FEDERALISMO COOPERATIVO E OS ARRANJOS DE COLABORAÇÃO NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA[1]

Argemiro César do Vale[2]
Glauciene Portela Santos[3]
Cacilda Rodrigues Cavalcante[4]

RESUMO: Este artigo busca contextualizar e problematizar os arranjos de colaboração na oferta da educação básica, no contexto do modelo federativo brasileiro, a partir de artigos sobre as temáticas do federalismo, das pesquisas de especialistas do setor de Educação e dos marcos jurídicos que discorrem sobre os arranjos de colaboração como a Emenda Constitucional nº 59/2009, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), Resolução MEC/CNE nº 01/2012 e as iniciativas do Fórum Nacional de Educação, resultado das deliberações de conferências nacionais (CONAE, 2010 e 2014).

Palavras-Chave: Federalismo, Educação. Arranjos de Colaboração.

ABSTRACT: This paper aims to contextualize and discuss collaborative arrangements in the offer of the basic education, in the context of the Brazilian federative model, based on articles on the themes of federalism, researches on Education and the legal frameworks that discuss collaboration arrangements as Constitutional Amendment No. 59/2009, the National Education Plan (Law No. 13.005/2014), Resolution MEC/CNE No. 01/2012 and the initiatives of the National Education Forum, resulting from the deliberations of national conferences (CONAE, 2010 and 2014).

Keywords: Federalism, Education. Collaboration Arrangements.

1 INTRODUÇÃO

A trajetória das políticas e da gestão da educação no Brasil, incluindo seus processos de regulação e avaliação, têm forte impacto das concepções de federalismo e da relação entre os entes federados e suas obrigações constitucionais. A autonomia dos Municípios, alcançada desde a Constituição de 1988, concedeu a

[1] Artigo oriundo de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
[2] Discente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Turma 2020.1. Bacharel em direito pela UNDB - Unidade de Ensino Superior Dom Bosco. E-mail: argemiro.vale@discente.ufma.br
[3] Discente de Graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Turma 2017.1. E-mail: glauciene.portela@discente.ufma.br
[4] Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mina Gerais e Professora da Universidade Federal do Maranhão. E-mais: cacilda.rc@ufma.br

eles mais recursos para cumprir com as suas responsabilidades constitucionais, porém impuseram-lhes obrigações com as quais eles ainda lutam para superar, visto que, diante da súbita responsabilização dos Municípios em garantir ensino fundamental universal e de qualidade, a divisão de recursos adotada na Constituição de 1988 não garantiu os recursos suficientes para se garantir tal responsabilidade.

Neste contexto, se faz necessário fazer valer o verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados, de sorte que todos possam executar suas tarefas de maneira eficiente, sem sobreposições e com o uso racional de recursos disponíveis. Os Arranjos de colaboração tendem a ser este caminho. Contudo, enfrentam desafios como a histórica competição entre os entes federados, a turva fronteira entre as esferas pública e privada no financiamento da educação e os déficits de oferta de ensino.

Esse cenário requer esforços no sentido de se avançar em prol de um federalismo cooperativo (mediante arranjos de colaboração) que permita a articulação entre planos educacionais decenais e a instituição de um Sistema Nacional de Educação. Esse artigo tem por objetivo situar os antecedentes históricos, as questões e os embates que permeiam os arranjos de colaboração, abordando, no cenário atual, os movimentos em prol da sua institucionalização.

2 O FEDERALISMO: UMA BREVE EXPLICAÇÃO CONCEITUAL

Diversidades sociais, políticas e econômicas são elementos sempre presentes na realidade dos países. Estas diferenças se apresentam na extensão territorial, população, poder político, habilidades administrativas, riqueza, desenvolvimento econômico, condições climáticas, estrutura social, tradições, localização geográfica em relação a ameaças externas, língua, etnia, raça, religião, dentre outros. Diante destas assimetrias, a manutenção da unidade pressupõe um sistema que vá além da distribuição igualitária de poder (AGRANOFF,1999).

