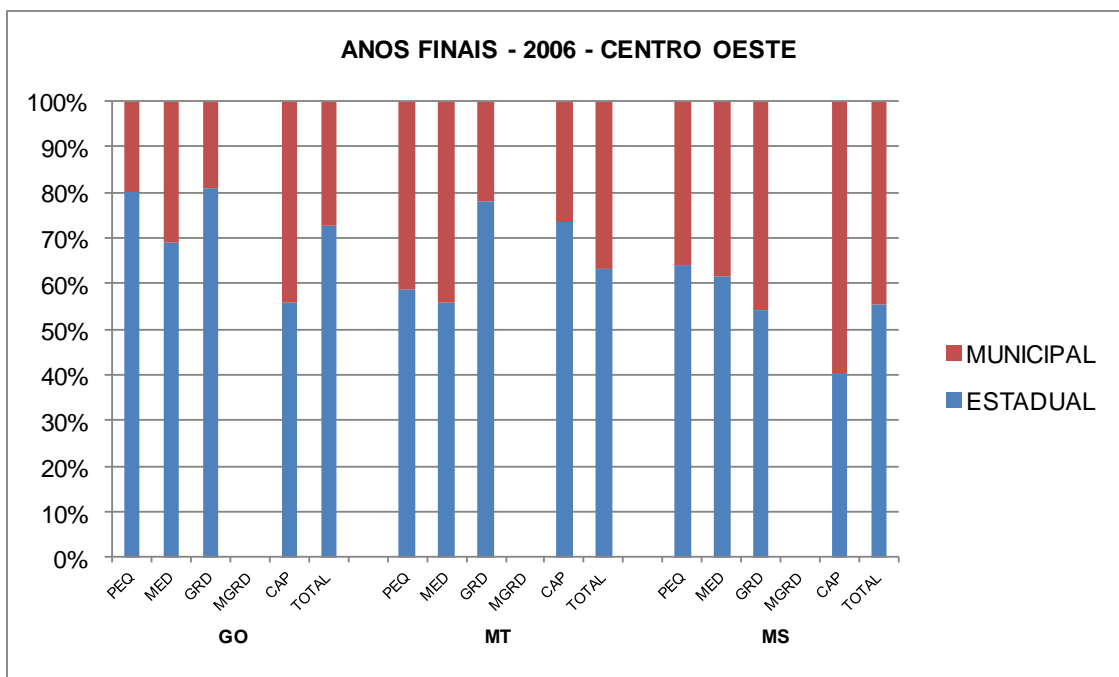


GRÁFICO 29 - MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2006 – CENTRO OESTE

FONTE: INEP (2013)

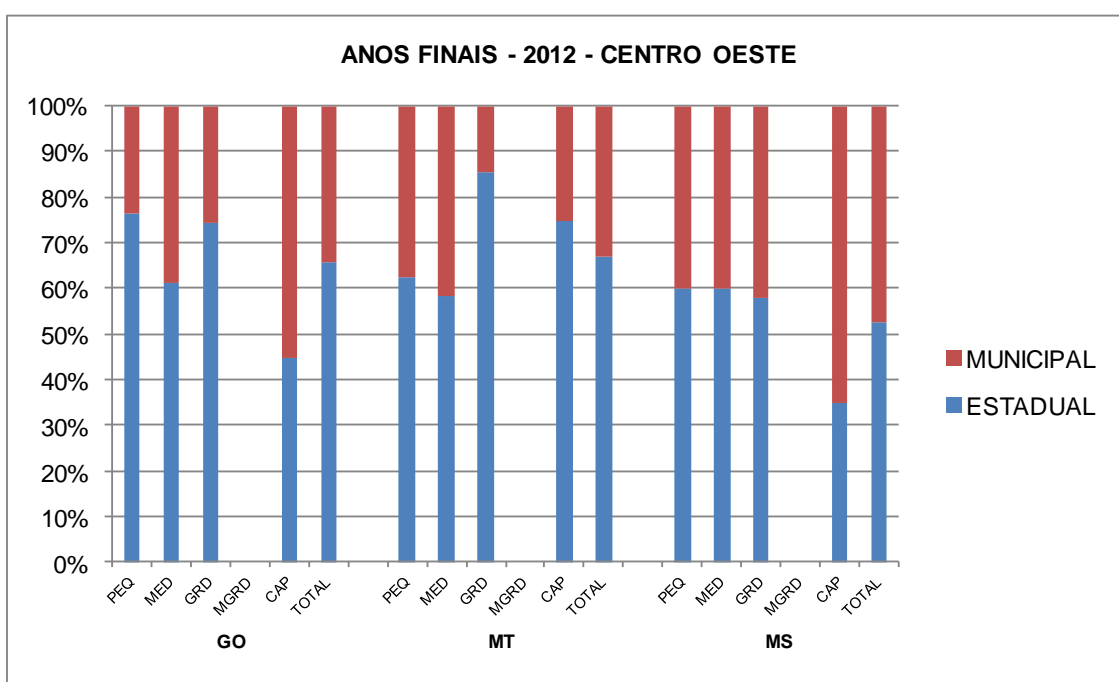


GRÁFICO 30 – MATRÍCULAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS ANOS FINAIS – 2012 – CENTRO OESTE

FONTE: INEP (2013)

Como procedido para os AI, também para os AF analisou-se as formas de participação, ao considerar a possibilidade de concorrência ou não entre as esferas

de governo na oferta de matrículas, ou a exclusividade de uma ou outra esfera de governo nesta oferta.

Nesta perspectiva a situação analisada para os AF difere dos AI. Considerando o percentual de municípios onde se registra ofertas das duas esferas de governo para os AF, constatou-se que, em 1996, 16 estados compartilhavam a oferta em menos da metade de seus municípios, ou seja, foram enquadrados como P0 (1), P1(5) e P2(10). Em apenas quatro estados (Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) foi observado o partilhamento da oferta em mais de 75% dos municípios, ou seja, na categoria P4 e em nenhuma unidade federativa as duas esferas de governo partilham a oferta em todo o seu território. Contudo, para esta fase do ensino fundamental, um estado da federação, Roraima, apresentou oferta exclusiva estadual, ou seja, todas as matrículas estavam a cargo da esfera estadual.

Por outro lado, a oferta exclusiva era eminentemente estadual. Quando o município opera exclusivamente em unidades federativas existe também a oferta exclusiva estadual, sendo esta sempre majoritária. O único estado que não segue esta tendência é Alagoas onde já em 1996 a oferta exclusiva municipal era superior à oferta estadual. É interessante não esquecer que a ideia de oferta exclusiva refere-se a um determinado município e não ao estado, ou seja, em um determinado estado pode haver municípios com ofertas exclusivas municipais e outros estaduais.

Em 2006, 21 estados elevaram o percentual de partilhamento, ou seja, ampliaram o número de municípios nos quais as duas esferas de governo operam simultaneamente. Quanto à oferta exclusiva de uma das redes, ainda que na maioria das unidades federativas a supremacia seja dos governos estaduais, agora em onze estados os municípios superam a oferta estadual. Entre eles, oito estão na região Nordeste. A forma obtida em 2006 permanece para 14 estados em 2012, ou seja, estes estados definiram sua forma de oferta em 2006. Desses apenas três estão na região Nordeste. Fato curioso, pois parece que, mesmo que esta região mostre os mais altos percentuais de participação da esfera municipal na oferta de matrículas, demora um pouco mais para adquirir esta condição. As mudanças continuam ocorrendo após 2006. No quadro 5 podem ser examinadas as ofertas codificadas de todas as unidades da federação para os AF do ensino fundamental.

