



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1569 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

Regime de colaboração e a legislação educacional brasileira: federalismo e relações intergovernamentais entre sistemas de ensino.

Ágnez de Lélis Saraiva - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Regime de colaboração e a legislação educacional brasileira: federalismo e relações intergovernamentais entre sistemas de ensino.

Resumo

O texto constitucional brasileiro estabelece que os entes da federação deverão organizar os seus sistemas de ensino em **regime de colaboração** (BRASIL, 1988, art. 211, caput). Introduzido pela primeira vez em 1988, este termo passou a ser utilizado com frequência em dispositivos adicionados ao texto constitucional por emendas, na legislação infraconstitucional e na literatura educacional. Assim, como relações federativas e relações intergovernamentais, na área educacional, observam a prescrição constitucional de organização do “regime de colaboração” entre seus sistemas de ensino? A hipótese em estudo considera que o termo, na Constituição federal de 1988 (CF-1988) prescreve um federalismo centralizado, enquanto que a legislação infraconstitucional em educação expressa modos de implementação de relações intergovernamentais reguladas pelos resultados, entre jurisdições desiguais.

Palavras-chave: regime de colaboração, relações intergovernamentais, federalismo

Regime de colaboração e a legislação educacional brasileira: federalismo e relações intergovernamentais entre sistemas de ensino.

Resumo

O texto constitucional brasileiro estabelece que os entes da federação deverão organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, caput). Introduzido pela primeira vez em 1988, este termo passou a ser utilizado com frequência em dispositivos adicionados ao texto constitucional por emendas, na legislação infraconstitucional e na literatura educacional. Assim, como relações federativas e relações intergovernamentais, na área educacional, observam a prescrição constitucional de organização do “regime de colaboração” entre seus sistemas de ensino? A hipótese em estudo considera que o termo, na Constituição federal de 1988 (CF-1988) prescreve um federalismo centralizado, enquanto que a legislação infraconstitucional em educação expressa modos de implementação de relações intergovernamentais reguladas pelos resultados, entre jurisdições desiguais.

Palavras-chave: regime de colaboração, relações intergovernamentais, federalismo

Introdução

Previsto no texto original da CF-1988, o termo “regime de colaboração” permanece no dispositivo constitucional, após as várias emendas nestes quase trinta de sua vigência (BRASIL, 1988, art. 211, Caput). A partir daí, o termo passou a ser utilizado com frequência na legislação federal para a educação básica no país. Este fato suscita a seguinte questão: como relações federativas e relações intergovernamentais, na área educacional, observam a prescrição constitucional de organização do “regime de colaboração” entre seus sistemas de ensino? E sua hipótese central considera que o emprego do termo, na CF-1988 prescreve um federalismo centralizado, enquanto que a legislação infraconstitucional em educação expressa modos de implementação de relações intergovernamentais reguladas pela via dos resultados, entre

jurisdições desiguais.

Este estudo, inicialmente, define relações federativas e intergovernamentais, os tipos de federalismo a partir da distribuição das competências no texto constitucional e as características do sistema de ensino brasileiro que se originou dele. Em seguida, analisa a legislação federal para educação básica, a trajetória do federalismo educacional brasileiro e a utilização do termo regime de colaboração. Ao final apresenta algumas considerações.

Relações federativas, intergovernamentais, tipos de federalismo e sistema educacional tripartite

Considerar o federalismo como pacto político entre diferentes jurisdições, abordado inicialmente por Elazar (1987), é recorrente na literatura que trata do tema (ALMEIDA, 2005). Esta noção supõe a autonomia entre os entes federados e a convivência de “regras próprias e compartilhadas”. Estas dizem respeito ao equilíbrio entre autonomia e interdependência dos entes para a provisão de políticas públicas. E depende das competências privativas e concorrentes do texto constitucional e da legislação federal (ALMEIDA, 2005). Elas estabelecem as bases normativas para as relações federativas e intergovernamentais que asseguram a vida da federação e possibilitam definir o tipo de federalismo. As primeiras acontecem em federações, envolvendo as suas unidades constituintes. As intergovernamentais envolvem os governos, agências e atores públicos situados em diversos lugares do Estado (CAMERON, 2001).