A promessa do federalismo, enquanto forma de organização política, é a inclusão da diversidade regional nas políticas públicas, refletindo as preferências das comunidades e culturas regionais. Sua lógica visa a descentralização das tomadas de

decisão para aumentar o escopo para diferentes escolhas sobre programas e projetos de natureza sociais, econômicas e tributarias que impactam no dia a dia das pessoas. Do ponto de vista político, o federalismo é um instrumento para proteger regimes democráticos. Sob esta perspectiva, este modelo de organização política torna-se uma barreira à concentração de poder político e os perigos da tirania da maioria nos sistemas democráticos (BANTING, 2006).

O federalismo, pautado no princípio federativo, propicia a reunião de entes federados distintos, na condição de que algumas de suas prerrogativas políticas sejam restringidas em benefício de uma coletividade maior (Estado Federal). A principal concessão é a soberania que fica restrita ao estado federal, tornando-o apto para exercer a representação frente às outras nações. Aos entes federados fica estabelecida sua autonomia político-administrativa (FERNANDES, 2017).

Para Segatto e Abrucio (2016), a compreensão sobre federalismo e relações intergovernamentais compreende a existência de diferentes governos regulando um mesmo território, onde cada um deles tem exclusiva competência sobre determinadas matérias. Essa aparente justaposição político-administrativa deve ser entendida como uma combinação especial entre autonomia e interdependência entre os níveis de governo envolvidos.

Elazar (1967) amplia a compressão do federalismo, dando-lhe um sentido cooperativo, considerando o compartilhamento das responsabilidades entre o governo federal e governos subnacionais para o alcance de objetivos comuns, especialmente, no que se refere às competências concorrentes. Isto é, engloba acordos para programas específicos no lugar de contatos informais para o compartilhamento de informações e experiências.

O federalismo, portanto, é um sistema político que combina diversidade, autonomia, unidade e interdependência. Ele compatibiliza, de um lado, as diversidades, que se manifestam de diferentes formas (étnica, linguística, religiosa e socioeconômica, por exemplo), e a unidade nacional e, de outro, a autonomia e a interdependência, que especialmente importantes para compreendermos as relações entre as unidades federadas.

2.1 O federalismo no sistema político brasileiro

A trajetória do federalismo brasileiro foi marcada por estágios distintos de interação entre os entes político-administrativos. Sua gênese remonta a fatores como a grande extensão do território brasileiro, a criação de poderes locais, efetivos e autônomos, associados a ideias republicanas e democráticas que, em seu conjunto, foram elementos decisivos para a proclamação de uma República Federativa no Brasil (CUNHA JUNIOR, 2010).

Ao longo deste primeiro período republicano, os estados gozavam de ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Lima Sobrinho (1975 apud Segatto 2015) cita que este período foi marcado por um desenvolvimento desigual das unidades federadas e a força excessiva de alguns Estados que lhes colocava em uma posição de domínio sobre a vida política e frente ao poder presidencial.

Na era Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, com a imposição de um projeto de unidade nacional colocado em prática. O movimento político-militar de 1930 reorganizou o Estado, centralizou-o e interveio em diversos setores da vida política e socioeconômica nacional (CARVALHO, 2005). O federalismo foi abolido e o poder central subjugou os estados, inclusive com a nomeação de interventores, dissolveu as câmaras municipais, assembleias legislativas e o Congresso Nacional (SEGATTO, 2015).

Já o período de1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio na relação entre as esferas de poder como da prática democrática. A Constituição de 1946 restaurou o federalismo de cooperação. Por sua vez, o período militar manteve um modelo unionista autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 2005). A Constituição de 1967-69 manteve um federalismo mais nominal do que real, sem um equilíbrio na repartição de competências, prevalecendo de poderes para a União frente aos Estados-membros (FERNANDES, 2017).

O período que antecede a Constituição de 1988 é marcado por uma confluência de interesses. Cavalcanti (2016) destaca a forte interação entre os princípios de

descentralização, democratização e direitos sociais como balizadores do desenho da CF/1988. A despeito das diferentes motivações político-ideológicas entre e dentre esses grupos, o federalismo e a descentralização constituíram pontos convergentes, muito em reação à tendência centralizadora e autoritária do regime anterior. O aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e transferência de encargos da União para Estados e Municípios foram representações claras desta convergência (CAVALCANTI, 2016).

A Constituição de 1988 trouxe a proposta de reforço da autonomia dos governos subnacionais e da descentralização das políticas públicas, tornando-se mais equilibrada no que se refere à divisão dos poderes e recursos entre os níveis de governo. Também ressaltou a importância da União no que diz respeito a competências materiais e, sobretudo, legislativas, além de ter-lhe conferido um papel de coordenação federal muito importante no combate às desigualdades territoriais e na suplementação ou indução de ações no plano subnacional (SEGATTO e ABRUCIO, 2016).