REGIÃO	UF	ANOS FINAIS		
		1996	2006	2012
NORTE	ACRE	P2+E(M)	P4+M(E)	P4+E(M)
	AMAZONAS	P2+E	P4+E	P4+E
	AMAPA	P1+E	P2+E	P2+E
	PARA	P2+E(M)	P1+M(E)	P1+M(E)
	RONDONIA	P3+E	P4+E	P4+E
	RORAIMA	P0+E	P4+E	P3+E
	TOCANTINS	P2+E	P3+E(M)	P3+E(M)
NORDESTE	ALAGOAS	P2+M(E)	P4+M(E)	P3+M
	BAHIA	P3+E(M)	P4+M(E)	P3+M(E)
	CEARA	P4+E(M)	P4+M	P2+M
	MARANHAO	P3+E	P4+M	P3+M
	PARAIBA	P2+E(M)	P4+M(E)	P4+M(E)
	PERNAMBUCO	P4+E(M)	P4+M(E)	P4+M(E)
	PIAUI	P1+E(M)	P3+M(E)	P3+M
	RIO GRANDE DO NORTE	P2+E(M)	P4+M(E)	P4+M(E)
	SERGIPE	P2+E(M)	P4+E(M)	P4+EM
SUDESTE	SÃO PAULO	P1+E	P1+E(M)	P2+E(M)
	RIO DE JANEIRO	P4+E(M)	P4+E(M)	P4+M(E)
	MINAS GERAIS	P1+E(M)	P2+E(M)	P2+E(M)
	ESPIRITO SANTO	P3+E	P4+M(E)	P4+EM
SUL	PARANA	P1+E	P1+E	P1+E
	SANTA CATARINA	P2+E	P3+E(M)	P3+E(M)
	RIO GRANDE DO SUL	P4+E	P4+E(M)	P4+E(M)
C OESTE	GOIAS	P2+E(M)	P3+E(M)	P3+E(M)
	MATO GROSSO	P3+E	P4+E(M)	P4+E(M)
	MATO GROSSO DO SUL	P3+E(M)	P4+E	P4+E

QUADRO 5 – FORMA CODIFICADA DE OFERTA DOS ANOS FINAIS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

3.2.3 Síntese dos resultados

As informações evidenciam a assunção pelos municípios de parte importante das responsabilidades com a oferta de matrículas para as duas fases do ensino fundamental, ainda que em proporções diferenciadas. Ao mesmo tempo comprovam

que as transferências não são uniformes. Na verdade são disformes, revelando o efeito da insuficiente regulamentação do regime de colaboração que deixa para os entes federados, estados e municípios, o delineamento e execução dos acordos para oferta e manutenção do ensino fundamental, resultando em um conjunto de modelos de oferta educacional bastante heterogêneo. Em um país de extrema desigualdade social, econômica e cultural, a ausência ou insuficiente regulação pode gerar formas de ofertas educacionais irregulares que podem contribuir também para o acesso e fruição do direito à educação desigual. Não é possível colocar no mesmo patamar o ensino fundamental disponibilizado pela esfera municipal em boa parte dos municípios de portes populacionais mais baixos, sabidamente mais frágeis economicamente, como se pode constatar com a atuação dos municípios nordestinos que pouco a pouco assumem as responsabilidades com a oferta das duas fases do ensino fundamental, em uma região marcada pela pouca capacidade econômica, com a oferta disponibilizada em grandes centros urbanos ou nas capitais, que tendem a ser mais equilibradas entre as esferas de governo, mesmo em regiões com pouca capacidade financeira. O direito à educação para todos não pode passar ao largo desta questão.

Os parâmetros utilizados neste trabalho, P (partilha) e E ou M (formas exclusivas de oferta) mostraram evoluções diferenciadas para as duas fases do ensino fundamental.

Observa-se que, em 1996, a atuação da esfera estadual era bem mais vigorosa tanto nos AI quanto nos AF. Contudo, em relação aos AI, a presença dos governos municipais era também significativa, mas junto (partilhado) com o governo estadual, resultando em um quadro com altos graus de partilhamento como já discutido anteriormente. Com a indução de transferências para o município, o governo estadual vai se retirando e deixando os encargos de forma exclusiva para os municípios, gerando no final do período observado, partilhamento bem mais atenuado e alta oferta exclusiva dos municípios. É diferente o observado para os AF. Para estes, os governos estaduais apresentam alto grau de oferta exclusiva e baixos níveis de partilhamento. Os processos de transferência operaram de forma oposta, ou seja, a entrada do município se deu pela atuação conjunta com o governo estadual, aumentando os níveis de partilhamento. Resumindo, o processo de transferência, certamente intensificado pela política de fundos, nos AI induziu ao recuo dos governos estaduais deixando o protagonismo para os municípios,

enquanto que nos AF o processo colocou os municípios a coadjuvar com estados. Nos AI, sai o governo estadual e fica o governo municipal, e nos AF, entra o governo municipal para auxiliar o governo estadual. Com efeito, em 1996, registram-se casos de partilhamento total em algumas unidades federativas para os AI e, o contrário, se observa para os AF, quando se observa a oferta exclusiva total do governo estadual, ou seja, os dois extremos da categorização utilizada nesta análise.

Assim, a irregularidade e a heterogeneidade presentes no desenho da repartição da oferta de matrículas entre os entes federados, fartamente evidenciadas nesta pesquisa, parecem não estar relacionados com políticas de equalização. A distinção e variação observadas entre os formatos de oferta em cada unidade federativa não são afetas à correção das desigualdades, mas antes parecem ser mais conexas com processos pouco ou nada cooperativos dos entes federados. A cooperação solidária ainda é uma promessa constitucional. Há que se concordar com Bobbio (1992) no evidente caráter programático que imprime um vir a ser nas disposições constitucionais em relação à garantia do direito à educação. Ao mesmo tempo este autor lembra que a proclamação do direito por si só, ainda que constitucionalmente protegido, não corresponde à imediata efetivação. É preciso, como disse Fraser (2008), a distribuição material deste direito. E ainda mais, é necessário que este alcance direta e indistintamente a todos.

Nesta perspectiva não há como excluir o Estado desta função. Mesmo não ignorando que a matrícula apenas coloca o sujeito do direito na condição inicial para obtê-lo e que nem de longe pode ser traduzido como seu acesso e fruição, o lugar dessa matrícula nas distintas esferas de governo pode aproximar ou facilitar mais ou menos a conquista do direito, na medida em que os entes federados, tanto verticalmente como horizontalmente, são fortemente marcados pela assimetria social, econômica, administrativa e técnica. Desta forma, ter um lugar em uma escola municipal em um município de uma região mais desfavorecida com baixa ou nenhuma capacidade de investimento não é a mesma coisa que um lugar em uma escola estadual, cuja mantenedora, o estado, está mais habilitada para disponibilizar as condições para a efetivação do direito, ainda que também esteja localizado em regiões socialmente mais fragilizadas. Isto quer dizer que, quando as esferas de governo mais abrangentes forçam as esferas mais frágeis e seguramente com menos chances de proporcionar a educação de qualidade prometida para todos, ao se responsabilizarem pela sua disponibilização, de certa forma se eximem da

obrigação constitucional em relação a este direito. O desenho da oferta pública do ensino fundamental que foi se constituindo no Brasil, pouco se parece com a distribuição material concebida por Fraser (2008), ou seja, aquela com condições de colocar todos os destinatários com paridade de participação social. E parte desta triste realidade está seguramente relacionada com o lugar destinado a cada um nas escolas públicas. Conforme já anunciado por Araújo (2010), justo seria que a disponibilização do direito estivesse mais a cargo da esfera de governo com condições de ofertá-lo e menos de processos indutivos ou impositivos que forcem entes mais frágeis a assumir tais encargos, no caso do Brasil, dos municípios. O caso da região Nordeste é emblemático. Parece que as transferências dos encargos educacionais não cessarão até última escola ser municipalizada, pois quando as transferências dos encargos com os AF se aproximam do esgotamento, o processo é intensificado nos AF, lembrando que o Nordeste é uma região ainda com expressiva desigualdade social em relação a outras regiões.

Tampouco a forte transferência dos encargos educacionais para os municípios não pode ser compreendida como a aproximação dos destinatários ao campo de produção de políticas para a efetivação do direito em tela na acepção dada por Bourdieu (2004), pois não é à proximidade física ou geográfica que se refere o autor, mas antes à possibilidade de participação ativa e informada no campo de proposição, implementação e execução das políticas. Ora, a formação dos municípios brasileiros, cuja fragmentação foi motivada especialmente pela possibilidade de aporte financeiro, já nasce frágil, especialmente aqueles com os menores portes populacionais. Se a transferência dos encargos municipais atingiu de maneira geral a grande maioria dos municípios, nos de menor porte populacional a assunção dessas responsabilidades foi comprovadamente maior. Assim, não é insensato dizer que a participação dos destinatários do direito nestes contextos, também é muito frágil. Estudos dizem, há tempos, da pouca eficiência ou controle social exercido pelos conselhos municipais, contribuindo pouco para a emancipação social (SOUZA & FARIA, 2004). Em tais contextos, onde ainda imperam ações políticas marcadas por relações de compadrio ou de favorecimentos constrangedores que impedem ou dificultam a participação social, pode-se dizer sem temor que as transferências dos encargos educacionais para a localidade, não aproximou os destinatários do campo de produção política. Este distanciamento, lembra Bourdieu (2004), resulta em alta probabilidade da aceitação, por parte dos

destinatários, de políticas com pouco ou nenhum vínculo com a disponibilização do direito à educação. É por esta razão que não se pode associar a heterogeneidade na oferta a uma possível vinculação à resposta de movimentos reivindicatórios.

