

O Regime de Colaboração e a Legislação Educacional: federalismo e relações intergovernamentais no Brasil

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte
Universidade Federal de Minas Gerais

Ágnez de Lélis Saraiva
Fundação João Pinheiro

1 Introdução

O texto constitucional brasileiro estabelece que os entes da Federação devem organizar seus sistemas de ensino em **regime de colaboração** (Brasil, 1988, art. 211, *caput*). Introduzido constitucionalmente pela primeira vez em 1988, esse termo passou a ser utilizado com frequência em outros dispositivos constitucionais e na legislação infraconstitucional. Sua permanência na atual Constituição, após 108 emendas nesses mais de 30 anos de vigência, e a recorrência de sua presença na legislação infraconstitucional é sugestiva de sua importância política e simbólica. Por essa razão, esta pesquisa indaga a respeito do(s) significado(s) atribuídos ao termo em diferentes textos legislativos e sua influência na (re)organização de um sistema educacional de bases federativas. Para esses fins, o artigo destacou as mudanças introduzidas nas relações federativas e intergovernamentais no campo da educação básica, mediante emendas e legislação infraconstitucional. Para isso, analisou o conteúdo dessa legislação, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) em 1988 até a Lei Federal n. 13.005/2014, e os significados atribuídos ao termo ‘regime de colaboração’ nesses documentos.

Para o desenvolvimento da pesquisa, investiga-se como as relações federativas e intergovernamentais construíram, na área educacional, o *modus operandi* do sistema educacional tripartite brasileiro a partir do regime de colaboração. A hipótese orientadora considera que o uso do termo regime de colaboração nos documentos legais, pós-1988, legitimou instrumentos e mecanismos de políticas públicas para a organização de um sistema educacional tripartite, com base em um federalismo centralizado. Os resultados da pesquisa evidenciam como novos instrumentos e mecanismos de políticas públicas contribuíram para novos arranjos federativos e como esses arranjos promoveram relações intergovernamentais entre jurisdições desiguais, reguladas pela definição central dos resultados. O estudo conclui que o uso polissêmico da noção de regime de colaboração, presente na legislação federal, contribuiu para a difusão de ideias que advogavam por mudanças nas relações federativas e nas intergovernamentais, na direção de um sistema educacional federativo com centralização decisória. Para o estudo do federalismo brasileiro, dialogou-se com a literatura brasileira sobre o tema a partir de autores como Abrucio (2005), Arretche (2009, 2010, 2013, 2015), Souza (2004, 2005, 2008, 2013) e Machado e Palotti (2015).

Além desta introdução, o artigo inicialmente repassa a literatura para identificar os tipos de federalismo e quais deles estão presentes no arranjo institucional brasileiro, principalmente na política

de educação básica. Em seguida, identifica, na legislação federal, o uso do termo ‘regime de colaboração’ e o significado atribuído a ele. Mais à frente, analisa as modificações na educação básica introduzidas no arranjo federativo pelas emendas constitucionais, pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e pelos planos nacionais de educação. Por fim, apresenta algumas considerações finais.

2 Tipos de federalismo e sistema educacional tripartite

Singularidades do federalismo brasileiro estão expostas na literatura (Machado, 2014; Souza, 2008). Como exemplo, na ordem política estabelecida em 1988, os municípios foram alçados à condição de ente federado. Arretche (2015) ressalta, como singularidade da opção brasileira, a acomodação de desigualdades regionais pela ordem política federativa. Ao mesmo tempo, há argumentos de que a adoção do federalismo, associado à República, trouxe riscos à democracia (Carvalho, 2011).

A repartição de competências é essencial ao federalismo e promove sua caracterização efetiva. Ao estabelecer competências exclusivas e compartilhadas aos entes federados, o texto de 1988 (Machado e Palotti, 2015; Souza, 2005) buscava um equilíbrio entre a autonomia (administrativa e legislativa) e a interdependência dos entes. Entretanto, Arretche (2009, 2013) fez conhecer que as instituições políticas desenhadas em 1988 já dotavam o governo federal de mais capacidade de coordenação e formulação das políticas sociais. Essa mesma autora (2009, p. 380) afirma que os constituintes de 1988 criaram um “modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União, com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais”. Desse modo, o desenho constitucional de 1988 dotou diferentes governos federal de iniciativas em diferentes áreas e setores de políticas públicas.

Machado e Palotti (2015) sistematizaram tipos ideais de federalismo com o objetivo de demonstrar processos diferenciados de coordenação de políticas públicas. Entre eles, interessa, neste artigo, o competitivo, o centralizado e o cooperativo,¹ por serem aqueles que a literatura especializada considera mais próximos da realidade brasileira após a promulgação da CRFB-1988 (Abrucio, 2005; Arretche, 2009, 2013; Cury, 2008; Machado e Palotti, 2015; Souza, 2013).

A literatura, ao examinar a distribuição das competências legislativas e administrativas no texto constitucional original de 1988, considera que a ordem política estabelecida se mostrou ambígua em relação ao tipo de federalismo (Machado, 2014; Machado e Palotti, 2015; Souza, 2005, 2013; Tavares, 2016).

A Constituição estabeleceu um conjunto de competências privativas², típicas do federalismo competitivo, porém, na sua distribuição, principalmente das legislativas, a União ficou com “um rol extenso e centralizador das mais relevantes matérias” (Tavares, 2016, p. 880). Para Arretche (2009, p. 404), “já em 1988, a União estava autorizada a legislar sobre todas as políticas estratégicas, mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais”. Esse desenho produziu assimetrias na distribuição dos poderes de legislar e de formular políticas entre os entes da Federação, situação típica de um federalismo mais centralizado (Almeida, 2005; Arretche, 2009, 2010; Machado e Palotti,

¹ Se as características do federalismo cooperativo e centralizado estão apresentadas ao longo do texto e são necessárias para compreender as mudanças no arranjo federativo brasileiro, aquelas referentes ao competitivo compreendem a separação entre as esferas de atuação dos níveis de governo, baixo entrelaçamento entre eles para a provisão de políticas públicas, estímulo à competição como forma de obter inovações, transparência e controle mútuo (Machado e Palotti, 2015).

² A partir de Tavares (2016), neste artigo os termos privativas e exclusivas são utilizados com o mesmo significado.

2015; Souza, 2005, 2013; Tavares, 2016). Ao mesmo tempo, prescreveu um bom número de competências comuns ou concorrentes, característica do tipo cooperativo. Almeida (2005, p. 32) descreve o cenário singular da distribuição de competências em 1988:

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal.

