



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6376 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E AS DIRETRIZES EDUCACIONAIS
Magnólia Margarida dos Santos Morais - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Magna França - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E AS DIRETRIZES EDUCACIONAIS

INTRODUÇÃO

O federalismo tem por traço marcante a coexistência de diferentes núcleos dentre os quais o exercício do poder político estatal é dividido, possibilitando a convivência da unidade nacional com a diversidade regional. Para Tocqueville (1911) o sistema federativo permite reunir o melhor de dois mundos; a grandeza territorial e econômica de um Estado, materializada na União e a facilidade de gerenciar interesses dos reduzidos grupos, encontrados nos Estados membros. Outro enfoque prioriza a análise do federalismo sob o prisma da organização territorial do poder político estatal.

Na visão de Bonavides (2001), se a repartição de funções entre legislativo, executivo e judiciário é um modo de dividir horizontalmente o poder, o federalismo é forma vertical de alcançar o mesmo fim. Tem-se, assim, que em Estados federais, instâncias local e nacional convivem e repartem entre si as responsabilidades inerentes à condução da vida societária, cada qual respondendo por uma parcela de atribuições.

Costa (2010) apresenta alguns princípios básicos do federalismo: contratual ou associativo, em que o poder legítimo só pode ocorrer em decorrência de pactos, convenções ou associações entre os autônomos; pluralismo político, a garantia da liberdade ocorre devido a existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas, porém, não soberanas; subsidiariedade, responsabiliza a todos os entes envolvidos decisões e ações coletivas, devendo a União e os estados financiá-las, caso seja necessária à equidade federativa, sob o qual todos os estados ou unidades federadas, deverão ter o mínimo para sua existência. Seria o desenvolvimento de mecanismos (verticais e horizontais) de redistribuição de poder e recursos fiscais entre os governos subnacionais. Como consequência desse processo, o autor destaca o fortalecimento da capacidade de intervenção do governo federal por meio do financiamento de programas,

ampliação das relações intergovernamentais e consolidação do papel dos governos regionais.

A forma de Estado adotada (unitário ou federativo), a relação centralização, descentralização de poder, a distribuição de competências e papéis entre os níveis de governo, os incentivos à cooperação ou competição intergovernamental, as capacidades governativas dos entes territoriais e as possibilidades de parcerias entre a sociedade e o poder público na esfera local são fatores estratégicos para compreender o funcionamento e os resultados dos diversos setores governamentais (ABRUCIO, 2017).

Do ponto de vista territorial, o federalismo funciona como mecanismo de acomodação dos conflitos, os quais são peculiares aos arranjos federativos, principalmente, em países como o Brasil, cuja abertura política aconteceu anterior às reformas econômicas, fiscais e administrativas.

O federalismo compreende uma estrutura organizativa do Estado pactuada por um contrato estabelecido por meio da Constituição Federal de 1988 que estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados e províncias) para as demais unidades territoriais; define as competências, distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (ABRUCIO, 2010).

As federações diferenciam-se entre si e mesmo ao longo de sua própria história. A particularidade inicial estava na existência de um modelo estadualista, assimétrico e pouco cooperativo, cuja estrutura impactou nas políticas educacionais desde a Primeira República e a política estadual era dominada pelas oligarquias, as quais não estavam interessadas em ampliar o acesso à educação, visto que seu poderio político e econômico se sustentava pela manutenção do atraso social e do analfabetismo. Essa situação federalista, nos termos de Burgess (1993), ganhou dimensão institucional com a adoção de um modelo federativo que teve dificuldade de equilibrar as relações entre centralização e descentralização, além de ter mantido, ao longo do século 20, uma série de heterogeneidades socioeconômicas e de distribuição de poder territorial.

Do legado referente ao regime militar (1960-1980) surgem duas consequências. A primeira, caracterizada pela ausência de uma cultura de negociação entre os entes federativos. E, segunda, a criação de nichos burocráticos federais com lastro meritocrático, mas fortemente insulados, que tentaram manter a todo custo o seu poder no processo de descentralização inaugurado na década de 1980 (ABRUCIO e SANO, 2009).

Este trabalho fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e apresenta o cenário sobre o federalismo e o regime de colaboração brasileiro pós Constituição Federal de 1988, até às diretrizes políticas educacionais postas no PNE (2014-2024) e possíveis avanços para a autonomia dos entes federativos brasileiros, concernentes ao sistema educacional.

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A POLÍTICA EDUCACIONAL

Há três premissas fundamentais nos Estados que adotam o federalismo como forma de organização, quais sejam: autonomia política, autonomia econômica e autonomia administrativa. Elas dizem respeito à liberdade que os Estados possuem de elaborar suas próprias leis sob qualquer aspecto, ou seja, os Estados regem sua conduta política e

administrativa segundo suas próprias leis sem qualquer interferência externa. A autonomia política está relacionada ao direito dos governantes de projetarem seu programa governamental, enquanto a autonomia administrativa refere-se à liberdade dos entes federados na execução dos projetos e na efetivação dos atos administrativos. A autonomia econômica efetiva-se pelo que denominamos de federalismo fiscal.