Também Arretche (1996) adverte que a transferência da ação política para a localidade não resulta em práticas políticas mais democráticas e, portanto, com mais condições de efetivação dos direitos sociais, pois não é no âmbito nem na escala de governo, que se potencializam estas práticas, mas em instituições políticas fortes autônomas e vinculadas aos interesses sociais.

Por isso a equalização da oferta educacional, já dito por Araújo (2013), não nascerá de formas ditas colaborativas, que muitas vezes se caracterizam mais como predatórias do que cooperativas. Ao contrário, requer a colaboração com regras precisas que estabeleçam a articulação das três esferas de governo, ou seja, o regramento jurídico do já preconizado regime de colaboração. Com a autora fazem coro, além de outros, Oliveira & Souza (2010), Farenzena (2006) e Cury (2002 e 2008), que também defendem esta bandeira, a qual cada vez com mais ênfase é item das pautas de luta pela superação das desigualdades da oferta educacional no país.

Portanto, embora não se possa afirmar que a disformidade presente nos modelos de oferta educacional tenha relação com uma possível fratura no direito à educação para muitos brasileiros, pois esta é insuficiente para o acesso e fruição do direito à educação, também não é possível vincular esta característica a qualquer tentativa de equalizar as condições iniciais para a superação das desigualdades educacionais.

Mas, em meio à disformidade nos desenhos de oferta, observa-se também modelos que aparentemente parecem conter certo regramento na repartição dos encargos educacionais. É o caso do estado do Paraná. Parece que as políticas de fundos pouco interferiram no desenho da oferta nesta unidade federativa, demonstrando que havia uma política anterior para a repartição da oferta do ensino fundamental, que neste caso foi de fato uma singular repartição. Os AI estão a cargo dos municípios e os AF sob a responsabilidade do governo estadual. Embora não esteja no âmbito desta pesquisa a avaliação deste modelo, pode-se afirmar que é clara a intenção de repartir responsabilidades, ainda que possa ser questionada se com critérios de colaboração ou cooperação. No entanto, mesmo que o modelo fosse avaliado como bem sucedido e que promovesse de fato o direito à educação,

não se prestaria como padrão para outras unidades federativas, dado a assimetria econômica e social presente na federação. Novamente é reforçada a ideia da superação das desigualdades educacionais, não pela expansão ou extensão de modelos, mas pela ação integrada das três esferas de governo, advinda do regramento do regime de colaboração.

Outra questão a ser levantada é a participação da esfera estadual. Os estados são entes federados mais fortes com maior capacidade política, financeira, administrativa e técnica quando comparados com os municípios, mesmo em regiões ou unidades federativas econômica e administrativamente precárias. Isto porque o estado é o ente federado com maior arrecadação de impostos, enquanto muitos municípios, especialmente os menores, muitas vezes com uma pífia produção de riquezas, dependem quase totalmente dos repasses financeiros das esferas estadual e federal. Todavia, mesmo que ainda contribua com percentual importante de matrículas, esta participação apresentou sensível redução, invertendo a lógica da distribuição de matrículas, antes estadualizada e agora municipalizada. Além disso, a atuação dos governos estaduais, com poucas exceções, está localizada em municípios de maior porte populacional e nas capitais, ou seja, a esfera atua pouco nos municípios menores, via de regra os mais frágeis. Talvez seja arriscado e imprudente afirmar que os estados poderiam ter induzido a assunção dos encargos educacionais pelos municípios nos contextos mais fragilizados, restringindo sua atuação nos grandes centros urbanos e nas capitais, ou seja, em contextos mais favoráveis à execução de políticas, já que são bem mais estruturados financeira e administrativamente, revelando a face cruel da descentralização dos encargos educacionais. Por outro lado, também não é insensato dizer que paira no ar a probabilidade deste movimento representar certo descompromisso ou uma desobrigação de uma esfera mais abrangente na disponibilização da distribuição material do direito à educação. Do ponto de vista de Fraser (2008) seria uma injustiça social, na medida em que a responsabilização pela disponibilização deste direito é delegada, induzida e mesmo forçada àquele ente federado que não tem condições de fazê-lo.

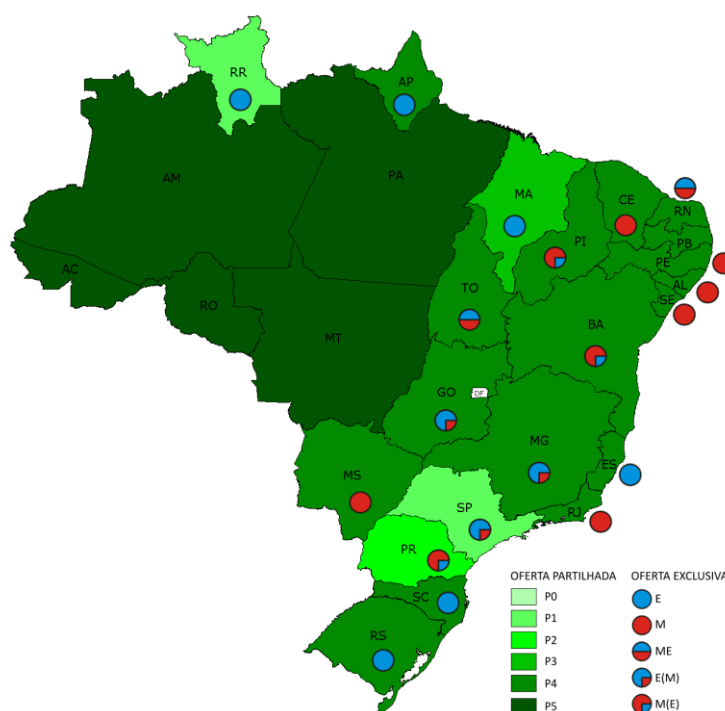
Por outro lado, após um quarto de século da promulgação da Constituição Federal, que estatui o município como ente federado e assim potencialmente apto a assumir responsabilidades com os encargos educacionais, e dezesseis anos de vigência da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB), ainda há um potencial

significativo de municipalização, levando a crer que o campo político onde os acordos são forjados exerce influência importante, especialmente no tempo e forma, produzindo formatos de oferta educacionais bastante diferenciados entre as unidades federativas. Isto porque o campo político é um campo de disputa e em disputa, ou seja, um campo de luta, onde quem opera no seu interior, o faz na perspectiva de continuar no poder enquanto aqueles que não estão tentam entrar. Desse modo, ainda que para determinados entes federados, especialmente os municípios de menor porte populacional, pese a fragilidade política nesta disputa, não se descarta também a sempre possível remodelagem das propostas de transferências, pois a autonomia mesmo que relativa pode insuflar a entrada no campo das decisões políticas daqueles com menor peso ou influencia nas decisões (BOURDIEU, 2004).

De qualquer forma, não pode ser ignorada a evidente influência do FUNDEF na assunção das responsabilidades educacionais pelos municípios, tanto que estas ocorrem especialmente no período de sua vigência, pois foi uma política focalizada para esta parte da educação básica. Com o FUNDEB, é visível o arrefecimento e em alguns casos o crescimento da participação da esfera estadual, dado que esta política ao abranger toda a educação básica talvez reduza a busca por mais financiamento dos municípios decorrentes da assunção de responsabilidades educacionais. É provável que os municípios ao passarem a receber também pela educação infantil, precisem assumir menos encargos em relação ao ensino fundamental. Aquilo que potencialmente ainda poderia ser municipalizado, os AF não têm mais o mesmo poder de indução que leve os municípios a assumir os seus encargos, exceto em regiões muito pobres, como o Nordeste, que continuou sendo transferido para os municípios. É o que parece que está acontecendo com os AF em alguns estados, que retornam aos poucos para os governos estaduais, especialmente na região Norte, ainda que o fato seja insuficiente para determinar uma tendência. Pode ser apenas um movimento localizado.

