

Regime de Colaboração e o Federalismo Educacional Brasileiro: cooperação ou centralização¹?

Resumo

A literatura de política educacional aponta que o regime de colaboração associado a previsão de leis complementares a definir a cooperação federativa e a distribuição das competências constitucionais desenharam para o país um federalismo cooperativo para a educação escolar. Porém, a análise da legislação federal para esta política social mostra outro caminho. Este estudo pergunta, como a legislação federal prescreve o arranjo federativo para a política educacional no país? Como hipótese, ele argumenta que a partir da segunda metade dos anos de 1990, a União utilizou dos recursos institucionais previstos na CF/1988 para centralizar as decisões e induzir os entes subnacionais a implementar os programas nacionais para educação básica.

Palavras-chave: regime de colaboração, federalismo, centralização

1- Introdução

O texto constitucional brasileiro de 1988 (CF/1988), em seu capítulo da educação, estabelece para a política educacional um arranjo institucional federalista em que os entes da federação dispõem da autonomia para organizar os seus sistemas de ensino e o regime de colaboração (BRASIL, 1988). No período posterior a sua promulgação, o termo tem ocupado um espaço central nas publicações sobre política educacional no país e grande parte delas considera que ele prescreve um federalismo do tipo cooperativo para esta política social. Diante disso, pergunta-se, como a legislação federal e o regime de colaboração prescrevem o arranjo federativo para esta política educacional no país?

Este estudo procura primeiro identificar, partindo da tipologia de federalismo e as suas características e como a literatura especializada define o arranjo federativo previsto na legislação brasileira. No segundo momento destaca como parte da literatura de política educacional analisa a presença do regime de colaboração na legislação educacional brasileira e o arranjo que se constituiu para a política de educação. Por último, apresenta algumas considerações finais. Como hipótese, considera-se que a legislação federal

¹ Este estudo foi elaborado a partir da pesquisa sobre capacidade institucional de implementação das normas federais para a educação pelos municípios brasileiros para a tese de doutorado em educação na Faculdade de Educação da UFMG.

para a política educacional no país prescreve um federalismo centralizado, com poderes concentrados na União.

2- O federalismo brasileiro na literatura da ciência política do país

A ciência política considera que não há um modelo de federalismo único, em cada Estado prevalece o modelo que mais se adequa as suas condições reais. Neste sentido, há modelos mais centralizados e mais descentralizados, o que levou a formulação de *continuums* e tipologias com as características essenciais de cada um deles (ARRETCHE, 2001; SOUZA, 2005; MACHADO; PALOTTI, 2015). Apesar da variedade de tipos ideais, o competitivo, o cooperativo e o centralizado se destacam quando as análises recaem sobre o Brasil.

A constituição federal é o instrumento de registro da pactuação entre os entes de uma federação e da repartição das competências e é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva. A sua distribuição diz muito sobre o tipo de federalismo que prevalece em um determinado Estado, entretanto, outras variáveis do funcionamento da federação devem ser consideradas. Quando há a separação nítida entre os 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 e os cidadãos são considerados como consumidores de serviços públicos, predomina o federalismo competitivo. Eficiência, *accountability* e controle são os resultados das políticas públicas originadas das competências exclusivas (SOUZA, 2005; MACHADO; PALOTTI, 2015).

No cooperativo há o compartilhamento intergovernamental de responsabilidades, quebra do padrão de separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre governos nacional e subnacionais. As ações conjuntas são previamente concertadas entre os envolvidos, detendo os governos subnacionais autonomia e capacidade financeira. Prevê a instituição de arenas decisórias com representação dos entes da federação. Neste tipo, a eficácia, negociações, pactuações e equidade são os resultados desejáveis das suas políticas. Por fim, no centralizado as iniciativas em relação às políticas públicas são tomadas a partir do governo nacional, dotado de recursos

de indução de comportamentos dos governos subnacionais. Estes últimos seriam agentes administrativos do governo nacional, detentor de poder regulamentador e de recursos para atuação daqueles. Neste tipo, a equidade das políticas públicas é o resultado mais desejado a se esperar (MACHADO; PALOTTI, 2015).