Sobre o processo de recentralização em curso na Federação brasileira, Almeida (2005, p. 29) afirma que “do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras”. Considera, ainda, como contradição do federalismo brasileiro, o valor atribuído ao centro do sistema político, o âmbito federal, como capaz de discernir com mais nitidez os problemas da agenda pública.

Já a literatura de política educacional brasileira reitera que a presença do princípio político de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração aproximaria o federalismo brasileiro do tipo cooperativo (Abicalil, 2014, 2016; Araújo, 2010; Cury, 2008, 2011, 2012; Dourado, 2013, 2016; Saviani, 2008a, 2008b, 2010a, 2010b, 2014). Entretanto, as principais características desse tipo ideal, segundo Machado e Palotti (2015), envolveriam: compartilhamento intergovernamental entre as jurisdições; quebra do nítido padrão de separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre governos nacional e subnacionais; ações conjuntas previamente concertadas entre os envolvidos, autonomia e capacidade financeira própria dos entes subnacionais e a existência de arenas decisórias representativas da Federação³. Outro conjunto dessa literatura (Arretche, 2009, 2010, 2013; Machado, 2014; Souza, 2005, 2013) destaca que a distribuição de competências legislativas e administrativas redundou na separação entre *policy decision making* e *policy making*⁴ entre os entes federados, a partir do arranjo institucional estabelecido em 1988.

Segundo Abrucio (2005), a complexificação das relações intergovernamentais, no período contemporâneo, deveu-se à convivência de tendências conflituosas na ordem política federativa. Porém, se relações intergovernamentais acontecem tanto em estados unitários quanto nas federações, a distinção entre relações federativas e intergovernamentais permite distinguir melhor os movimentos de coordenação e aqueles em direção à centralização decisória. Nesse sentido, Cameron (2001) destaca as diferenças entre os dois tipos de relações. Para ele, as federativas envolvem as unidades constituintes da Federação, dizem respeito à autoridade e à jurisdição, delimitam a interdependência entre os entes do arranjo federativo e são reguladas, principalmente, por normas constitucionais. O outro tipo, as intergovernamentais, referem-se às relações entre governos, unidades subnacionais,

³ A respeito da função política do Senado, ver Arretche (2013).

⁴ Esses são dois termos utilizados por Arretche (2010) para distinguir o arranjo institucional federativo instituído para diferentes políticas públicas. Para a política de educação básica, prevalece um modelo em que a União detém a *policy decision making*, ou seja, a capacidade de formular os seus programas e projetos, e os entes subnacionais, a *policy making*, ou seja, o papel de implementá-los. Isso caracteriza um arranjo federativo mais centralizado, cenário distinto em políticas de transporte e saneamento básico, por exemplo, em que estes últimos detém a competência legislativa de formulá-los, característica típica de um arranjo mais competitivo (Arretche, 2010).

agências e atores públicos situados em diversos lugares do Estado. São reguladas por normas legais ou infralegais e relativas a programas e ações que compõem as políticas públicas e podem ter o tempo de duração determinado (Agranoff, 2007; Cameron, 2001; Wright, 1974).

Ao retomar a tipologia de Machado e Palotti (2015), este artigo indaga, para o sistema educacional brasileiro após a CRFB de 1988, a respeito da construção, paulatina, de um tipo federativo mais centralizado. As características desse tipo ideal seriam: iniciativas em relação à formulação das mais diferentes políticas públicas de educação a partir do governo federal, a atuação dos governos subnacionais como atores implementadores; a capacidade de indução federal de relações intergovernamentais horizontais e verticais, a União com mais poderes legislativos, com novos instrumentos e mecanismos de regulação sistêmica.

3 Um arranjo federativo centralizado do sistema educacional brasileiro

A ambiguidade do tipo de relações federativas presentes na ordem política pós-1988 apresenta nuances nos diferentes sistemas públicos de direitos sociais. Se para a saúde a CRFB-1988 estabeleceu a organização de um sistema único de abrangência nacional, com relações federativas próximas ao tipo cooperativo, na educação o desenho mostra-se mais complexo (Machado e Palotti, 2015). Cury (2008, p. 1200-1201) aponta que o arranjo educacional brasileiro indicava, em 1988, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca. Ao referir-se ao modelo de federalismo previsto, argumenta que os constituintes recusaram tanto um “federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos”.

Duarte e Faria (2010, p. 18), ao analisarem a política de financiamento da educação básica, tipificam o sistema educacional desenhado em 1988:

O Sistema Educacional Brasileiro estrutura-se sobre base federativa, onde os 5.564 municípios, os 26 estados, o Distrito Federal e a União dispõem de autonomia político-administrativa para a aplicação de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), respeitados os dispositivos constantes na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases, na regulamentação do FUNDEF e na que ordena a aplicação dos recursos públicos [...].

As autoras argumentam, ainda, que a aprovação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), em 1996, alterou relações intergovernamentais para a educação básica e foi essencial na regulação institucional desse sistema federativo tripartite⁵.

A organização de um sistema nacional de educação no País foi motivo de controvérsias no período constituinte e a solução de compromisso foi inserir o termo “regime de colaboração” no texto constitucional (Farenzena, 2001). Tratava-se, à época, de um princípio orientador para relações federativas e intergovernamentais. Entretanto, a atribuição de competência, originalmente

⁵ Aqui o conceito de regulação, proveniente da sociologia política francesa (Maroy, 2008; Reynaud, 2003) orienta para mudanças nas relações federativas e nas intergovernamentais no âmbito do sistema educacional brasileiro.

estabelecida para a organização do sistema educacional federativo, apresentava um desenho distinto do atual.

A União, desde 1988 e em relação à educação escolar, tinha a responsabilidade exclusiva de legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988, art. 22, XXIV) e de elaborar Plano Nacional de Educação (Brasil, 1988, arts. 23 e 214); administrativamente, sua responsabilidade era prestar apoio financeiro e técnico aos entes subnacionais (Brasil, 1988, art. 211, § 1º)⁶. Entre as competências administrativas da União encontrava-se, também, a de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social” (Brasil, 1988, art. 21, IX), bem como de organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições federais de ensino público e exercer função supletiva e redistributiva para equalizar as oportunidades educacionais (Brasil, 1988, art. 211, *caput*). Os municípios ficaram, em 1988, com a responsabilidade administrativa de atuar “prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (Brasil, 1988, art. 211, § 2º) e os estados subnacionais sem responsabilidades administrativas para com a educação escolar básica. Estes últimos ficaram apenas com a atribuição legislativa de legislar concorrentemente sobre educação (Brasil, 1988, art. 24). Em 1997, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1997a), decidiu pela simetria legislativa, ou seja, de elaboração das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas Municipais observando a Constituição Federal⁷ (Tavares, 2016). Essa decisão orientava que os legisladores subnacionais deveriam observar, nos textos subnacionais, as normas centrais da Constituição.