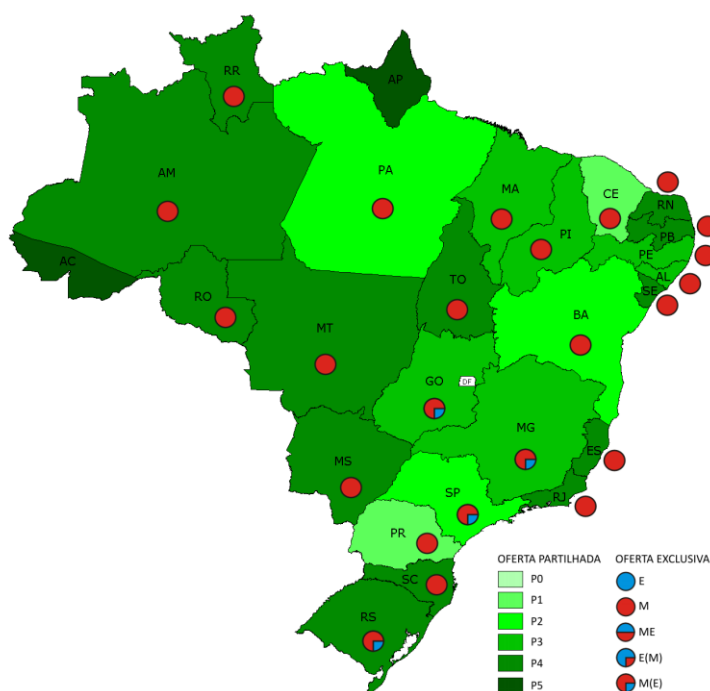
De qualquer forma, parece que a motivação para a operação que envolve a transferência e assunção de encargos com a prestação de serviços sociais, em especial os que se referem ao direito ao ensino fundamental, está vinculado mais à probabilidade de vantagens financeiras do que a um projeto de equalização de oferta educacional mais justa relacionada com a superação das desigualdades sociais.

Os mapas a seguir reforçam as evidências até agora observadas. Os mapas 1, 2 e 3 representam a codificação da oferta dos AI enquanto os mapas 4, 5 e 6 retratam os AF. Os tons de verde representam o grau de partilhamento enquanto os círculos exprimem a participação exclusiva de cada esfera de governo em cada unidade federativa¹⁴. É interessante notar que para os AI o movimento sai de significativo grau de partilhamento com importantes ofertas exclusivas da esfera estadual em 1996 para, em 2012, abrandar o partilhamento (tons de verde mais claros), diminuindo sensivelmente a atuação exclusiva do governo estadual com a entrada indubitável dos municípios na responsabilização pela oferta desta fase do ensino fundamental (vermelho nas esferas). Mesmo que a oferta municipal seja majoritária, nota-se o pano de fundo da oferta partilhada bastante irregular, embora sensivelmente mais fraca em relação a 1996. Os mapas 1, 2 e 3 ilustram este movimento.

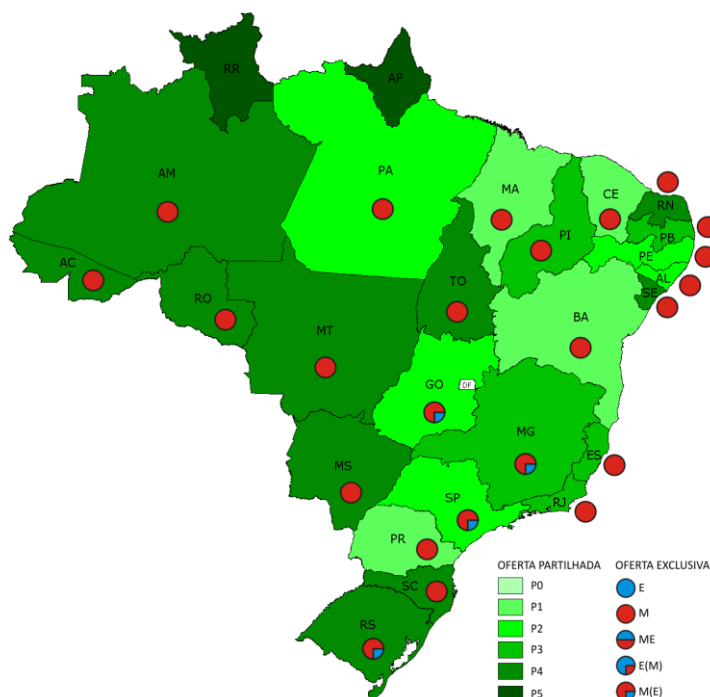


MAPA 1 - OFERTA CODIFICADA – ANOS INICIAIS – 1996
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

¹⁴ A cor interna dos círculos não representa percentual, mas apenas uma representação simbólica da codificação da oferta exclusiva formuladas no quadro 1.



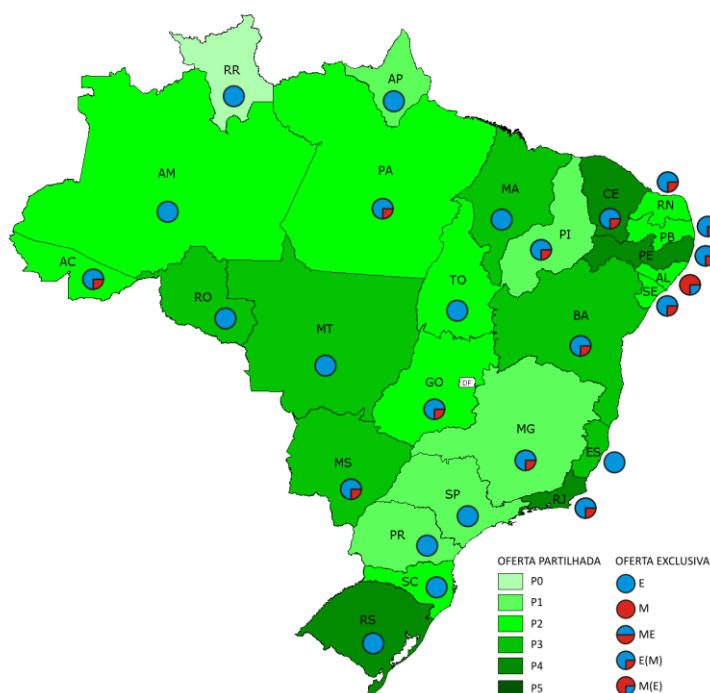
MAPA 2 - OFERTA CODIFICADA – ANOS INICIAIS – 2006
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA



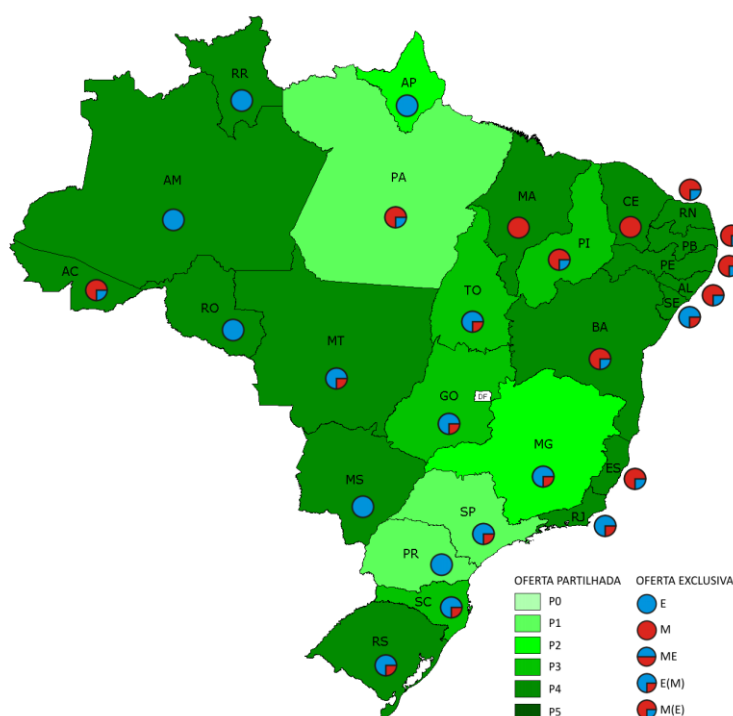
MAPA 3 - OFERTA CODIFICADA – ANOS INICIAIS – 2012
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Para os AF o movimento é inverso. Esta fase do ensino fundamental estava majoritariamente sob a responsabilidade do governo estadual. A pouca participação dos municípios restringia-se a ofertas partilhadas com o estado e mesmo assim em