O desenho constitucional brasileiro estabelece uma complexa estrutura para as relações federativas e intergovernamentais a partir da distribuição das competências para as políticas públicas (SOUZA, 2005). Machado e Palotti (2015) apresentam tipos ideais de federalismo a partir das competências. Quando o texto constitucional apresenta um conjunto maior de exclusivas a tendência é para o competitivo. E quando predominam as compartilhadas, tende para o cooperativo ou centralizado.

O cooperativo é o que, segundo a literatura educacional, se aproxima do regime de colaboração (CURY, 2008, 2014; SAVIANI, 2008). As suas características são compartilhamento de ações previamente concertadas, autonomia e capacidade financeira dos governos subnacionais, quebra da separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre os governos. Prevê a instituição de arenas decisórias com representação dos entes federados. Pela trajetória do federalismo brasileiro após a promulgação da CF/1988, o centralizado ajuda a compreender o funcionamento das instituições federativas no país. Neste, as iniciativas de políticas públicas são tomadas pelo governo federal, dotado de recursos para indução dos subnacionais (MACHADO; PALOTTI, 2015).

A ordem política estabelecida pela CF/1988 se mostrou paradoxal quanto ao tipo de federalismo. Pois, estabeleceu competências legislativas privativas, típicas do competitivo e as atribuiu somente à União. O que produziu uma situação típica do centralizado. Mas, prescreveu, também, um bom número de competências administrativas concorrentes, presentes no tipo cooperativo (SOUZA, 2005). A ambiguidade presente na ordem política pós 1988, apresenta nuances para os diferentes sistemas públicos que asseguram direitos sociais. Na educação, as relações federativas apresentam maior complexidade, como destacam Duarte e Faria, "O Sistema Educacional Brasileiro estrutura-se sob 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) (...)" (2010, p.18).

Os anos que seguiram a promulgação da CF/1988 até 1995 foram marcados pela dificuldade de coordenação federativa pela União. Na segunda metade da década de 1990, o cenário pende para a maior proeminência do governo federal sobre os subnacionais. Medidas tais como o Plano Real, a promulgação de emendas constitucionais e leis infraconstitucionais deram a União maior capacidade de coordenação e definição de políticas de base nacional (ABRÚCIO 2005).

A legislação educacional, o regime de colaboração e as relações federativas e intergovernamentais no federalismo educacional brasileiro

Na distribuição das competências legislativas para a política de educação básica na CF-1988, a União fica responsável pelas “diretrizes e bases da educação nacional”, aprovar o PNE e prestar apoio financeiro e técnico aos entes subnacionais (BRASIL, 1988, art. 23; 211; 214). Entre as administrativas, os municípios são responsáveis em atuar “prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (BRASIL, 1988, art. 211). Os estados subnacionais não tinham responsabilidades privativas. O regime de colaboração aparece ligado a organização dos sistemas de ensino dos entes federados, o que prevê uma ação compartilhada. Outras mais dizem respeito ao acesso, a garantia e expansão da educação pré-escolar e do ensino básico e o financiamento da educação pela via da vinculação de receitas (BRASIL, 1988, art. 24; 30; 208; 211; 212). O que sugere relações federativas e um federalismo cooperativo para educação. Esta é a consideração de parte da literatura de política educacional, tais como os estudos de Cury (2008), Saviani (2008; 2010), entre outros. Cury (2008) sintetiza este pensamento,

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 (P.1199).