Duarte e Santos (2017), ao analisarem documentos históricos, que advogam pela organização de um Sistema Nacional de Educação, concluem que, em relação à educação básica, ocorreu um movimento de regulamentação pelo poder central das relações intergovernamentais. A partir da segunda metade de década de 1990, mudanças institucionais, sob a coordenação da União, ocorrem com mais frequência na área educacional, com efeitos sobre as relações federativas e intergovernamentais.

4 A legislação educacional e o regime de colaboração entre sistemas de ensino

A versão original da Constituição estabeleceu, ainda, competências administrativas comuns aos entes federados, que diziam respeito à cooperação técnica e financeira dos estados e da União (Brasil, 1988, art. 30, VI) para programas de educação pré-escolar e ensino fundamental. Essas competências, associadas ao princípio de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, sugeriam aos analistas a presença de relações federativas do tipo cooperativo para a educação escolar no País. Outro argumento em favor da cooperação federativa, presente em parte da literatura de política educacional (Abicalil, 2014, 2016; Araújo, 2010; Cavalcanti, 2016; Cury, 2008, 2011, 2016; Dourado, 2013, 2016; Saviani, 2008a, 2008b, 2010a, 2010b, 2014), fundamentava-se no dispositivo constitucional que estabelecia a elaboração de Lei complementar com normas para a cooperação entre

⁶ Tavares (2016) afirma que, no âmbito legislativo, as competências privativas da União estão elencadas no art. 22 e as administrativas, no artigo 21.

⁷ Pelo teor da ADI 276 de 13 de novembro de 1997 (Brasil, 1997a), reforçada pela ADI 775 de 3 de abril de 2014 (Brasil, 2014), o poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente.

a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (Brasil, 1988, art. 23, parágrafo único). Para Cury (2008, p. 1199), essa prerrogativa da União contribuiria para:

Esses sistemas, coexistentes ao reconhecimento de estados, municípios, Distrito Federal e União como entes federativos, teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos eles. Tal engenharia serviria como modo de se evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e cooperativo na educação escolar.

Desse modo, Cury (2008) destaca, como requisito para um federalismo do tipo cooperativo na educação escolar, a formulação pela União de Lei complementar que instituísse e organizasse o Sistema Nacional de Educação.

Outro importante atributo exclusivo da União é aprovar emendas constitucionais e leis complementares (Brasil, 1988, art. 60 e 61). Essa competência desequilibra o arranjo federativo, pois confere à União recursos institucionais para alterar competências dos demais entes, reduzir ou ampliar prerrogativas de autonomia e interferir na capacidade institucional e financeira dos governos subnacionais (Arretche, 2009, 2013; Machado, 2014; Machado e Palotti, 2015; Souza, 2005, 2013). Bastos (2002) *apud* Tavares (2016, p. 840) afirma que, com o texto constitucional de 1988, o “Estado brasileiro [...] ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários”. Arretche (2009, p. 411) apresenta consideração semelhante:

[o]s formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto dos governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações.

Ao longo dos últimos trinta anos, a União exerceu essa competência e aprovou, para a área educacional, três Emendas Constitucionais (ECs) e um conjunto de leis federais para regulamentar seus dispositivos. Promulgou, como lei ordinária, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996a) e, sem maioria qualificada, a partir de 2001, aprovou 17 leis ordinárias que modificam ou disciplinam seus dispositivos que regulamentou, nacionalmente, diferentes aspectos da administração da educação básica, cuja oferta e administração é, constitucionalmente, afeta aos entes subnacionais.

5 Novo arranjo federativo em educação: a Emenda Constitucional nº14 e a Lei de Diretrizes e Bases

Em 1996, mediante a Emenda Constitucional n. 14 (Brasil, 1996b), a União alterou as etapas de oferta prioritária de educação básica dos estados e municípios, ao modificar três parágrafos do artigo que trata da organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração (Brasil, 1988, art. 211). Essa emenda atribuiu aos estados subnacionais a responsabilidade da oferta do Ensino Médio, com limitações na autonomia para aplicação de parcela dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE). Redefiniu, ainda, competências da União em matéria

educacional, orientando suas ações para o exercício de função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira. A esse respeito, Fávero (1981, p. 35) alertava quanto à redução da autonomia dos entes federados em matéria educacional, pois “tem-se não projetos dos estados, mas projetos federais nos estados”. Essa EC incumbiu a União de definir padrão mínimo de qualidade para o ensino (Brasil, 1996b, art. 211, § 1º) e de complementar os recursos subvinculados nos estados, onde um “valor mínimo não fosse alcançado”. Essas atribuições administrativas foram realizadas, no intervalo de 1998 a 2007, para restringir o dispêndio de recursos, apesar das críticas de diferentes atores e entidades sociais (Pinto, 2002).

A EC n. 14 instituiu 26 fundos estaduais de natureza redistributiva e subvinculou 60% das transferências constitucionais obrigatórias, já destinadas à educação dos estados e dos municípios, ao Ensino Fundamental. Além disso, redirecionou recursos dos governos subnacionais, segundo regras estabelecidas pelo poder central. O montante de cada fundo estadual deveria ser distribuído e aplicado pelos entes subnacionais, de acordo com a matrícula no Ensino Fundamental, etapa à época obrigatória e de direito público subjetivo.

Ao definir, com o Fundef, a subvinculação de recursos financeiros provenientes de transferências constitucionais e as condições para acesso a eles (Brasil, 1996b, art. 5º), a União introduziu, nas relações federativas, mecanismo redistributivo de regulação pela via dos resultados (Duarte, 2005). O texto constitucional emendado induzia governos estaduais e, especialmente, os municípios, à ampliação da matrícula em seus estabelecimentos, de maneira a não perder recursos financeiros⁸. Ao comentar a regulamentação dos Fundos que redistribuem recursos vinculados, Arretche (2013, p. 44) afirma:

[são] matérias em que a União limita a autonomia decisória dos estados e municípios sobre suas próprias receitas, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb).

Trata-se de limitação na autonomia decisória (Arretche, 2013) e da formulação de um mecanismo de políticas públicas indutor do comportamento dos governos subnacionais pela via do desempenho (Duarte, 2005).