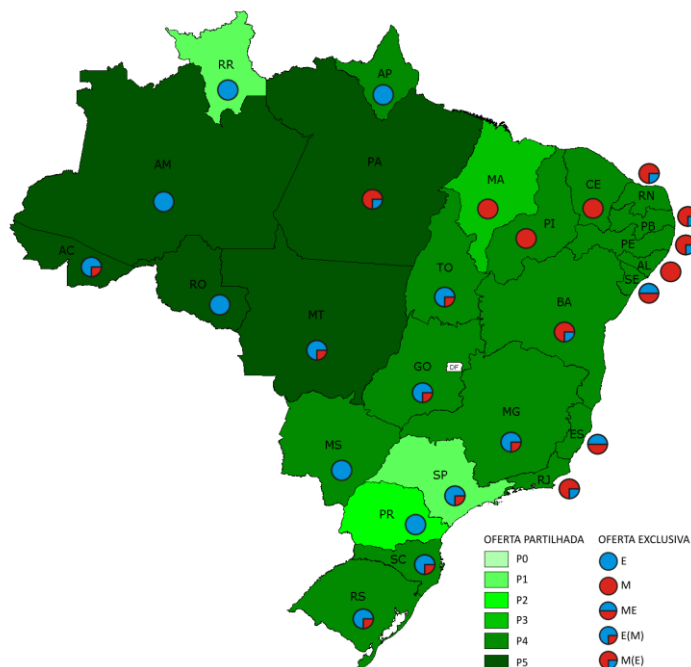
graus bem mais baixos aos observados em 1996 para os AI. As ofertas exclusivas eram predominantemente estaduais. Nos estados em que os municípios atuavam exclusivamente, sempre se registrou também ofertas exclusivas estaduais e essas eram majoritárias na maioria das vezes. Em 2012 o panorama é outro. O partilhamento é mais intenso (tons de verdes mais escuros), mas também como nos AI, de forma irregular. Também, diferente dos AI, bastante irregular é a oferta exclusiva. O município aumenta sua participação nesta fase do ensino fundamental, mas mais no partilhamento com o estado do que com assunção exclusiva dos encargos educacionais, embora também esta se verifique especialmente na região Nordeste. Verificam-se as mais variadas formas de oferta exclusiva, ou seja, há oferta exclusiva municipal, estadual e as duas ao mesmo tempo e em condições diferenciadas (oferta exclusiva municipal maior, menor e equivalente à estadual). Desta forma, a oferta dos AI passa de quase exclusiva responsabilização do estado para o partilhamento com os municípios, tanto em conjunto, como nas ofertas exclusivas. Estas informações podem ser melhor visualizadas nos mapas 4, 5 e 6.



MAPA 4 - OFERTA CODIFICADA – ANOS FINAIS – 1996
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA



MAPA 5 - OFERTA CODIFICADA – ANOS FINAIS – 2006
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA



MAPA 6 - OFERTA CODIFICADA – ANOS FINAIS – 2012
 FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Importa notar que o desenho para os AF em 2012 é bastante parecido com o desenho dos AI em 1996, quando ainda não estava em vigência a política de fundos. O efeito destas políticas é diferente para cada fase do ensino fundamental, até

porque os percursos de responsabilização parecem ser distintos. Contudo é curioso este fato, pois pode levantar a suspeita de que o desenho da oferta dos AF poderia estar atrasado ou que o movimento é menos acelerado em relação ao caminho percorrido pelos AI na formatação da oferta de matrículas. Mas, para isso, seria preciso examinar a trajetória anterior ao período em questão, a qual não foi tratada nesta análise, assim como conferir os movimentos posteriores ao período analisado no desvelamento de possíveis similaridades na conformação do desenho da oferta dos AF. Porém, como já dito, tal estudo não está no âmbito desta pesquisa.

De qualquer forma, a oferta do ensino fundamental, mesmo sob a vigência da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB), não adquiriu uniformidade entre as duas fases, AI (sequência de mapas 1, 2 e 3) e AF (sequência de mapas 4, 5 e 6), nem mesmo entre os municípios de uma mesma unidade federativa, seguindo como duas fases distintas. Cury (2002), ao discutir a reformulação educacional que resultou na agregação das três etapas educacionais (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) em um único nível de ensino, educação básica, ressalta o caráter inovador dessa organização *sequencial e orgânica*. Mas, o ensino fundamental não reproduz essa caracterização da sua organização interna, ou seja, nada há de orgânico ou sequencial nas duas fases que o compõem. Fato que pode interferir nos acordos para ofertas educacionais.

A despeito da política de fundos, o texto constitucional, quando imputou a responsabilidade da oferta e manutenção do ensino fundamental para estados e municípios, apesar de indicar o regime de colaboração como a forma por excelência para sua execução. Porém, não o regulamentando, possibilitou a ocorrência das mais variadas combinações de acordos para este encargo.

Contudo, mesmo que se considere a origem da organização do ensino fundamental a partir de cursos distintos que dificultam a busca da unidade desta etapa, também quando tratada cada fase separadamente, nota-se que tampouco é possível verificar ofertas similares entre os estados, nem mesmo na mesma região. Ou seja, o movimento de cada fase é distinto no período.

Os mapas 1, 2 e 3, referentes à oferta dos AI, mostram movimentos distintos da oferta dos AF, ilustrados nos mapas 4, 5 e 6, para o período analisado. O grau de concorrência na oferta (tons de verde) em cada estado revela bastante variação entre as unidades federativas, o que implica possíveis conflitos ou disputa na oferta de uma ou outra parte do ensino fundamental. Para o direito à educação isto pode

significar a inacessibilidade ou a aquisição precária deste pelos destinatários. A atuação conjunta nem sempre é tradução da colaboração harmoniosa dos encargos, tampouco o direito é a única bandeira manifesta nos acordos proferidos entre os entes federados, pois é operada no campo político. As políticas educacionais, entre elas a oferta de matrículas, são a interpretação possível daqueles que operam neste campo. É, portanto, um permanente campo de lutas e de disputas, cuja permanência, inserção ou exclusão, define seus ocupantes, ou os detentores do poder. A ocupação deste campo lhes dá o direito de propor aquelas políticas. (BOURDIEU, 2004; WEBER (2004).

Nesta perspectiva pode-se afirmar que há uma multiplicidade de campos de luta, mais precisamente o equivalente ao número de municípios, os quais enquanto entes federados autônomos estabelecem distintos campos de disputa. Considerando que o grau de partilhamento (P0, P1, P2, P3, P4 e P5) é constituído por intervalos, o que possibilita aproximar os parecidos, nota-se que se chega em 2012 com representação de todos os códigos de partilhamento, com exceção de P0, cuja condição não foi registrada para nenhum estado em qualquer das fases do ensino fundamental. Mais, a forma de partilhamento de maior incidência é P4 (10 estados nos AI e 12 nos AF), o que significa que nestas unidades federativas a ação conjunta de estado e município pode abarcar de 75% a 99% dos seus municípios. É um intervalo generoso que permite uma variação, aproximadamente, de 25%. Mas mesmo que não atinja nem a metade dos estados brasileiros e que não se considere o volume de matrículas em cada ente federado, revelam que a saída do governo estadual pode não resultar de atos ou acordos de operação imediata. Ao contrário, parece que decorrem de processos gradativos influenciados por outros fatores. É possível que em muitos acordos, a transição se dê pela transferência e assunção de matrículas no início de cada fase, ou seja, um ente federado deixa de ofertar ou não abre mais vagas e o outro assume. Neste ínterim, haverá oferta partilhada das duas esferas de governo, mas nem sempre de forma colaborativa. Muitas vezes é com o intuito de desobrigação de um ente federado para com a oferta dos serviços educacionais. Nesses casos, não é raro o arrefecimento, descontinuidade ou irregularidade das ações governamentais do ente federado que está transferindo os encargos. Na capital do Paraná, por exemplo, os processos de repartição, transferência e assunção dos encargos para com o ensino fundamental, remontam aos anos 1980. No caso dos AI, só agora, em 2013, parece caminhar para a

finalização, quando esta fase está muito próxima de estar inteiramente sob a responsabilidade do município. No entanto, para os AF, não parece ser este o percurso, pois a rede mantém, há mais de uma década, onze escolas com esta oferta, não deixando transparecer nenhum movimento de transferência e assunção entre os entes federados. De qualquer forma, percebe-se diferença na intensidade e regularidade da ação governamental nas partes de oferta prioritária e não prioritária resultante do acordo entre o estado e município (ZAMPIRI, 2009).

A despeito destas constatações não autorizarem a extensão para outros contextos da federação, haja vista a peculiar forma de oferta do estado do Paraná, é provável que, no período da consolidação da transferência e assunção, as ações governamentais se mostrem irregulares e menos objetivas pelo ente federado que está transferindo, o que pode resultar em ofertas precárias para os estudantes. Com isso, o direito à educação resulta certamente fraturado para determinados indivíduos.