As análises das competências exclusivas da União devem considerar o seu atributo de aprovar leis complementares e emendas constitucionais (BRASIL, 1988, art. 60; 61). O que desequilibra os poderes entre os entes, pois ao distribuir competências, ela interfere na capacidade institucional e financeira dos governos subnacionais (SOUZA, 2005, 2013;

ARRTECHE, 2013). Ao utilizar este recurso, a União aprova as emendas constitucionais e leis que afetaram as relações federativas para a política de educação básica (ARRETCHE 2013, p. 44).

A EC 14/1996 cria o Fundef, altera e introduz alguns dispositivos constitucionais. Estes dizem respeito a formas de colaboração dos entes subnacionais para universalização do Ensino Fundamental, obrigatoriedade e gratuidade desta etapa do ensino básico, assistência técnica e financeira aos entes subnacionais para equalização e qualidade educacional e a definição de prioridade para os estados e Distrito Federal em relação ao Ensino Fundamental e Médio (BRASIL, 1996). Ainda, aumenta as competências da União para exercer a função redistributiva e supletiva para a equidade educacional, definir a qualidade para a educação escolar e exercer o controle do ensino mediante a assistência técnica e financeira aos entes subnacionais (BRASIL, 1996, art. 211, §1º). Ao definir a subvinculação de recursos do Fundef e as condições para acesso a eles (BRASIL, 1996, art. 5º), a União passa a regular os sistemas de ensino dos entes subnacionais pela via dos resultados e das transferências. O que revela a intervenção da União nas receitas e gastos dos entes subnacionais em educação (ARRETCHE, 2013).

A LDB (Lei 9394/1996) prescreve alterações nas relações federativas e nas intergovernamentais. Nela, a centralização está presente até nos dispositivos que preveem o compartilhamento de responsabilidades, como o que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, cabendo a ela “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, art. 8º). Além deste, o regime de colaboração aparece outras duas vezes para a colaboração técnica e financeira da União aos entes subnacionais, condicionada a expansão do acesso e a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 1996a, art. 75). E que a ação supletiva e redistributiva da União são condicionadas ao cumprimento da Lei pelos entes subnacionais (BRASIL, 1996a, art. 76). Cury (1997) destaca esta centralização,

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 (...) (p.105).

Promulgada em 2006 para instituir o Fundeb, a EC 53/2006 trouxe novidades, mas seguiu a tendência da centralização federativa. Ela condicionou o apoio financeiro e técnico da União aos entes subnacionais mediante a implementação de programas, do alcance de metas pré-estabelecida e a regulação dos resultados (BRASIL, 2006, art. 1º, 2º). As mudanças introduzidas no texto constitucional ampliou o número de programas definidos e controlados pela União para os entes subnacionais. A despeito dessas modificações, a que alterou o Parágrafo Único do Art. 23 da CF 1988 (BRASIL, 2006, art. 1º) foi considerada pela literatura de política educacional como relevante (CURY, 2008). Neste caso, a União está autorizada a emitir leis para regulamentar a cooperação federativa, o que reforça seu papel central.

Já a EC 59/2009 amplia a idade da população a ter escolarização obrigatória e o número de programas destinados a educação básica para os entes subnacionais, define que a colaboração federativa deve acontecer para universalização do ensino obrigatório, que lei estabelecerá o PNE, prevê o fim da desvinculação de receitas da União e a ampliação dos recursos para a política de educação (BRASIL, 2009, art. 1º, 2º, 3º e 4º). Nesta EC, o regime de colaboração aparece como um meio para a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 2009, art. 2º) e assegurar a União a competência de formular a lei do PNE para estruturar o SNE (BRASIL, 2009, art. 4º). Apesar da relevância das suas medidas incorporadas ao texto constitucional, o destaque é a continuidade da centralização do federalismo brasileiro, como destacaram Arretche (2009, 2010, 2013) e Souza (2013).