Souza (2005 apud Cavalcanti 2016) conclui que o resultado desse processo na Constituição de 1988 foi um federalismo do tipo cooperativo com fortes características descentralizantes, porém limitado por uma herança clientelista e patrimonialista que permeavam as instituições e as relações político-partidárias, de sorte que eficácia do modelo federativo brasileiro dependia de arranjos federativos e de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federativos para assegurar equidade vertical e horizontal e o desenvolvimento de políticas públicas.

Esta situação terá reflexos diretos na forma como o modelo de cooperação é conduzido no âmbito das políticas públicas voltadas para a área de Educação em todo o país pós-CF/1988.

3 REGIME DE COLABORAÇÃO NA OFERTA DE EDUCAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Os regimes de colaboração são modelos de atuação estratégica, contribuindo para um trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre a União, Estados e

Municípios, para solucionar problemas comuns ou estimular e apoiar implementação de políticas de desenvolvimento da educação. A fundamentação das diretrizes e ações destes modelos tem amparo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Também estão presentes na Resolução CNE/CEB 1, de 23 de janeiro de 2012; na Lei dos Consórcios Públicos, de 6 de abril de 2005; no Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

As ações de colaboração podem ocorrer através dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), o que implica em estabelecer cooperação entre os entes envolvidos e a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, sem ultrapassar as respectivas autonomias de cada ente. A implantação destes modelos de gestão se pauta em ações que garantam uma interação mais horizontalizada, complementando a contribuição do atual modelo federativo de repartição de recursos, bem como o melhor aproveitamento dos recursos públicos para atingir os objetivos de longo prazo.

As ações de colaboração podem contar com a participação de instituições privadas e não governamentais. Esta possibilidade não é percebida de forma favorável por uma parcela de estudiosos do setor da educação e é um desafio adicional para a implantação de modelos colaborativos, para além das dificuldades de gestão e capacitação técnica vivenciada em muitos municípios.

3.1 Os novos regramentos e discussões dos regimes de colaboração após a CF/88

O regramento jurídico que orienta a Educação no Brasil está previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes da Educação - LDB (Lei nº 9394/96). O atual modelo federativo presente no texto constitucional e replicado nas leis infraconstitucionais estabeleceram os regimes de competências e colaboração a serem observados na condução do modelo educacional brasileiro.

A Constituição de 1988 estabeleceu, no âmbito da Educação, a existência de competências privativas (Arts. 22 e 30), comum (Art. 23) e concorrente (Art. 24) dos

entes federados para legislar e administrar o sistema de educação brasileiro. Precisamente no art. 23, V, CF/88, a oferta e a manutenção da educação ficaram estabelecidas como de competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o que demonstra, segundo Cavalcanti (2016), a perspectiva cooperativa do federalismo no campo da educação.

A LDB, por sua vez, estabelece o regime de colaboração como a forma de os entes federados organizarem seus sistemas de ensino. Cabe à União a competência para coordenar a política nacional de educação, que se expressa na função de articulação dos diferentes níveis e sistemas e da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Por outro lado, os demais entes federados têm a liberdade para organizarem seus sistemas de ensino.

Também ficou estabelecido na referida Lei a repartição da responsabilidade com a oferta da educação pública entre os entes federados. Nesse sentido, foi prevista (Art. 11) a competência dos Municípios para constituírem seus sistemas de ensino, mas deixando a possibilidade de integração ao sistema estadual de ensino ou compor com o ente estadual um sistema único de educação básica.

Segundo Cavalcanti (2016), é possível inferir que a Lei pretendeu demarcar o sentido de regime de colaboração como um elemento próprio do compartilhamento de funções entre entes federados, que integra interdependência (demarcada pela função coordenadora da União) e autonomia (expressa na liberdade dos sistemas de ensino para se organizarem). Ainda segundo a autora, tais funções se concretizam mediante a elaboração do Plano Nacional de Educação, a avaliação da educação nacional, a definição de diretrizes curriculares nacionais, entre outras ações de coordenação da política nacional de educação, bem como por meio da política de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória (CAVALCANTI, 2016).