Por outro lado, o restante da oferta, aquela que não é partilhada entre as esferas de governo, denominada aqui como oferta exclusiva, tampouco parece seguir um modelo único, ou mesmo com características aproximadas entre os estados. Nesse caso, porém, a não uniformidade é mais perceptível na composição da codificação de oferta para os AF, pois, para os AI, percebe-se uma forte presença dos governos municipais na responsabilização desta fase do ensino fundamental na maioria dos estados. Talvez esta seja a única regularidade observada no movimento de oferta apresentada no período.

Quando examinadas as duas características simultaneamente, ou seja, a composição final do código de oferta, os modelos de oferta se tornam ainda mais irregulares.

E para fechar a apreciação, outro fator reforça ainda mais a ideia de um desenho bastante irregular da oferta de matrículas. A despeito de grupos de unidades federativas apresentarem modelos aproximados em 2012, os movimentos no período foram distintos.

O resultado é um quadro disforme da oferta do ensino fundamental no Brasil, que está fortemente relacionado com a forma de organização política administrativa do estado brasileiro, ou seja, o federalismo.

O modelo do estado federativo brasileiro é bastante descentralizador, porque decorre da pressão pela repartição de poder reivindicada pelos governos

subnacionais. Ao mesmo tempo, a grande desigualdade econômica e social que marca a sociedade brasileira, faz com que a autonomia estabelecida na CF de 1988, não resulte em autoridade, especialmente em parte considerável dos municípios brasileiros. Não é sem razão que Arretche (1996) alerta para o fato de que não se pode achar que a transferência de encargos sociais para a localidade, possa ser compreendida sempre como ampliação da democracia, dado que pouco se move na direção de práticas democráticas quando a subordinação ou a dependência prevalecem nos contornos das propostas para transferência e assunção dos encargos para a oferta educacional.

Neste aspecto, as políticas de fundos se constituem em uma tentativa de equalizar as trajetórias educacionais de todos os brasileiros, pois somente o governo federal é capaz de articular políticas que promovam a equidade no acesso e fruição do direito à educação. Todavia, os avanços nas tentativas de equalização do governo central são bastante tímidas, impedidas pela barreira da autonomia federativa que nem sempre se revela cooperativa. Ao contrário, muitas vezes assume caráter predatório.

Portanto, o federalismo no Brasil, dado a origem ser motivada pelo enfrentamento à forte centralização do poder, não dispõe de força política para propor ações governamentais que superem as desigualdades entre os entes federados, a despeito de proposições como o Mais Educação, por exemplo, além das políticas de fundo. Porém, não consegue ultrapassar os limites impostos pelo pacto federativo. Os interesses dos entes federados mais fortes costumam se sobrepôr, impedindo a superação das desigualdades socioeconômicas. Como já disse Araujo (2010), os encargos com a educação deveriam ficar com o ente federado com mais capacidade financeira e técnica. Mas, em boa parte dos estados, especialmente os mais pobres, são os entes federados mais fracos, os municípios, que assumem estes encargos e, não raro, nas duas fases do ensino fundamental, movidos pela necessidade de captação de recursos.

Neste quadro, a oferta de matrículas para o ensino fundamental, enquanto condição primordial para o acesso e fruição do direito, tem boa probabilidade de se constituir privilégio de alguns, desqualificando o imperativo constitucional que o garante como público e subjetivo para todos. Portanto, a despeito da oferta de matrículas não expressar aquisição do direito por si só, o atual quadro deve ser enfrentado como a condição primeira do acesso e fruição do direito para todos. Ao

considerar isto, muitos brasileiros iniciam a trajetória educacional em desvantagem ao serem colocados em condição menos favoráveis de acesso e fruição do direito, dependendo de qual ente federado lhe oferece a matrícula e qual escolarização decorre daí, dado a forte desigualdade econômica e social que marca as unidades federativas e os entes federados.

Mas não é caso de estabelecer modelo único para oferta de matrículas para o ensino fundamental, mas construir alternativas equalizadoras, com o objetivo claro de superar as desigualdades sociais e econômicas que permeiam todo o território nacional, sobretudo considerando a capacidade econômica e administrativa dos entes federados, numa tentativa de permitir a todos pelo menos a equidade no ponto de partida.

A exagerada multiplicidade de formatos de oferta não parece traduzir a diversidade das demandas. Reflete mais a não regulamentação do regime de colaboração que não favorece a articulação para ofertas mais equânimes entre os entes federados.

Tampouco a tendência à uniformidade observada na significativa assunção dos encargos educacionais pelos municípios pode ser considerada fator de equalização da oferta por pelo menos duas razões. Primeiro, porque não se pode afirmar que os municípios assumem estes encargos motivados pela uniformização de ofertas. Ao contrário, são maiores as chances de que a motivação esteja relacionada com a possibilidade de captação de recursos financeiros. Decorre desta a segunda razão, ou seja, os municípios que mais municipalizaram os encargos com ensino fundamental estão em áreas mais pobres, especialmente, na região Nordeste. Desta forma, não há como relacionar a tendência da assunção municipal na oferta e manutenção do ensino fundamental com um provável projeto de ampliação do direito em tela.

O cenário das formas de oferta praticadas na federação brasileira permite questionar a função do estado na disponibilização material do direito à educação, em especial, do direito ao ensino fundamental, na medida em que as assimetrias da disponibilização já começam injustas ao não dar as mesmas condições de partida para todos. O estado então não cumpre inteiramente com a prerrogativa constitucional que está definida no texto da lei como é responsabilidade do estado a oferta e manutenção de ensino de qualidade.

Por isso, não é de menor importância a atuação do Estado. Este, revestido pelo imperativo constitucional da obrigatoriedade da oferta e manutenção de um bem, cujo acesso e fruição constituem o direito ao ensino fundamental, após vinte cinco anos de vigência constitucional, ainda permanece no cenário nacional, a clara tentativa de desobrigação ou desresponsabilização dos entes mais fortes impingindo o comprometimento aos mais fracos. No caso do ensino fundamental, o governo federal é o ente com mais capacidade financeira e é o que contribui menos. Sem dúvida o direito à educação de qualidade para todos certamente resulta fraturado, constituindo-se em privilégio de poucos, como tem alertado Cury (2002, 2008).

Assim, a agenda para uma educação como direito de todos os brasileiros, terá de enfrentar, entre tantas outras questões, a disformidade nos formatos observados em cada unidade federativa, ainda que a garantia à matrícula seja insuficiente para o acesso e fruição do ensino fundamental de qualidade para todos os brasileiros, mas é a condição primordial de obtê-lo. Por fim, a assimetria dos entes federados, somadas a não regulamentação do regime de colaboração, contribui sobremaneira na composição do quadro de ofertas de matrícula, cuja principal característica é a disformidade, que não reconhece as desigualdades e, portanto, não se presta à equalização dos encargos educacionais, fragilizando o acesso e fruição do direito à educação.

CONCLUSÕES

A análise desenvolvida neste texto foi motivada pela presunção de que o federalismo, como forma organizativa do estado brasileiro, aliado à assimetria socioeconômica que marca os entes federados, induziria à composição de ofertas educacionais diferenciadas, já que estas são forjadas no âmbito de cada unidade federativa, a partir de acordos políticos entre os entes federados, estados e municípios. Como consequência, poderia fragilizar o acesso e fruição ao direito à educação.

Sem esquecer que outros fatores são igualmente importantes para a aquisição educacional qualificada, a pesquisa deteve-se a examinar apenas a oferta de matrículas, compreendida como a condição primordial da escolarização dos indivíduos, a qual pode não resultar no acesso e fruição do direito à educação. Ainda assim, por se constituir em propulsora da trajetória acadêmica de um indivíduo, não pode ficar excluída dos debates que acercam o direito à educação, seja entre pesquisadores, profissionais da educação ou gestores.

Assim, o exame das matrículas públicas para cada fase do ensino fundamental apontou mais que variabilidade entre os acordos para oferta de matrículas entre os entes federados, estados e municípios. Até porque, esta condição poderia resultar vantajosa caso estivesse relacionada com uma possível equalização na oferta educacional, haja vista a extrema desigualdade socioeconômica que caracteriza o estado federativo brasileiro. Mais do que desigual, a forma do desenho da oferta é marcado pela disformidade, ou seja, é uma irregularidade que não parece estar vinculada com uma possível tentativa de equalização.