Silva (2015), esclarece que um dos maiores desafios nos países que aderiram ao federalismo como forma de organização político-administrativa é garantir a autonomia dos entes federados, especialmente, devido à função que a União assume, de coordenar a federação, evitando uma atuação centralizadora. Logo, os conceitos de autonomia e interdependência entre os entes federados tornam-se elementos centrais no cenário educacional.

A adoção do federalismo pelo Estado brasileiro teve grande impacto na organização das políticas públicas, inclusive na Educação. A partir da década de 1980, as bases do federalismo começam a se recuperar mediante o processo de redemocratização (eleições diretas e descentralização fiscal). A estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação vem passando por intensas modificações desde a redemocratização do país.

O federalismo adotado na Constituição brasileira de 1988 é cooperativo no propósito de buscar um equilíbrio de poderes entre União e os Estados-membros por intermédio da colaboração. A Constituição definiu que o país se organizaria sob regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos. Apresenta associação entre a descentralização e a democratização da qual emergiu um modelo de federação descentralizada. Arretche (2004) esclarece que a CF/1988 descentralizou receita, mas não encargos concorrendo a não minimização das desigualdades territoriais na provisão de serviços. As diretrizes e direitos sociais, tendo como eixo um novo pacto federativo, consolidaria a educação como direito social garantido por lei e ainda fortalece os direitos individuais e as liberdades públicas, a descentralização às instâncias subnacionais em regime de colaboração.

Para Abrucio (2010), do ponto de vista federativo, o resultado constitucional para a educação é equilibrado, visto que o art. 211 da CF/1988 resume esse modelo em três proposições: 1) descentralização na execução das competências, com destaque para os municípios; 2) adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, o que segundo ele, seria prejudicial a um país desigual como o nosso; 3) a noção do regime de colaboração, tendo como objetivo a articulação dos entes federados nas ações educacionais que estão sob a responsabilidade de cada um. O autor esclarece, ainda que à União cabe produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva corroborando com o regime de colaboração.

A Emenda Constitucional nº. 14/1996 ocorreu nova forma de redistribuição de recursos, estabelecendo que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira.

A Emenda Constitucional nº. 59/2009, no seu parágrafo 4º estabelece que na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os

municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

O federalismo proporciona o atendimento à educação entre todas as suas instâncias federativas, trazendo equilíbrio às relações entre elas. Para Abrucio, 2017, não há uma institucionalidade federativa que explicitamente dê autonomia aos entes subnacionais. O governo federal, ainda define a agenda e o processo decisório das principais legislações e transferências de recursos da área.

Ocorre diferença entre regime de colaboração e de cooperação residindo na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, em seu art. 8º elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar articulação dos sistemas, porém essa articulação só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governo, traduzindo a forma escolhida pela CF/1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado. A regulação do regime de colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas.

Em relação às políticas sociais, especificamente a educação, os entes federados devem atuar de maneira coordenada e descentralizada, colocando em prática o pacto federativo em regime de colaboração, especialmente no que se refere ao financiamento. Para tanto, a divisão de competências e responsabilidades não deve elidir a autonomia desses entes, tampouco possibilitar que um se sobressaia em relação ao outro, ou que, haja ausência de atuação de um deles.

O REGIME DE COLABORAÇÃO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A cooperação no sistema federativo recupera a noção de pacto, o qual se materializa na Constituição e em distintos momentos de acordo com a negociação de políticas entre os governos. Ressalta-se que as unidades de governos são entes autônomos e têm a opção de aceitar, aderir ou não a determinada política proposta pelo governo central. Neste sentido, convém destacar que governos federal, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatórias e administrativas, as quais podem significar o deslocamento de equilíbrio de poder. Assim, o governo federal, dada a arrecadação superior, pode utilizar-se de mecanismos de indução das políticas, ao prestarem tanto apoio técnico quanto financeiro para implementação de um determinado programa, por exemplo, de modo que a cooperação neste caso, esteja vinculada a algum benefício recebido em troca. A cooperação e a competição precisam ser bem dosadas para não comprometerem a autonomia de cada esfera governamental ou a interdependência entre elas.

A coordenação federativa deve se concretizar mediante regras legais que induzem os entes federados a compartilharem decisões e tarefas a partir de ações conjuntas e articuladas, visando equilibrar os conflitos existentes na federação e os poderes entre a União e os Estados membros por meio de práticas de cooperação e de distribuição de competências.

No campo das relações intergovernamentais a proposta é de colaboração inspirada na gestão democrática da educação pública. Inserem-se nessa dinâmica, práticas cooperativas de

todos os níveis, inclusive as de financiamento das políticas públicas, as quais contribuem para melhor equalização fiscal colaborando para o federalismo cooperativo e não predatório.