Para garantir o cumprimento das responsabilidades determinadas pela CF/1988 foi introduzido um sistema de repartição dos recursos financeiros, que tem por base a vinculação, a redistribuição e a suplementação de recursos entre os entes

federados. As principais fontes dos recursos são oriundas da receita de impostos e da contribuição do salário-educação.

Segundo análise de Cavalcanti (2016), o regime de colaboração previsto na CF/1988 quanto na LDB é orientado por dois pressupostos vinculados: o desafio de garantir o direito de todos à educação em um território tão vasto e tão desigual e o reconhecimento de recursos financeiros insuficientes para que os entes federados subnacionais, em especial os municípios, possam garantir as competências prioritárias e a escolaridade obrigatória, o que exige a colaboração entre os entes e a União.

Nesse cenário, o regime de colaboração se apresenta como um mecanismo que permite a articulação entre os entes federativos na oferta de educação. Seus benefícios são predominantemente coletivos, uma vez que contribui para um melhor aproveitamento dos recursos públicos e para atingir os objetivos de longo prazo. Para a educação, ele foi pensado como mecanismo para diminuir a dicotomia entre descentralização e centralização e reduzir as desigualdades entre os entes federativos (OLIVEIRA e ASSIS, 2019).

As inúmeras discussões e normativas sobre o modelo adequado de colaboração têm se pautado em ações que garantam uma interação mais horizontalizada, complementando o modelo distributivo de recursos, que tem um viés mais vertical, dado sua previsão constitucional.

Em 2007, com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Decreto Federal nº 6.094/2007, o Ministério da Educação lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR) visando fortalecer o regime de colaboração e combater as descontinuidades das políticas públicas com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O plano foi estruturado com vinte e oito diretrizes a serem trabalhadas considerando a atuação direta da União ou em regime de colaboração com Estados e Municípios. Especificamente, o decreto estabelecia o regime de colaboração entre estados e municípios na assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução

e o monitoramento dos instrumentos firmados entre si, além da instituição dos programas para formação inicial e continuada de profissionais da educação.

O documento deixa claro a necessidade de atuação, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano (art. 7º), mediante a formalização de instrumentos jurídicos específicos, podendo contemplar medidas em âmbito local ou outros mecanismos de âmbito nacional e local de coordenação e colaboração recíproca.

Em 2010, durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE), as discussões sobre os regimes de colaboração se fizeram presente, relacionando-os com a necessidade de um sistema nacional de educação. O relatório final da Conferencia também concluiu que a regulamentação do regime de colaboração (estimulando a organização dos sistemas municipais de ensino, inclusive) e a efetivação do sistema nacional de educação dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino, havendo, portanto, a necessidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios agirem de forma colaborativa e não competitiva para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional.

Como foi analisado por Cury (2010), no complexo cenário das esferas públicas administrativas autônomas, dispostas de forma não hierárquica, a Conferência Nacional de Educação de 2010 apontou para a necessária regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que, por meio de Lei Complementar, deve definir competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estando, entre elas, a tarefa de proporcionar os meios de acesso à educação.

Em 2011, as discussões sobre a relevância estratégica do regime de colaboração para a área de educação foram analisadas pelo Conselho Nacional de Educação, através do Parecer CNE/CEB nº 9/2011 (posteriormente Resolução nº 01/2012), que analisava a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. O Parecer mencionava a importância da cooperação em nível horizontal, essencialmente

estabelecida entre entes federados do mesmo nível (Municípios), dado a relevância destes entes para assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade e a desenvolvendo-as de forma articulada com os Estados e União.

Por fim, o relatório final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014 voltou a reforçar a necessidade de um sistema nacional de educação como elemento garantidor de um padrão mínimo de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas, bem como em instituições que desenvolvam ações de natureza educacional. Nos termos do relatório, o SNE é o instrumento de efetividade aos regimes de colaboração entre os sistemas de ensino. A mediação entre a necessidade de promoção dos direitos e a capacidade de oferta no âmbito de um Sistema Nacional de Educação, compreendido como um Sistema de Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais, depende de um consistente e permanente debate na sociedade.

No contexto desses debates e dessas proposições, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, incorporou como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definiu diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, tendo em vista a equalização de oportunidades para o acesso à educação, a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantia do padrão de qualidade do ensino (CURY, 2010).