Como os outros instrumentos de política educacional, a Lei 10.172 e o PNE 2001-2011 manteve a trajetória. Construído em meio a uma disputa entre duas propostas no Congresso Nacional (SAVIANI, 2010), o plano desenhou programas para os entes federais, principalmente, os subnacionais. Estes poderiam ser implementados por agências governamentais individuais ou em parceria e utilizar instrumentos normativos diversos, configurando relações intergovernamentais nos termos propostos por Cameron (2001). A colaboração técnica e financeira da União, na forma de regime de colaboração, aconteceria mediante implementação do PNE (BRASIL, 2001). Ele instituiu o Sistema Brasileiro de Avaliação, a partir dele, propôs o acompanhar o cumprimento das metas. Nestes termos, as relações federativas instituídas por este plano estariam próximas das contratuais.

Instituído pela Lei 13.005/2014, o PNE 2014-2024 foi precedido pela CONAE 2010 que envolveu a união dos dirigentes municipais de educação (UNDIME), o conselho dos secretários estaduais de educação (CONSED), a confederação dos trabalhadores em educação (CNTE), entre outros (CURY, 2014). O que trouxe resultados diferentes do plano anterior para as relações federativas e intergovernamentais. Nas primeiras destacam a previsão de “uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação da implementação do Plano à cargo de órgãos do governo federal e a realização de conferências nacionais de educação sob responsabilidade da União (BRASIL, 2014, Art. 5º, 6º e 7º). Estas competências conferem ao governo federal e a União poderes superiores aos demais entes da federação. A novidade é a proposta de criação do arranjo federativo de negociação que se coloca como um instrumento para o federalismo cooperativo (MACHADO; PALOTTI, 2015).

As Metas e as Estratégias para a educação básica do PNE 2014-2024 são prescrições de ações para os entes implementarem em parceria ou individualmente. Na Lei 13.005/2014 e no PNE, o termo regime de colaboração aparece dez vezes. Em geral, são propostas de ajuda financeira e técnica da União aos entes subnacionais para ampliar o acesso, cobertura e o desempenho escolar. O número de vezes e a diversidade em que ele está previsto, passou a figurar como instrumento de indução para obter a colaboração dos governos subnacionais ao que fora prescrito no PNE.

Como ainda configura-se no país um sistema de ensino de base federativa, o apoio ao plano passa pela adesão dos entes subnacionais (CURY 2008; SAVIANI, 2008).

Considerações finais

A análise da legislação federal brasileira para a educação básica, desde a promulgação da CF-1988, considera que a distribuição de competências entre os entes federados se mostra paradoxal quanto as relações federativas e intergovernamentais e o tipo de federalismo previsto. Ela prevê tanto o federalismo competitivo, cooperativo e o centralizado. A União é o ente a obter o maior número das competências legislativas, inclusive para alterar a legislação e definir programas para ser implementados pelos entes subnacionais. Deste ponto de vista, o federalismo brasileiro desenhado na legislação federal tende para o centralizado, de acordo com Machado e Palotti (2015).

Ao utilizar dos recursos institucionais previstos na CF-1988, a União inicia um processo de centralização federativa na segunda metade dos anos de 1990. Esta centralização para educação básica acontece através das emendas constitucionais, da LDB e como os planos nacionais de educação. O regime de colaboração citado várias vezes na legislação, aparece como um mecanismo indutor da colaboração dos entes subnacionais para os programas desenhados centralmente.

Referências:

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, n. 24, p. 41-67, junho de 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a Federação? Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, 2009, pp. 377 a 423.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, p. 587-620.

_____. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? Novos Estudos 95, março 2013.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

_____. Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm.

_____. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Ministério da Educação, 2007. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

_____. Lei 13005/14 | Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/125099097/lei-13005-14>.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relations. International Science Journal 2001; 52: 121-127.

CURY, Carlo 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 (Org.). Medo à liberdade e compromisso democrático. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

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.

ELAZAR, Daniel. Exploring Federalism. Tuscaloosa : University of Alabama, 1987.

MACHADO, José A., PALOTTI, Pedro L. de M. Entre Cooperação e Centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS, Vol. 30 nº 88 junho/2015.

SAVIANI, Demerval. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Campinas, 2008.

_____. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 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.