Por outro lado, a pouca regularidade constatada, parece não ter vinculação com a tentativa de equalizar trajetórias. Ao contrário, nestes contextos, nota-se uma clara tentativa de impingir aos entes federados mais frágeis, maiores responsabilidades para com a oferta educacional, como foi constatado, na região Nordeste, uma região pobre e com grande percentual de municípios PEQ e MED. Ou seja, municípios propensamente frágeis, econômica e administrativamente, assumindo majoritariamente a oferta educacional, especialmente para os AI. Não se pode acreditar que a grande municipalização verificada nesta região, ainda que

mostre certa uniformidade, pode estar relacionada com uma possível equalização dos encargos educacionais. Parece que em outras regiões, e neste caso as mais privilegiadas economicamente (São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul), as transferências dos encargos educacionais para os municípios são mais lentas. Isto pode ser constatado pelo fato de que, em 2012, ainda há parte da oferta dos AI sendo executada exclusivamente pelos governos estaduais em determinados municípios destes estados. Portanto, ainda que menos para os AI e mais para os AF, parece que os governos estaduais participam mais da oferta educacional nas regiões economicamente mais abastadas, ou seja, os entes federados economicamente mais fortes contribuem mais nas regiões mais favorecidas. Sem dúvida isso fragiliza ainda mais o acesso e fruição ao direito à educação.

É por esta razão que a regularidade/irregularidade não é uma qualificação apropriada para o objeto estudado, pois esta relação está mais associada à permanência ou à ausência de certos atributos (como a oferta partilhada ou exclusiva) e menos com a vinculação destes como certo objetivo, no caso, o direito à educação. Desta forma, o termo disforme parece traduzir de maneira um pouco mais precisa o sentido da variabilidade encontrada nos modelos acordados entre estado e municípios para oferta de matrículas para o ensino fundamental, na medida em que resulta mais da ausência de regulamentação do regime de colaboração do que da busca da equalização das trajetórias de escolarização entre os indivíduos e grupos sociais. Desta forma, a não regulamentação do regime de colaboração dificulta a articulação entre as esferas de governo para acordos fundados com a perspectiva da superação das diferenças socioeconômicas, contribuindo para a ocorrência de modelos sem forma definida, ou seja, disformes.

Todavia, a despeito da disformidade presente no modelo de oferta do ensino fundamental, verificou-se que os AI estão majoritariamente nas mãos dos municípios, enquanto que nos AF as responsabilidades educacionais são mais repartidas entre os entes federados, estados e municípios. Embora não se possa afirmar que uma condição seja preferível à outra, é procedente afirmar que são formas distintas e, portanto, podem gerar aquisições escolares diversas e comprometer o acesso e fruição equânime da educação por todos os sujeitos do direito. Nesta perspectiva, alguns serão privilegiados, outros não.

Destaque também deve ser dado ao movimento de cada fase no período. A evolução das transferências e assunção das matrículas parece estar relacionada

com uma trajetória específica. Dito de outro modo, parece que há uma ordenação na trajetória das ofertas de matrículas assim explicitada: estadualização, oferta partilhada entre estado e municípios e municipalização. Os AI cumpriram este movimento. Saíram de uma oferta bastante estadualizada em 1996, depois a forte entrada dos municípios na oferta, mas ainda com a participação dos governos estaduais (ofertas partilhadas) e, em 2012, a oferta majoritária dos municípios nos AI. Os AF não cumprem esta trajetória no período observado. Iniciam em 1996 com a forte incumbência do governo estadual na oferta desta fase do ensino fundamental, no entanto a entrada dos municípios na oferta de matrículas se dá mais em conjunto com o estado. É interessante notar que o desenho da oferta dos AF em 2012 se aproxima dos AI em 1996. Parece que há um atraso na trajetória dos AF em relação à transferência dos encargos para os municípios. Como o FUNDEB deu certa estabilidade na oferta, mesmo não interferindo na disformidade, é provável que os AF não sigam o percurso dos AI, seguindo com uma forte tendência a ofertas partilhadas ente estado e municípios.

O pacto federativo reorganizado na Constituição Federal de 1988, ao estatuir o município como ente federado autônomo, de certa forma impulsionou uma onda de fragmentação do território nacional com a criação de 1381 municípios, que correspondeu a uma multiplicação de arenas de decisão política. Fato que impactou sensivelmente o fluxo das atribuições para a execução de políticas de proteção social, entre elas o direito à educação, pois é na localidade que boa parte das ações para distribuição material dos direitos sociais é operada.

Por outro lado, os municípios não apresentam similitude na sua formação, quanto à produção de riqueza, capital cultural, entre outros, conferindo uma distinção importante entre eles. O presente estudo analisou apenas um aspecto, o porte populacional, evidenciando que a maior parte, 95%, dos municípios brasileiros têm até 100.000 habitantes, dos quais o total da população perfaz mais ou menos 45%. Os outros 55% estão em municípios de maior porte ou nas capitais que significam 5% do total de municípios brasileiros, ou seja, os brasileiros estão sujeitos a dois campos de arranjos políticos opostos, considerando a quantidade de centros de poder político. Para 45% dos brasileiros há uma profusão de arenas políticas (5277 municípios) já que os municípios são entes federados autônomos, enquanto os outros 55% que vivem em municípios maiores e nas capitais tem suas demandas sociais administradas por menos (287) arenas de poder. Ainda que apenas a

variação na quantidade de centros decisórios seja insuficiente para determinar a aproximação ou o afastamento da proteção social aos sujeitos, é certo que a oferta de bens sociais em contextos politicamente diversos pode resultar também variável ou no mínimo irregular. Por esta razão levou-se em conta a conformação dos centros decisórios onde é operada a oferta educacional na expectativa desta como direito de todos. Isto não é desprezível, dada a extrema assimetria entre as unidades federativas e regiões da federação brasileira.

Junto às consequências advindas da proliferação e ampliação de centros de decisão política aliaram-se os efeitos das políticas de transferências e indução de encargos sociais para estes novos centros de poder. As informações consideradas nesta análise mostraram que houve de fato transferência de encargos para os municípios em relação à oferta de matrículas para o ensino fundamental, especialmente na vigência do FUNDEF. Ou seja, é o município o principal responsável por estes encargos, ao mesmo tempo em que é o ente federado que tem menos disponibilidade financeira. Nesse sentido, não é impróprio dizer que é muito provável que a assunção dos municípios foi motivada, não por pretexto pedagógico, mas muito provavelmente por compensações financeiras ou ganhos políticos.

Entretanto, mesmo comprovada a forte responsabilização dos municípios com os encargos de oferta de matrículas para o ensino fundamental, importa ressaltar que esta não ocorre de forma similar entre as duas fases que o compõe. Os AI são bem mais municipalizados enquanto que os AF estão mais repartidos entre as duas esferas de governo. Mas o ensino fundamental é uma única etapa, cujo acesso e fruição não estão restritos a uma ou outra fase, podendo fragilizar o direito à educação.

A educação ofertada neste contexto, onde tais municípios, em determinadas regiões ou unidades federativas, apresentam fragilidade técnica e administrativa, podem engendrar planos e ações educacionais pouco efetivas e, desta forma, reproduzir ou até reforçar as desigualdades existentes. Isto é válido para qualquer nível de ensino, mas adquire sentido incontestável no caso da educação obrigatória declarada como direito público e subjetivo, em especial o ensino fundamental, objeto desta análise. A escolarização de crianças e adolescentes nessas circunstâncias talvez difira daquela disponibilizada em municípios com melhor capacidade técnica e administrativa, ou seja, aqueles de grande porte populacional ou capitais.

Mais, a análise autoriza a pensar que os entes federados, na ausência de regulamentação do regime de colaboração, se eximem das obrigações para com a oferta educacional, especialmente as esferas mais abrangentes, quando empurram os encargos para os municípios. Talvez isso revele o quanto o Estado, enquanto responsável incontroverso da disponibilização deste direito, tem se eximido da obrigação constitucional e, conseqüentemente, quanto dessa fratura é sua responsabilidade.

Entretanto, ainda que preocupante, tais considerações não são novidades no cenário da pesquisa acadêmica.

O que esta pesquisa pode contribuir é com a elucidação do desenho que vem tomando corpo na repartição dos encargos entre os entes federados para a disponibilização do direito ao ensino fundamental público para todos. A evidente disformidade se assemelha a uma colcha de retalhos, cujos tecidos de certificada qualidade e perfeitos, são colocados ao lado de outros rotos, imperfeitos e sem resistência, por meio de costuras muitas vezes frouxas que vão formando pedaços fortes e outros pedaços mais frágeis. Estes, precisando constantemente de remendos. Num cenário assim, não é difícil prever que pedaços vão se descolar da colcha, deixando à vista buracos, ou seja, aqueles que não conseguem alcançar o direito prometido.