A partir da literatura especializada é possível afirmar que o país passou por pelo menos quatro fases no período posterior a promulgação da CF/1988 (SOUZA, 2013). O quadro 2 apresenta cada uma das fases, o seu período temporal e as relações federativas predominantes.

Período	Tipos de relações federativas
1989 a 1995	A guerra fiscal; municipalismo autárquico; escassos canais de negociações entre os entes federados; e o governo federal carente de legitimidade. Tendência a um federalismo competitivo
1996 a 1999	O Plano Real, as negociações das dívidas dos estados e municípios, aprovações de emendas constitucionais, aprovação do FUNDEF e da LDB e da Lei de Responsabilidade Fiscal colocaram a União, o governo federal e o executivo federal no centro do federalismo brasileiro. Tendência ao federalismo centralizado
2000 a 2006	Protagonismo do governo federal na formulação de políticas públicas e os entes subnacionais passam a ser implementadores. Maior controle das contas públicas dos entes subnacionais. Fortalecimento da centralização federativa com o maior protagonismo da União.
2007 a 2016	Agenda de desenvolvimento planejada e direcionada pelo governo federal e, principalmente, pelo Executivo Federal. Forte expansão dos investimentos e das políticas sociais pelo governo federal que induz os governos subnacionais a implementá-las. Maior ativismo governamental. Predominância de um federalismo centralizado.

Fonte: Arretche (2013), Souza (2013), Machado e Palotti (2015)

A partir da segunda metade da década de 1990, a União concentra os processos decisórios e a centralização federativa torna-se uma realidade (SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2010; MACHADO; PALOTTI, 2015). As relações tenderam para um tipo mais contratual, em que a União define a política e induz os entes subnacionais a implementá-las. Se há resultados de equidade, isto acontece mediante a redução da autonomia dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2010). Contudo, os instrumentos de centralização já estavam presentes na CF/1988, ela lançou mão deles para centralizar o poder decisório (ARRETCHE, 2013; SOUZA, 2013). E mesmo as instituições federativas, como o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal, se comportaram em favor da União (ARRETCHE, 2013; SOUZA, 2013; CÂMARA; OLIVEIRA, 2017). No arranjo federativo para a política educacional a centralização também aconteceu.

3- Regime de colaboração e o federalismo educacional brasileiro

Parte da literatura de política educacional considera que as normas federais para a política de educação no país estabelece um federalismo cooperativo para esta política social (CURY, 2008; ARAÚJO, 2010a; 2010b). Em geral, suas análises referem-se as instituições federativas e a legislação federal para a política educacional no país. Reconhecem que há relativa simetria nas relações entre os entes federados e que o regime de colaboração, associado as competências comuns ou concorrentes e a previsão de leis complementares para regulamentar a cooperação entre os entes da federação (BRASIL, 1988, art. 23), definem o arranjo cooperativo para a educação escolar no país. Cury (2008, p. 1199) sintetiza a ideia que subjaz a estes estudos,

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.

Contudo, a CF/1988, as emendas para a educação (EC 14/1996, 53/2006 e 59/2009), a LDB (Lei 9394/96) e os planos nacionais de educação (2001-2011; 2014-2024) tendem para centralização, sem a previsão de arenas de negociações e pactuações federativas². No texto constitucional, a União ficou com as principais competências legislativas para a educação, ou seja, tem a responsabilidade em aprovar as “diretrizes e bases da educação nacional”, o PNE e prestar apoio financeiro e técnico aos entes subnacionais (BRASIL, 1988). Os estados ficaram com as residuais e os municípios não têm esta competência. Estes últimos ficaram com muitas competências administrativas para educação básica (BRASIL, 1988).