O regime colaborativo é estabelecido como um dos princípios orientadores que estabelece as competências dos entes federativos. Na área educacional em relação à reponsabilidade dos níveis e etapas, a LDB, Lei nº 9.394/1996) que regulamenta a organização da educação brasileira, a fim de garantir a colaboração entre os entes federados, passa a atribuir as competências de cada um na organização da educação, sinalizando o que prescreve a Constituição. Desse modo, as responsabilidades entre os níveis de governos são mais definidas para garantir o direito à educação para todos, coexistindo competências privativas, compartilhadas e comuns.

CONCLUSÃO

Dentre as várias competências exclusivas previstas para União, destacam-se: organizar e manter os órgãos e as instituições federais de ensino no território brasileiro e assegurar assistência técnica e financeira aos estados, municípios e ao Distrito Federal, tendo em vista o desenvolvimento dos sistemas de ensino e a garantia da escolarização obrigatória. Várias são as competências privativas para os estados, dentre elas incluem; assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio; organizar e conservar os órgãos e as instituições oficiais do seu sistema de ensino; elaborar e executar políticas e planos educacionais em consenso com as diretrizes definidas na esfera central, integrando e coordenando suas ações juntamente com os municípios (BRASIL, 1996).

Outro importante elemento que configura a relação entre a União e as demais unidades subnacionais no âmbito da educação diz respeito ao financiamento por meio das políticas de fundos, nesse caso o antigo Fundef e o atual Fundeb. Há fragilidade do regime colaborativo ao afirmarem que há no Brasil uma “colaboração” que vem do poder central, visto que a materialização do regime colaborativo se deu num primeiro plano de forma precária, através do Fundef que tentou equilibrar a desigualdade através da distribuição de recursos dentro de um mesmo Estado.

As políticas educacionais envolvem a coordenação e articulação da legislação, recursos, orçamentos, controle de execução, relações políticas e institucionais, interesses de diferentes naturezas e articulações entre Estado, economia e sociedade civil. Dessa forma, a concretização do direito à educação num país diverso geograficamente, culturalmente e com enormes desigualdades econômicas e sociais como o Brasil, faz-se necessário à efetivação do pacto federativo, pautado no regime de colaboração e coordenado pelos entes federados.

A efetivação do regime de colaboração, perpassa pelo debate sobre o Sistema Nacional de Educação, amplamente discutido a partir das Conferências Nacionais da Educação, realizadas nos anos de 2010 e 2014. Nessas Conferências, os debates sobre a democratização do acesso, a garantia de permanência e qualidade da educação, em seus diferentes níveis ensejando a efetiva regulamentação do regime de colaboração, os planos de educação como políticas de Estado e a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) ganharam magnitude no cenário nacional.

O PNE (2014-2024) respaldado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, instituiu o SNE, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, com base no regime de colaboração, para efetivação de diretrizes, metas e estratégias definidas no Plano.

Entre as tentativas que têm sido implementadas na educação pelo governo federal

com o propósito de estabelecer o regime colaborativo, estão as políticas de indução coordenadas pela União que se proclamam como mecanismos de colaboração, tais como: as avaliações em larga escala, as definições curriculares, o fundo para manutenção e desenvolvimento da educação pública, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas. O federalismo tem se proclamado como cooperativo, visto que sugere uma coordenação conjunta das unidades subnacionais na formulação e gestão das políticas, mas ao mesmo tempo conserva a sintonia com o federalismo fiscal, na medida em que se mantêm a dependência dos governos subnacionais aos recursos financeiros advindos da União através das transferências governamentais.

A organicidade político-territorial se propõe a conceder uma maior autonomia aos entes federados, porém, passou a exigir, cada vez mais, a implementação de ações supletivas pelo governo central para minimizar a desigualdade resultante deste modelo estatal. Ocorre, então, um tensionamento entre a centralização e a descentralização e o tipo de relacionamento vivenciado pela União e os demais entes federados.

O sucesso dos regimes federais está relacionado à sua capacidade de lidar com as demandas sociais crescentes de modo a oferecer respostas adequadas aos cidadãos. De modo que a manutenção da estabilidade das relações estatais depende das relações estabelecidas entre a sociedade e as instâncias federadas.

Palavras-chave: federalismo. Colaboração. Diretrizes educacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. SANO, Hironobu. **Federalismo e articulação interestadual: o papel do Consad na política de modernização da gestão pública**. 2009. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congres. Acesso em 02/08/2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba/PR: Positivo, 2017.

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.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 181.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 23 dez. 1996.

BURGESS, M. **Federalism and federation**: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. (Org.). London. Harvester/Wheatsheaf, 1993.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n. 112, p. 729-748, jul/set. 2010.

SILVA, Rute Regis de Oliveira. **O PAR do município de Natal**: o regime de colaboração e a gestão educacional. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Educação, Natal, 2015. Pág 112

TOCQUEVILLE, Alexis de. **La Democracia en América**. Trad. Carlos Cerrillo Escobar. 1ª parte. Madrid: Daniel Jorro Editor, 1911.