Concomitantemente à Emenda n. 14, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996a), como lei ordinária, sem exigência de maioria qualificada. A LDB tramitou no Congresso Nacional desde 1988 e, até 2017, aproximadamente 192 de seus dispositivos sofreram alterações. Ao reiterar muito do disposto na EC n. 14 (Brasil, 1996b), a LDB regulamentou, ainda, relações intergovernamentais entre os estados e seus municípios ao acrescentar que a repartição de responsabilidades para com a oferta do Ensino Fundamental deveria observar relação entre a população atendida e os recursos disponíveis (Brasil, 1996a, art. 10º, II).

Entretanto, a LDB ampliou competências da União, não previstas no texto constitucional, como a de coordenar política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas (Brasil, 1996a, art. 8º, § 1º) e assegurou o processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos Ensinos

⁸ A análise das externalidades decorrentes da implementação do Fundef ultrapassa os limites deste artigo.

Fundamental, Médio e Superior. A esse respeito, Cury (1997, p. 105) reconhecia a centralização do poder no ente federal:

Percebe-se, pois, que a União se investe de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis, a partir das noções de coordenação e avaliação, como jamais se viu em um regime democrático no Brasil. Ela possui o controle sobre o processo avaliativo do rendimento escolar de todos os níveis da educação escolar e o controle da avaliação das instituições e de cursos do ensino superior [...]. A União ganha, pois, a prerrogativa de estabelecer um processo permanente de avaliação do rendimento escolar e das instituições, pondo-se quase como agente externo deste processo, monitorando indicadores de desempenho.

Novas competências exclusivas da União abrangiam a elaboração das diretrizes curriculares para as diferentes etapas da educação básica (Brasil, 1996a, art. 9º, IV)⁹. O princípio da gestão democrática do ensino público também foi regulamentado na Lei n. 9.394 (Brasil, 1996a), porém, como gestão participativa nas escolas (Duarte e Saraiva, 2016). Ao reconhecer a autonomia administrativa dos entes subnacionais para regulamentar esse princípio, a LDB os orientava sobre critérios a serem observados em suas normas (Brasil, 1996a, art. 14). Se, por um lado, ampliou competências da União na coordenação das relações federativas e intergovernamentais, por outro, interveio nas relações federativas, ao condicionar a ação supletiva e redistributiva da União, mediante assistência técnica e financeira, ao efetivo cumprimento, pelos entes subnacionais, daquilo nela disposto (Brasil, 1996a, art. 76).

O termo ‘regime de colaboração’ apareceu nove vezes no texto original da LDB, com referência à educação básica e prescreveu relações federativas de colaboração na elaboração do Plano Nacional de Educação (Brasil, 1996a, art. 9º, I), na definição de diretrizes curriculares na educação básica (Brasil, 1996a, art. 9º, IV), na avaliação do rendimento escolar (Brasil, 1996a, art. 9º, VI) e para estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental (Brasil, 1996a, art. 74). Porém, essa colaboração é prescrita para incumbências exclusivas da União, não indicando instância federativa onde acordos seriam estabelecidos (Machado e Palotti, 2015). Verifica-se no texto da LDB, que dispositivos constantes no título que qualifica os profissionais de educação e que regulamenta a distribuição e a aplicação dos recursos vinculados tratam de relações federativas e intergovernamentais. Por todos esses motivos, a LDB é vista, neste estudo, como parte do movimento de construção de um federalismo centralizado na educação básica.

Os procedimentos da União para induzir e controlar as ações dos entes subnacionais foram diversos a partir desse momento. Nesse sentido, a EC n. 19, de 1998, ao dispor sobre normas para a Administração Pública, prescreveu que a estabilidade dos servidores público, de todos os entes da Federação, estaria condicionada à avaliação de desempenho (Brasil, 1988, art. 41, III). Esse dispositivo constitucional foi implementado em muitos estados e municípios por políticas locais promotoras de uma “forma de *accountability* dura”¹⁰ (Maroy e Voisin, 2013, p. 886).

⁹ Um ano e meio após a promulgação da LDB, o Conselho Nacional de Educação aprovava as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio, dispondo sobre a organização curricular escolar no Ensino Fundamental e uma base nacional comum para o Médio.

¹⁰ Os autores distinguem a forma de *accountability* dura da suave ou reflexiva. Enquanto essa última baseia-se “na suposição de engajamento e de reflexividade dos atores e num modelo de obrigação de resultados que façam

6 Novo arranjo federativo em educação: as Emendas Constitucionais n. 53 e 59

No segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram aprovadas, pelo Congresso, as Emendas n. 53 e n. 59 à Constituição. A primeira ampliou a competência legislativa da União, ao autorizar a elaboração de leis complementares que fixassem normas para cooperação entre os entes federados (Brasil, 1988, art. 23, parágrafo único). Desse modo, mais de uma lei complementar sobre a organização e o funcionamento do sistema nacional de educação poderia tramitar. A este respeito, afirma Dourado (2013, p. 763):

A alteração, aparentemente pontual, é significativa, à medida que substitui a força de uma lei complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A EC n. 53 estabeleceu, também, piso salarial nacional para os profissionais de educação, reiterou o ingresso exclusivamente por concurso nas redes públicas de ensino e dispôs que lei federal posterior caracterizaria os profissionais da educação escolar detentores desse direito (Brasil, 1988, art. 206, V e VIII). Em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4167 –, ajuizada por governadores de cinco estados da Federação, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a “competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador” (Brasil, 2011, s.p.). Por fim, a emenda modificou a distribuição das cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário educação (Brasil, 1988, art. 212, §§ 5º e 6º).

Dois anos depois da promulgação da EC n. 53 de 2006 (Brasil, 2006), lei federal ordinária (Brasil, 2009) modificou artigo da LDB que tratava da formação dos profissionais da educação (Brasil, 1996a, art. 61). Esse dispositivo estabelecia, para os entes subnacionais, o escopo de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para o pagamento daqueles que atuam nas escolas¹¹.

Na proposição legislativa que resultou na EC n. 53¹², a exposição de motivos do deputado Costa Neto, apresentada à Câmara dos Deputados um ano após a aprovação do Fundef, justificava a necessidade de mudança no Fundo aprovado em 1997:

A emenda nº 14, em que pese seus méritos, cria antinomias constitucionais, desequilibra o pacto federativo e gera impactos imprevistos e imprevisíveis nas contas municipais. Promove o confisco de rendas municipais, afrontando a cláusula pétrea referente à Federação, a qual é integrada, desde a Constituição de 1988, pelo Município (Brasil, 1997b, p. 38201).

preferencialmente apelo à autoavaliação e não à sanção externa”. A primeira baseia-se preferencialmente na sanção externa (Maroy e Voisin, 2013, p. 886).

