- III -**FEDERALISMO COOPERATIVO, REGIME DE COLABORAÇÃO E A TERMINALIDADE DA OFERTA DO ENSINO FUNDAMENTAL PELAS REDES PÚBLICAS ESTADUAIS DE ENSINO NO RIO DE JANEIRO**

Débora da Silva Vicente
UFF, vicente.deb@gmail.com

INTRODUÇÃO

O reconhecimento, pela Constituição Federal de 1988, do Município como ente federado inicia a transição do Federalismo Clássico ou Dualista para o Federalismo Tripartite ou Cooperativo. À definição cartesiana de competências privativas entre União e Estados Federados e à ausência de qualquer mecanismo de colaboração entre eles para o seu exercício, substitui-se a ampliação do rol de competências comuns e concorrentes dos entes federados, cujo cumprimento passa a exigir uma atuação integrada, com mitigação ou entrelaçamento de suas esferas de autonomia e estabelecimento de uma relação de interdependência entre as ações destinadas a concretização de fins comuns (MARTINS, 2011).

No campo da garantia do direito humano, fundamental e social à educação, a marca do Federalismo Cooperativo se faz na redação do art. 23, caput, inciso V e Parágrafo único, do art. 211, caput, e §§1º a 4º, bem como do art. 214, caput e incisos, todos da CF, por meio dos quais se fixa a exigência de construção de um imprescindível regime de colaboração entre os entes federados, capaz de permitir a execução de ações integradas no sentido de assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em todos os seus níveis, etapas e modalidades e de afastar quaisquer possibilidades de adoção de comportamentos administrativos omissivos ou competitivos.

No Brasil a consagração das desigualdades sociais no campo das políticas educacionais, a pulverização de sistemas e redes, a verticalidade e a concorrência das ações praticadas pelas diversas esferas de governo têm origem na descentralização histórica da

oferta da educação obrigatória e na ausência de assunção, pelo Poder Central, de uma responsabilidade real e concreta pela escolarização da população (ABICALIL, 2016).

O direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro e se explicita por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais, que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e os programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito à regulação (DOURADO, 2016, p. 55)

DESENVOLVIMENTO

Em clara tentativa de superação desse cenário a Constituição Federal de 1988 inseriu o Direito à Educação entre os direitos fundamentais, listando-o junto aos chamados direitos sociais (art. 6º, caput, CF), tendo como inspiração os valores da igualdade (art. 5º, inciso I, da CF) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF).

Após enunciar que a educação constitui “direito de todos e dever do Estado e da família”, voltado ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, CF), o Texto Maior, de um lado, elencou as garantias instrumentais a cuja realização estão obrigados todos os entes federados (art. 208 e incisos, CF), sem exceção e, de outro, promoveu divisão de responsabilidades quanto à oferta do ensino nas diferentes etapas da educação básica, impondo à União, Estado e Municípios o dever de atuar em regime de colaboração para a realização das ações administrativas necessárias à garantia da universalização, do padrão mínimo de qualidade e da equalização de oportunidades educacionais no território nacional (art. 23, caput, e Parágrafo único, e art. 211, caput, e §§, CF).

Neste sentido, o Texto Constitucional em vigor estabeleceu o dever concorrente de Estado e Municípios quanto ao atendimento educacional na etapa do ensino fundamental (art. 211, §§2º e 3º, CF), cabendo os Municípios, ainda, o ônus quanto à oferta exclusiva da educação infantil e aos Estados, da mesma forma, o ônus da oferta exclusiva do ensino médio, apontando para uma tentativa de divisão equilibrada de esforços capaz de garantir tanto ao primeiro, quanto aos segundos, a suficiência dos recursos advindos dos mecanismos de financiamento da política pública educacional definidos nas disposições do art. 212, caput, e §5º, CF (mínimo constitucional e salário educação), art. 60, do ADCT, art.

3º, da Lei 11.494/2007 (FUNDEB) e art. 2º, incisos II e III, da Lei 12.858/2013 (Royalties), imprescindíveis a realização de suas competências materiais exclusivas e concorrentes.