Por isso, o termo utilizado aqui, disforme, pois não é a uniformidade que vai garantir o direito, são 5670 pedaços de diferentes tecidos, os municípios, que deveriam ser costurados um a um com linhas fortes e resistentes: o regramento do regime de colaboração. A desigualdade social que marca a federação brasileira diz que não serão pedaços de tecidos iguais. Alguns terão que ser trocados, mas todos devem compor a colcha do direito. A composição será distinta e não disforme, porque deve levar em conta as singulares necessidades de cada pedaço desta colcha, os entes federados.

Portanto, a saída pode estar na transposição do disforme desenho que hoje constitui o conjunto de formas de oferta do ensino fundamental para formatos, cuja distinção esteja vinculada à equalização deste direito.

Para isso, é preciso de uma agulha que alinhe o fio condutor da política educacional entre todos os entes federados. Poder-se-á crer no Plano Nacional da Educação (PNE) como o instrumento capaz dessa costura, ou dessa articulação?

Ainda que o PNE não seja a tradução desejada, mas o resultado possível da disputa no campo político, para os destinos da educação nacional, vem sendo ungido pela esperança de um pouco mais de justiça social, no que se refere ao direito à educação conforme preconizado há vinte e cinco anos pela Constituição Federal.

De qualquer forma, este ou outro instrumento jurídico e político deve ser arquitetado pela sociedade brasileira juntamente com o Estado, de maneira a promover a articulação entre os poderes para a disponibilização material do direito à educação, respeitando as diferenças localizadas, sem, contudo, perder de vista a busca da igualdade no acesso e fruição deste direito por todos os brasileiros, porém com o desafio de não ferir o pacto federativo.

Um lugar na escola, para qualquer brasileiro, de qualquer região do país, de qualquer classe social, de qualquer origem cultural, deve representar de forma indistinta a chance irrefutável da aquisição dos bens necessários e suficientes correspondentes ao acesso e fruição do direito à educação, em particular o direito ao ensino fundamental.

Finalmente, essa pesquisa reclama o aprofundamento de outras questões igualmente importantes neste debate e que não foram tratadas neste texto. Entre elas, como são forjados os acordos para oferta e manutenção dos encargos educacionais, como são modeladas as aquisições escolares nos diversos contextos e qual e como a aquisição escolar é disponibilizada para os estudantes, as quais certamente ajudam a compreender melhor disponibilização material deste direito.

No entanto, a composição de um panorama onde é possível visualizar a repartição de matrículas em cada unidade federativa dá indícios de como se forjam os acordos que desencadeiam a distribuição material da aquisição escolar entre os entes federados. Neste panorama é possível ver a evolução tanto da divisão de matrículas como da operacionalização entre as esferas de governo, produzindo um retrato de cada estado da federação, ainda que em contornos pouco definidos, revelando o tamanho da desigualdade a ser enfrentada para a distribuição material do direito, sendo o Estado o principal responsável nessa tarefa.

Assim, se este estudo pode contribuir de alguma forma, é certamente no sentido de evidenciar a disformidade que hoje marca a repartição das matrículas entre os entes federados e o quanto isso pode estar relacionado já de saída com o

processo de disponibilização deste direito. Porque um lugar na escola deve representar o lugar do direito e não o lugar da exclusão!

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. **Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica.** Revista Educação&Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, jul.-set. 2013, p. 803-828,. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.
- ARAÚJO, G. C. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil.** Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.
- ARAÚJO, G. C. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração.** Revista Educação&Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, jul.-set. 2013, p. 787-802. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.
- ARRETCHE, M. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.11, n. 31, jun. 1996. Acesso em: setembro de 2013.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** Rio de Janeiro: Revan: São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, M. **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** Revista Educação&Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <HTTP://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil>
- BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. In. Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1996.
- CORBUCCI, P. R. **Dimensões Estratégicas e limites da Educação para o Desenvolvimento Brasileiro.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v.16, n.48 set.-dez. 2011.
- CURY, C. R. J. **A educação básica no Brasil.** Revista Educação&Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200 169. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>
- CURY, C. R. J. **A educação básica como direito.** Cadernos de Pesquisa. São Paulo: mai/ago2002, nº 38, p. 293-302. Disponível em: <HTTP://www.scielo.br>. Acesso em 31/10/2011

CURY, C. R. J. **Direito à Educação de Qualidade: Direito à Igualdade, Direito à Diferença.** Cadernos de Pesquisa. São Paulo: jul/2002, nº116. Disponível em: <HTTP://www.scielo.br>. Acesso em 31/10/2011.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERRAZ, M. Estado, Política e Sociedade. In: Souza, Â. R. *et al.* (orgs.) **Políticas Educacionais: Conceitos e Debates.** Curitiba: Editora Appris, 2011.

FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Página eletrônica. Disponível em http://www.fnde.gov.br/ . Acesso em 31/07/2012.

FRASER, N. **Reconhecimento sem ética?** Revista Lua Nova, São Paulo, 70, 2007. Disponível em: <HTTP://www.scielo.br>. Acesso em 05/11/2011.

FRASER, N. **Escalas de Justicia.** Barcelona: Herder Editorial, S.L., 2008.

GIL, Juca. A obrigatoriedade do ensino no Brasil. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/obrigatoriedade-ensino-brasil-leis-educacionais-obrigatorio-532434.shtml>. Acesso em 06/06/2012.

GOUVEIA, A. B. O Financiamento da Educação no Brasil e o Desafio da Superação das Desigualdades. In: Souza, Â. R. *et al.* (orgs.) **Políticas Educacionais: Conceitos e Debates.** Curitiba: Editora Appris, 2011.

GUSSO, A. M... (et al.)/ organizadores: Arleandra Cristina Talin do Amaral, Roseli Correia de Barros Casagrande e Viviane Chulek. **Ensino fundamental de nove anos: orientações pedagógicas para os anos iniciais.** Curitiba, Pr. Secretaria do Estado da Educação, Departamento de Educação Básica, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página Eletrônica. Disponível em: <HTTP://www.ibge.gov> .Acesso em: 2010-2011.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Página Eletrônica. Disponível em: <HTTP://www.inep.gov.br>. Acesso em: 2010-2011.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

MULLER, P. & SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** (Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro). Pelotas, Editora EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, R. P & ARAÚJO, G. C. **Qualidade de ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito a educação.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, 2005, Jan/Fev/Mar.Abr No 28.

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. (org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasil: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesco.org/pt/brasil/resources-services/publications/recent-publications/>

OLIVEIRA, R. P. **Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: uma Análise Histórica**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, v.28, n.100, out/2007. Disponível em: <HTTP://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 31/10/2011.

OLIVEIRA, R. P. *et al.* Políticas Educacionais Municipais e Qualidade do Ensino: o Ideb como Mecanismo de Monitoramento da Educação Fundamental. In FREITAS, D. N. T.; REAL, G. C. M (orgs.). **Política e Monitoramento da Qualidade do Ensino Fundamental: Cenários Municipais**. Dourados: Editora UFGD, 2011.

PAREDES, M.C. **Códigos para el Análisis de Política Educativa Local em Chile: temas pendientes**. Revista Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 18, n.67, p. 189-214, abr./jun., 2010.

PERONI, V. **Política Educacional e o papel do Estado: no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Editora Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino R. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP, 1994.

PINTO, J. M. R; CARRERA, D. **Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação: 2007.

PORTO, J. L. R. **Os territórios federais e a sua evolução no Brasil**. PRESENÇA: Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente, Porto Velho/RN. Marc, Nº 15, V III, 1999.

SOUZA, Â. R. **A Escola, por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR**. Dissertação de mestrado. São Paulo, PUC, 2001. Disponível em: <http://www.nupe.ufpr.br>.

SOUZA, Â. R.. **Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática**. Revista Perspectiva, Florianópolis, v.27, n.1, 273-294, jan./jun., 2009.

SOUZA, Â. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T, M. (org). **Políticas Educacionais: Conceitos e Debates**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SOUZA, D.B & VASCONCELOS, M. C. C. **Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)**. Revista Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n.50, p. 39-56, jan./mar., 2006.

TOMIO, F. R. de L. **Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados : estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 17, n.48, fevereiro/2002.

WEBER, M. **Economia y sociedad**. México: FCC, 2004.

WEBER, M. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo: Cultrix, 1968

ZAMPIRI, M. **Políticas Educacionais e Resultados Estudantis: a medida da política em ação**. Dissertação de Mestrado (Educação). Curitiba: UFPR, 2009.