¹¹ Em 2017, nova lei federal (Brasil, 2017) amplia mais o escopo daqueles profissionais da educação.

¹² À PEC n. 536, de 1997, foram apensadas a de n. 415, de 2001, depois convertida na EC n. 53.

O argumento de 1997 apontava o desequilíbrio no pacto federativo, a ser sanado mediante aporte de mais recursos pela União. Apenas em 2005, e após outras Emendas anexadas, proposta do Poder Executivo foi encaminhada à Câmara dos Deputados, dispendo sobre o Fundeb. Essa proposta, apensada à de 1997, abordava os principais dispositivos que resultaram na aprovação da EC n. 53.

As mudanças introduzidas em 2006 mantiveram tendência de mecanismos de indução e distribuição *per capita* dos recursos financeiros desenhados centralmente. Semelhante à EC n. 14 de 1996, a centralidade da coordenação intergovernamental pela via dos resultados foi ampliada. O Fundeb manteve o princípio do fundo anterior que, ao subvincular receitas para o gasto na educação básica pelos entes subnacionais, reduziu a autonomia destes últimos, pois grande parte dos recursos teria destinação prescrita na Lei (Arretche, 2013).

Ao regulamentar o Fundo estabelecido pela EC n. 53 (Fundeb), lei ordinária instituiu Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Brasil, 2007, seção II). A essa comissão competia acompanhar e fiscalizar a administração dos recursos do fundo e atualizar os fatores de ponderação para orientar a sua distribuição. Entretanto, as competências deliberativas dessa Comissão estavam previamente regulamentadas e restringiam seu campo de atuação. Palotti e Machado (2014, p. 78) afirmam que:

[...] a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade apresenta um arranjo institucional que se restringe à discussão de critérios técnicos da alocação de recursos no âmbito do Fundeb, aparentemente não se organizando como uma instância para processamento mais amplo das divergências e conflitos entre esferas de governo.

Três anos depois, em 2009, a EC n. 59 alterou a organização do sistema educacional tripartite e ampliou as atribuições dos entes subnacionais na oferta das diferentes etapas da educação básica (Brasil, 1988, art. 208, I), ao redimensionar a obrigatoriedade de frequência e de oferta gratuita da educação escolar. Estendeu programas de material didático, transporte, alimentação e saúde a todas as etapas da educação básica. Esses programas operam mediante distribuição *per capita* de recursos financeiros da União, com a coparticipação dos entes subnacionais (Brasil, 1988, art. 208, VII). Alteração de mais repercussão sobre relações federativas e intergovernamentais envolveu a redefinição da duração e da finalidade do Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 1988, art. 214, *caput*). O PNE, responsável constitucionalmente por articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração, deverá apresentar metas de aplicação dos recursos públicos em percentual do Produto Interno Bruto (Brasil, 1988, art. 214, VI). Finalmente, estabeleceu o fim da Desvinculação de Receitas da União para com a educação (Brasil, 1988, ADCT, art. 70).

Na EC n. 59, os termos ‘regime’ e ‘formas de colaboração’ foram ressignificados. A universalização do ensino obrigatório (Brasil, 1988, art. 211, § 4º), que passou a abranger toda a educação básica – excetuando a etapa de creches –, aconteceria mediante a colaboração dos entes federados, incluindo uma participação indefinida da União. O termo regime de colaboração expressava, também, o planejamento estratégico necessário para estruturar o SNE (Brasil, 1988, art. 214, *caput*). A respeito das alterações constitucionais de 2009, afirma Cury (2011, p. 794):

[A EC] altera a redação original do artigo 214 e, dentro do texto constitucional, estabelece a exigência de um PNE [...]. O PNE se completa com uma lei própria que o regulamente, com reiteração de sua duração decenal, fora de uma presença em disposições transitórias e, sobretudo, dentro de um “sistema nacional de educação”. Essa última expressão, ausente nos textos vigentes até então por conta de uma rejeição sistemática, traduz a vontade de não permitir que o novo PNE venha a ser mais uma carta de intenções ou um conjunto disperso de prescrições inviáveis.

Com a aprovação da Emenda, em 2009, o Ministério da Educação brasileiro iniciou processo de mobilização social para difundir a ideia do PNE previsto em Lei, como instrumento de política pública para organizar o SNE em regime de colaboração.

7 Redesenhando relações federativas e intergovernamentais pela via do planejamento

A ideia de um planejamento nacional para a organização de um sistema educacional mais igualitário não é nova no Brasil. Fernandes (2014) registra sua difusão na América Latina a partir da década de 1950, sob a égide da *Comisión Económica para América Latina* (Cepal). Entretanto, Beisiegel (1999, p. 218-219) esclarecia que

[...] estudos de Azanha (1995) e Cury (1998), entre outros autores, [assinalaram que] as iniciativas no sentido de estabelecer por lei um plano nacional de educação datam da primeira metade da década de 1930. Azanha remete as primeiras exigências de uma atuação racional dos poderes públicos no ensino ao “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. Cury, por sua vez, observa que, a fim de viabilizar a instituição do ensino primário gratuito e obrigatório, a Constituição de 34 impôs a vinculação percentual de recursos com base nos impostos arrecadados e, para evitar que a iniciativa caísse no desperdício ou na indefinição de propósitos, previu uma lei nacional de diretrizes da educação expressa em um plano nacional de educação. Esse primeiro ensaio de instituição legal do plano foi interrompido pelo golpe de 1937.

Após 1988, planos de educação com abrangência nacional foram aprovados em diferentes governos¹³. Em 1994 os enunciados legitimadores de um plano decenal difundiam a ideia de educação escolar regulada pela via dos resultados (Duarte e Santos, 2014).

Em 2001, o PNE aprovado (Brasil, 2001)¹⁴ foi precedido pela realização de Congressos Nacionais de Educação (Duarte e Santos, 2014). Do Congresso de Belo Horizonte, realizado em 1997, resultou proposta de PNE, apresentada ao Congresso Nacional pela oposição ao governo. Entretanto, a redação aprovada foi coordenada pelo executivo federal. Para Duarte e Santos (2014), a formação discursiva em torno dos dois projetos contrapunha-se à participação da sociedade civil no processo de planejamento aos interesses e procedimentos da burocracia governamental.