A CF 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estrutura a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: união, estados, Distrito Federal e municípios.

(...)

Esta união indissolúvel entre os entes federados se efetiva na complexa relação de coordenação e autonomia, para garantir, a todos, os direitos sociais, dentre eles a educação. (DOURADO, 2016, p. 37 e 39)

Na esteira da norma constitucional, a Lei 9.394/1996 (LDB), reafirma que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (art. 8º, caput, LDB), para, em seguida, apontar claramente (art. 10 e art. 11, LDB) qual a responsabilidade de Estados e Municípios quanto à oferta da educação básica, em todas as suas etapas, determinando, em relação ao ensino fundamental (art. 10, inciso II, LDB), a responsabilidade concorrente e equilibrada de ações entre os sistemas estadual e municipais de ensino.

Nesse contexto, resta impossível não reconhecer que o processo gradual de terminalidade da oferta do ensino fundamental pelas redes públicas de ensino no Rio de Janeiro, conforme números sintetizados na tabela abaixo, representou comportamento estatal omissivo realizado por ambas as esferas de governo, em total descompasso com os postulados do Federalismo Cooperativo e do Regime de Colaboração, que teve como resultado mais evidente a absorção da parcela da população desatendida pela rede privada de ensino.

**TABELA 1 - TOTAL DE MATRÍCULAS ENSINO FUNDAMENTAL
ANOS INICIAIS E FINAIS – ERJ, 2007-2017**

REDES / ANOS LETIVOS	ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		FEDERAL	
	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
2007	142.319	346.274	970.488	499.415	230.534	160.329	4.175	6.863
2008	117.476	348.151	926.898	496.114	295.565	210.114	4.313	6.973
2009	90.947	347.293	897.071	504.637	297.500	220.022	4.126	6.833
2010	70.311	337.035	880.298	473.088	311.026	235.840	4.123	7.242
2011	46.830	321.296	857.616	464.459	334.405	253.482	3.943	7.318
2012	28.271	285.991	837.290	479.975	344.879	257.368	3.966	7.323
2013	11.491	263.353	822.262	482.386	372.884	---	3.902	7.166
2014	3.844	237.350	791.038	476.897	380.652	257.653	5.717	6.839
2015	3.862	204.989	763.187	475.252	368.015	249.624	3.370	6.622
2016	4.026	191.885	757.252	471.419	367.588	246.394	2.526	6.118
2017	3.964	167.667	753.673	472.005	367.857	246.677	1.931	5.685

Total: INEP, 2007-2017. Tabulações MP em Mapas/MPRJ.

Não se pode, da mesma forma, deixar de admitir que, em razão do desequilíbrio evidente entre a oferta de matrículas pelo Estado e pelos Municípios, o comportamento omissivo do primeiro tem aptidão para produzir impactos negativos sobre o cumprimento, pelos segundos, das Metas 1, 5 e 7, Meta 8 e Metas 17 e 20, da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024), bem como sobre a construção efetiva do regime de colaboração e a promoção de uma articulação interfederativa eficiente em matéria educacional (art. 7º, art. 8º e art. 13, PNE).

CONCLUSÃO

O cenário apresentado acima permite concluir que Estado e Municípios fluminenses, nada obstante a ausência de regulamentação do regime de colaboração fixado em norma constitucional até este momento, têm urgência da construção de formas de colaboração que,

sem descurarem da relação entre a divisão de competências materiais exclusivas ou comuns e entre a divisão dos recursos disponíveis para o financiamento das políticas públicas educacionais, sejam capazes de eliminar a sua inação administrativa e conduzi-los, de forma articulada, ao atendimento dos fins a que se destinam, em especial ao cumprimento das Metas do PNE 2014-2024.

REFERÊNCIAS:

ABCALIL, Carlos Augusto, O Sistema Nacional de Educação, Relações Federativas e Cooperação. in DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins (Orgs), Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação – ANPAE, Recife, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes, Federalismo, SNE e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. in DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins (Orgs), Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação – ANPAE, Recife, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena, FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. Coleção Políticas Públicas de Educação, Autores Associados, Campinas, 2011.