A EC 14/96, entre outras coisas, reforça o papel da União para exercer a função redistributiva e supletiva, definir a qualidade da educação escolar e exercer o controle do ensino mediante a assistência técnica e financeira aos entes subnacionais (BRASIL, 1996, art. 211, §1º). Ela passa a regular os sistemas de ensinos subnacionais pela via dos resultados e das transferências, ao estabelecer a subvinculação de recursos do Fundef e as condições para

² A exceção está no §5º do art. 7º da Lei 13005/14.

acesso a eles (BRASIL, 1996, art. 5º). Desta forma, a União intervém diretamente nas receitas e gastos dos entes subnacionais para a política de educação (ARRETCHE, 2013). Na LDB, um dos destaques é que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Cabendo a União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996a). Este dispositivo dá a União inúmeras responsabilidades frente aos demais membros da federação.

A EC 53/2006 seguiu a tendência da centralização. Ela condicionou o apoio financeiro e técnico da União mediante a implementação de programas, do alcance de metas pré-estabelecida e a regulação dos resultados (BRASIL, 2006). Mesmo a alteração do Art. 23 da CF/1988³, comemorado na literatura educacional (CURY, 2008), ela teve ampliado os seus poderes. Na EC 59/2009, o destaque é para os termos regime e formas de colaboração. Eles aparecem vinculados a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 2009, art. 2º) e para assegurar a União a competência de formular a lei do PNE para estruturar o SNE (BRASIL, 2009, art. 4º).

Os planos nacionais de educação 2001-2011 e 2014-2024, apesar das suas diferenças nas formulações e conteúdos, priorizaram a definição de programas e ações de educação básica direcionados aos entes subnacionais. O primeiro definiu que a colaboração técnica e financeira da União, na forma de regime de colaboração, aconteceria mediante a sua implementação e instituiu o Sistema Brasileiro de Avaliação para, a partir dele, acompanhar o cumprimento das suas metas (BRASIL, 2001). O PNE 2014-2024 prevê que o seu monitoramento e avaliação fique à cargo do governo federal e a realização de conferências nacionais de educação sob responsabilidade da União (BRASIL, 2014). Nele o regime de colaboração aparece dez vezes prevendo ajuda financeira e técnica da União aos entes subnacionais para ampliar o acesso, cobertura e o desempenho escolar (BRASIL, 2014). Verifica-se nos

³ A alteração prevê que “**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” (grifo nosso).

dois planos o protagonismo e o fortalecimento da União. A partir de meados dos anos de 1990, a União com responsabilidades ampliadas, conseguiu ampliar a sua capacidade de formular, induzir, monitorar e regular o desempenho dos entes subnacionais, desequilibrando o federalismo educacional brasileiro, tornando-o cada vez mais centralizado.

4- Considerações finais

Os estudos do federalismo brasileiro mostram a sua tendência para a centralização mais do que para a cooperação (ARRETCHE, 2013). Eles argumentam que a CF/1988 preservou dispositivos que asseguram a União os meios institucionais para centralizar a federação brasileira. E este ente fez isso através de várias emendas constitucionais e leis complementares (ARRETCHE, 2013; SOUZA, 2013). A literatura educacional tende a ver que o regime de colaboração, mais a previsão de leis complementares para definir as formas de cooperação e as competências constitucionais comuns e/ou concorrentes assegurariam o federalismo cooperativo no país.

O estudo da legislação federal para a política educacional no país mostra que ela segue o mesmo caminho das demais. As emendas constitucionais para a política educacional, a promulgação da LDB, os planos decenais de educação e outros instrumentos aumentaram o poder da União e desequilibrou o arranjo federativo. Mesmo a previsão um arranjo (BRASIL, 2014, art. 7º §5º) que poderia levar ao modelo cooperativo, até o momento não aconteceu. E o regime de colaboração, fartamente utilizado na legislação educacional, mais do que indicar o caminho para este tipo de federalismo, parece ser utilizado para induzir o comportamento dos entes subnacionais para implementar os programas desenhados pelo governo federal.

Referências

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*, Campinas, v. 31, nº 112, p. 749-768, jul.-set. 2010.

_____. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010a.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos Estudos, nº 95, mar. 2013.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

_____. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação & Sociedade, Campinas, v. 29, nº 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

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, nº 88, jun. 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91-118.