¹³ Planos nacionais para a educação no Brasil: 1994, governo Itamar Franco; 2001, governo Fernando Henrique Cardoso; 2007, governo Luiz Inácio Lula da Silva; e 2014, Governo Dilma Rousseff.

¹⁴ O primeiro Projeto de Lei, conhecido como “Proposta da sociedade brasileira”, foi formulado em Congressos Nacionais, envolvendo diversos atores de oposição ao governo federal. Um segundo PL, conhecido como “Proposta do executivo ao Congresso Nacional” foi construído por membros do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, como contraposição à proposta anterior (Cury, 2011; Duarte e Santos, 2014).

No texto da Lei federal que instituiu o PNE (Brasil, 2001), o regime de colaboração entre os entes na organização de seus sistemas de ensino é reiterado para objetivos e proposições diversos. Na educação superior, ele justifica a obrigatoriedade de os estados subnacionais aplicarem percentual superior a 25% dos recursos de transferências caso mantivessem instituições de ensino. Para a Educação de Jovens e Adultos, é enunciado para a participação dos estados na formação de professores (Meta 7; para EJA). O princípio recebe denominação alternativa de ‘regime de cooperação’ ao tratar das relações entre o setor público e o privado na educação à distância. Para o financiamento e a gestão da educação, o princípio refere-se aos gastos dos entes federados. Afirma, ainda, o texto do PNE 2001-2011 (Brasil, 2001, s.p.) a respeito desse princípio político:

Para que a gestão seja eficiente há que se promover **o autêntico federalismo** em matéria educacional, **a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna**. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30, VI, CF e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é **o aprimoramento contínuo do regime de colaboração. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais** (grifos nossos).

A diretriz política de gestão dos sistemas de ensino explicita o regime de colaboração como relações intergovernamentais horizontais mediante ações de planejamento. Ao estabelecer objetivos e metas de gestão sistêmica, o texto do PNE 2001-2011 recomenda o aperfeiçoamento do princípio já existente. Esse plano estabeleceu, ainda, que os entes subnacionais devessem elaborar planos próprios para esse mesmo decênio (Brasil, 2001, art. 2º) e definiu a União para acompanhar e avaliar sua implementação (Brasil, 2001, art. 3º, § 1º e art. 4º). Dispôs, também, sobre a obrigatoriedade de os governos subnacionais incluírem, em seus planos plurianuais (PPAs), ações de suporte ao PNE (Brasil, 2001, art. 5º). Na distribuição das suas metas para a educação básica, formação de professores, financiamento e gestão, 41 delas foram destinadas à União. Entre estas, aproximadamente 65% envolviam a elaboração de programas nacionais (alimentação escolar, formação inicial e continuada de profissionais, equipamentos escolares etc.) a serem implementados pelos governos subnacionais. Para os estados subnacionais e o Distrito Federal foram previstas 53 metas e outras 55 para os municípios. Essas metas prescreviam, dentre outros, o direcionamento da aplicação de recursos vinculados pelos entes subnacionais, requisitos para autorização de funcionamento de escolas, prazo para elaboração de política municipal de educação infantil, ampliação da oferta pública e gratuita em diferentes etapas.

Em 2001, a União desenhou o plano, estabeleceu metas, ficou responsável por sua avaliação e, mediante a formulação de programas que distribuam recursos técnicos e financeiros, pretendia induzir a ação dos entes subnacionais. Era desse modo que o texto aprovado reconhecia o desenvolvimento de um regime de colaboração no sistema educacional federativo. Nesses termos, as relações intergovernamentais seriam do tipo *principal e agent*¹⁵ (Przeworsky, 1998).

Semelhante ao anterior, o PNE 2014-2024 (Brasil, 2014) contou com o debate prévio de atores sociais organizados. Precedido pela realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, seus termos foram legitimados, posteriormente, na II Conae de 2014. Cury (2014) e Duarte e Santos (2014) destacam que a realização das Conae foi de iniciativa do Ministério da Educação, em articulação com diversas entidades da sociedade civil.

A presença do termo ‘regime de colaboração’ no PNE 2014-2024 poderia indicar uma tendência para a construção de relações federativas e intergovernamentais mais cooperativas, como sugerem os estudos de Cury (2014, 2016), Abicalil (2016) e Dourado (2016). Na Lei de aprovação (Brasil, 2014) e no anexo com o PNE 2014-2024, o termo ‘regime de colaboração’ apareceu 21 vezes nos dispositivos, nas metas e nas estratégias. Na maioria dos casos eram direcionados para ações ou programas que envolviam relações intergovernamentais, tais como:

[...] realizar, periodicamente, em **regime de colaboração**, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta (Brasil, 2014, Estratégia 1.3, grifo nosso).

[...] manter e ampliar, em **regime de colaboração** e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil (Brasil, 2014, Estratégia 1.5, grifo nosso).

Os casos em que o termo define relações federativas apareceram em menor número. Neles, ele expressa a formulação, pela União, de programas para áreas diversas da educação básica, a serem implementados pelos entes subnacionais. Estabelece, também, que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuariam em **regime de colaboração**, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (Brasil, 2014, art. 7º, *caput*). Entretanto, atribuiu à União a coordenação do Sistema de Avaliação da educação nacional (art. 11). O texto da Lei refere-se, também, ao regime de colaboração como negociações e pactos permanentes entre o estado subnacional e seus municípios (Brasil, 2014, art. 7º, § 6º) e como arranjo de desenvolvimento da educação entre municípios (Brasil, 2014, art. 7º, § 7º).

O uso recorrente desse termo revela o seu caráter polissêmico, pois atribui significados diferentes a normas diversas sobre relações federativas e intergovernamentais. Ao reiterar a ideia de colaboração, o texto da Lei do PNE 2014-2024 e seu anexo contêm uma construção discursiva onde o regime de colaboração aparece como promessa para se atingir os objetivos propostos, seja pelo

¹⁵ A relação *principal-agent* expressa como um ator articula a ação de outro de forma explícita ou implícita. O contratante seria o principal e o contratado seria o *agent* (Przeworski, 1998). Trata-se de uma relação assimétrica, em que o principal detém os recursos para que os *agents* executem as ações contratadas.

plano, por suas metas e/ou estratégias e/ou de apoio financeiro e/ou técnico da União aos entes subnacionais. A ênfase está na ideia de colaboração entre os entes da Federação e o papel da União, segundo Duarte e Santos (2014), é o de exercer ação distributiva discricionária, mediante transferências voluntárias.

A lei do PNE orienta, ainda, que o regime de colaboração se fortaleceria mediante a instituição de instâncias permanentes de negociação e pactuação entre os entes federados (Brasil, 2014, art. 7º, § 5º). Isso configuraria um instrumento central para um federalismo cooperativo. Cury (2014, p. 1064) reconhece, nesse dispositivo, possibilidades de avançar para relações federativas cooperativas: “As palavras são fortes dentro da ciência política: negociação, cooperação e pactuação. Todas elas se voltam para a articulação interfederativa por cujas mesas deverá escoar a implementação das políticas educacionais”.

O PNE 2014-2024 propõe diversos mecanismos e instrumentos de políticas públicas para sua implementação. Orienta, também, a criação de instâncias de monitoramento, como o Fórum e as Conferências Nacionais de Educação. Oliveira e Ganzelli (2013, p. 1035) consideram que “a variedade de parceiros e de instrumentos de formalização das articulações, [permitem] afirmar que muitas destas iniciativas correspondem a políticas de governo e não políticas de Estado”. Portanto, são mecanismos e instrumentos voltados para operar relações intergovernamentais, como destacou Cameron (2001).

8 Considerações finais

O estudo da Constituição Federal, bem como das mudanças em seus dispositivos que regulamentam as relações federativas entre os sistemas públicos de ensino na educação básica, revelou um desenho paradoxal. No texto constitucional convive um bom número de competências privativas e compartilhadas, legislativas e administrativas, para as políticas públicas de educação. Dessa leitura e das reiteradas afirmativas em torno de um regime de colaboração entre os entes, as relações federativas pareciam tender para o tipo cooperativo. Embora o texto constitucional permita antever diferentes tipos de federalismo para o sistema educacional, este estudo revelou dois momentos na história recente do País no que trata das relações federativas e intergovernamentais. Até meados dos anos 1990, as dificuldades de coordenação por parte da União conduziam para um federalismo do tipo competitivo, expresso pela guerra fiscal e pela transferência de responsabilidades de oferta educacional entre os seus entes (Abrucio, 2005). A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, emendas constitucionais viabilizaram a utilização, pela União, de recursos institucionais e políticos, para alterar relações federativas e coordenar as intergovernamentais, o que fez o federalismo brasileiro tender para o tipo mais centralizado (Arretche, 2004, 2009, 2010, 2013; Machado, 2014; Machado e Palotti, 2015; Souza, 2004, 2005, 2013).

O uso recorrente do termo regime de colaboração depois de 1988, associado à distribuição de responsabilidades para com a oferta educacional e a previsão no texto constitucional de lei complementar para regulamentar a cooperação entre entes, fundamentou análises de política educacional que diagnosticavam a presença de um federalismo cooperativo (Araújo, 2010; Abicalil, 2014, 2016; Cavalcanti, 2016; Cury, 2008, 2011, 2016; Dourado, 2013, 2016; Saviani, 2008a, 2008b, 2010a, 2010b, 2014).

Este estudo demonstrou que, desde 1988, a União dispunha de mais poderes legislativos. Ao utilizar esses recursos institucionais, aprovou emendas constitucionais que aumentaram tanto sua capacidade decisória na formulação da política educacional quanto a de regulação dos governos subnacionais pela via dos resultados. A maior capacidade institucional dos governos centrais em formular programas de abrangência nacional a serem implementados pelos governos subnacionais, em conjunto ou individualmente, contribuiu para estabelecer padrões mais uniformes de relações intergovernamentais. Programas nacionais na área de educação, como transporte e alimentação escolar, foram incorporados ao texto constitucional por Emendas e a atuação dos governos subnacionais na implementação foi regulamentada por normas federais e induzida pela transferência de recursos técnicos e/ou financeiros. Essas mudanças buscam melhorar a equidade na oferta da política educacional do País (Arretche, 2010).

Na legislação educacional analisada, o número de vezes em que apareceu e a diversidade de significados atribuídos ao termo regime de colaboração, como apontou a pesquisa, mostram que o uso efetuado remete para sentidos desejáveis de relações federativas e/ou intergovernamentais, obscurecendo o protagonismo da União. Essa polissemia revela a ideia de colaboração algumas vezes direcionada à interação entre os entes, outras vezes entre agências governamentais para o desenvolvimento de programas específicos, ou, ainda, de contratualização com o setor privado. Em geral, os termos tinham o sentido de promover a indução de comportamento colaborativo por parte do(s) ente(s) subnacional(is), que, diante de restrições de natureza diversa, acordava(m) implementar ações sob a promessa da colaboração da União.

Por fim, a legislação federal para a educação básica no País, desde a aprovação do texto constitucional e após sete governos de diferentes partidos e coalizões, aprimorou mecanismos e instrumentos de políticas públicas que permitiram à União centralizar o federalismo educacional brasileiro. A despeito dos resultados de cooperação e equidade intraestatal, destacados por Arretche (2010), as desigualdades entre as jurisdições brasileiras ainda foram pouco alteradas pela ação da União. A regulação intergovernamental pela via dos resultados, em condições de elevadas desigualdades sociais e educacionais, requer políticas redistributivas de abrangência nacional mais amplas, a serem efetuadas pela União. Por último, a ampliação da capacidade institucional da União em legislar sobre a educação nacional, sem o aumento de intervenções redistributivas e a institucionalização de arenas de negociações e pactuações federativas, reitera a tradição centralizadora da ordem política federativa deste País, como destacam Almeida (2005) e Duarte (2005).

Referências

ABICALIL, Carlos A. O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação. In: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de (Orgs.). *Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editores, 2016.

ABICALIL, Carlos A. Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. *Revista Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul.-dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/440/571>. Acesso em: 6 fev. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 fev. 2021.

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, R. Leonard (Ed.). *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. Houndmills: Palgrave, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 fev. 2021.

ARAÚJO, Gilda C. de. Constituição, Federação e proposta para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/06.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

ARRETCHE, Marta. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos*, n. 95, p. 39-57, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003. Acesso em: 6 fev. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003. Acesso em: 6 fev. 2021.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200004. Acesso em: 6 fev. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003. Acesso em: 6 fev. 2021.

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisas*, n. 106, p. 217-231, mar. 1999.

BRASIL, 2017. *Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Altera as Leis n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007,

que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n. 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n. 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em 6 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 775, de 3 de abril de 2014*. Relator Min. Dias Toffoli, publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 23-05-2014 PUBLIC 26-05-2014. Brasília: STF, 2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25101027/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-775-rs-stf/inteiro-teor-121545735>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4167, de 27 de abril de 2011*. Relator Min. Joaquim Barbosa, publicação: DJe-025 Divulg 07/02/2011Public 08/02/2011. Brasília: STF, 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18080268/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4167-df-stf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 276, de 13 de novembro de 1997*. Relator Min. Sepúlveda Pertence, publicação: DJ 19-12-1997 PP-00040 EMENT VOL-01896-01 PP-00020. Brasília: STF, 1997a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14699547/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-276-al>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 536, de 1997 (Do Sr. Valdemar Costa Neto e outros)*. Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicado no Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 de novembro de 1997b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25NOV1997.pdf#page=307>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2021.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relations. *International Science Journal*, v. 52, p. 121-127, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. *Varia Historia*, v. 27, p. 141-157, 2011.

CAVALCANTI, Cacilda R. *Tensões Federativas no financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União*. Tese - Doutorado em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CURY, Carlos R. J. A democracia brasileira e as políticas de estado. In: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de (Orgs.). *Relações federativas e Sistema Nacional de Educação*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editores, 2016.

CURY, Carlos R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out.-dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

CURY, Carlos R. J. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando L.; RAMOS, Mozart N. (Orgs.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

CURY, Carlos R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 144, set.-dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set.-dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

CURY, Carlos R. J. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos R. J.; HORTA, José S. B.; BRITO, Vera L. A. de (Orgs.). *Medo à liberdade e compromisso democrático*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DOURADO, Luiz Fernando. Federalismo, SNE e os obstáculos ao direito à educação básica. In: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de (Orgs.). *Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação*. Camaragibe: CCS Gráfica e Editores, 2016.

DOURADO, Luiz Fernando. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 fev. 2021.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 821-839, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana G. *Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo*. Belo Horizonte: RHJ/Faculdade de Educação da UFMG, 2010.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, Maria Rosimary S. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, n. 71, e227160, 2017.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, Maria Rosimary S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. *Educação*, v. 37, n. 2, p. 167-179, 2014.

DUARTE, Marisa R. T.; SARAIVA, Ágnez L. Participação, deliberação e os arranjos constitutivos da gestão democrática da educação no país. In: BATISTA, Neusa C.; FLORES, Maria Luisa R. (Orgs.). *Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN*. Porto Alegre: Escola de Gestores da Educação Básica/Evangraf, 2016.

FARENZENA, Nalú. Diretrizes da política de financiamento da Educação Básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Tese – Doutorado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

FÁVERO, Osmar. Política educacional brasileira: a competência, o poder e as limitações do Ministério da Educação e Cultura. *Fórum Educação*, v. 5, n. 2, p. 29-38, abr.-jun. 1981.

FERNANDES, Fabiana Silva. Abordagens de planejamento educacional em Cadernos de Pesquisa (1972-1986). *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 522-546, 2014.

MACHADO, José A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista O&S*, v. 21, n. 69, p. 335-350, abr.-jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302014000200008. Acesso em: 6 fev. 2021.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, v. 30, n. 88, p. 61-82, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000200061&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 fev. 2021.

MAROY, Christian. Régulation des systèmes éducatifs. In: VAN ZANTEN, Agnès (Ed.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: PUF, 2008.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 881-901, 2013.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 fev. 2021.

PALOTTI, Pedro L. de M.; MACHADO, José A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 59-99, 2014.

PINTO, José Marcelino de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, Luiz C. B. G.; SPINK, Peter K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

REYNAUD, Jean D. *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin, 2003.

SAVIANI, Demerval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, maio-ago. 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SAVIANI, Demerval. Desafios da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 6, n. 2, p. 213-232, 2008a. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462008000200002&script=sci_abstract&tlng=pt.

Acesso em: 6 fev. 2021.

SAVIANI, Demerval. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas: Autores Associados, 2008b.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto (Orgs.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências*, n. 65, p. 27-47, 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt.

Acesso em: 6 fev. 2021.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

WRIGHT, Deil S. *Intergovernmental relations: an analytical overview*. Philadelphia: Sage Publications/Annal of the American Academy of Political and Social Science, 1974.

Artigo recebido em: Julho/2020

Artigo aprovado em: Fevereiro/2021

Ágnez Lélis Saraiva (agnez.saraiva@bol.com.br) é Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professor na Fundação João Pinheiro.

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte (marisa.r.t.duarte@terra.com.br) é Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense, Professora Titular na Universidade Federal de Minas Gerais.

O Regime de Colaboração e a Legislação Educacional: federalismo e relações intergovernamentais no Brasil

Resumo. O sistema brasileiro de educação escolar básica é composto pelos municípios, estados e Distrito Federal. A esse respeito, a Constituição brasileira estabeleceu que os entes da Federação devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Introduzido em 1988, esse termo é utilizado com frequência na legislação brasileira. Assim, pergunta-se: como relações federativas e intergovernamentais construíram, na área educacional, o *modus operandi* do sistema tripartite

brasileiro a partir do regime de colaboração? Como hipótese, considera-se que o termo está associado a instrumentos de políticas públicas direcionados para um federalismo centralizado. A investigação apresenta a redefinição das competências e funções políticas, mediante emendas constitucionais e legislação federal, para reorganizar o federalismo tripartite na área educacional e os significados e funções atribuídos ao termo “regime de colaboração” nessa legislação. Ademais, dialogou-se com estudos do federalismo brasileiro, realizado por autores como Marta Arretche e Celina Souza.

Palavras-chave: Regime de Colaboração; Relações Intergovernamentais; Federalismo; Educação.

The Regime of Collaboration and Educational Legislation: federalism and intergovernmental relations in Brazil

Abstract. The Brazilian system of basic school education is composed of the municipalities, states, and the Federal District. The Brazilian Constitution established for the entities of the federation the organization of their education systems in a collaborative regime. Introduced in 1988, this term is now frequently used in Brazilian legislation. The question is: how did federative and intergovernmental relations build, in the educational area, the modus operandi of the Brazilian tripartite system from the collaborative regime? As a hypothesis, the term is associated with public policy instruments directed towards a centralized federalism. This investigation presents how competencies and political functions were redefined, through constitutional amendments and federal legislation, to reorganize tripartite federalism in the educational area. It investigated the meanings and functions attributed to the term “collaboration regime” in that legislation. Furthermore, a dialog was established with studies on Brazilian federalism by authors such as Marta Arretche and Celina Souza.

Keywords: Collaboration Regime; Intergovernmental Relations; Federalism; Education.