Desde então, os sistemas de ensino vêm construindo arranjos de desenvolvimento da educação, apresentados como instrumentos capazes de contribuir para um ensino de qualidade na formação dos brasileiros. Tal potencial tem sido alvo de críticas e apoio, particularmente fomentando discussões quanto ao reforço da qualidade do ensino público e a transferência de responsabilidades para o setor privado. Tudo isso em meio a inúmeros desafios que ainda precisam ser superados.

3.2 Os arranjos de desenvolvimento da educação: perspectivas e desafios

Segundo a Resolução MEC/CNE nº01/2012, uma das formas de colocar em prática o regime de colaboração seria através dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs). Na visão do Conselho, os arranjos têm fortes características de intermunicipalidade, sem, contudo, prescindir da participação do Estado e da União.

O processo de estruturação dos arranjos pode incluir a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumiriam o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território. Nesse contexto, trabalhar em forma de arranjo implicaria em cooperação entre os entes envolvidos, mediante o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, respeitando a autonomia dos entes envolvidos.

A Resolução do CNE de 2012 tem um viés favorável à implantação de ADE´s por entender e reconhecê-los enquanto instrumentos da gestão pública da educação, fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federados e entre estes e a sociedade civil, e com potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social nas regiões de sua atuação, trata-se portanto, da importância da institucionalização de formas de colaboração horizontal e sua relevância para a consolidação do regime de colaboração e do sistema nacional de educação. Sendo assim, o ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando garantir o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

Esta visão não é amplamente percebida de forma favorável. De acordo com Gilda Araújo, o modelo de federalismo cooperativo adotado na Constituição vigente se propõe a equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado e cidade onde habitam. Assim, os ADE’s não promovem esta função, pois são operacionalizados a partir da de uma perspectiva empresarial, com riscos da não incorporação de qualquer visão de solidariedade, acirrando o caráter competitivo e predatório entre cidades, estados e regiões (ARAUJO, 2017).

Segundo Carvalho (2019), os ADE´s são elaborados com uma perspectiva gerencial da administração pública, buscando por novas formas de coordenação e cooperação intergovernamental, bem como de institucionalização de novas parcerias público-privadas para a oferta da melhoria da qualidade social da educação básica, o que implica a transposição dos limites da administração pública.

Por sua vez, Abrucio (2012) incorpora a perspectiva administrativa do setor privado corroborando a adoção dos ADE´s sob uma gestão orientada para uma atuação em rede e direcionada a resultados, articulando projetos conjuntos submetidos a metas e indicadores previamente definidos.

A despeito de qualquer discussão sobre a utilização dos arranjos como modelo efetivos de colaboração, a experiência vivenciada pela implantação de alguns ADE´s requer reflexões mais aprofundadas a superação dos desafios presentes na adoção de um sistema de colaboração mais horizontalizado na educação brasileira, dado a extensão territorial e a diversidade socioeconômica do país.

Os desafios impostos podem ser compreendidos inicialmente considerando-se que a determinação constitucional que concedeu aos municípios mais autonomia administrativa não lhes garantiu a capacidade para estabelecer parcerias e acordos cooperativos com os outros entes. Tal realidade ainda não foi superada. Assim, o modelo de federalismo brasileiro, ao promover uma maior autonomia aos entes federados em situações de extremas desigualdades, acaba por intensificá-las (CRUZ, 2014).

Ludwing (2015) menciona, no âmbito dos arranjos de colaboração, a necessidade da criação de modelos de avaliação amplos, problematização da realidade orgânica e os problemas específicos de cada unidade município, diferentemente dos atuais modelos de colaboração abstrata (idealizada), às vezes distante da realidade concreta. Segatto e Abrucio (2016) corroboram este entendimento. Segundo os autores, no setor da educação não cabe a expectativa de executar um padrão único (homogêneo) de atuação por parte dos estados, tanto no que se refere às suas funções como no que tange às relações intergovernamentais.

Esta preocupação é relevante, dado que as realidades municipais distintas produzem graus diferenciados de oferta educacional e de organização dos sistemas

e redes de ensino, sendo as abordagens atuais limitadas às contingências das mudanças requeridas pelo meio ambiente organizacional. As diferenças socioeconômicas, institucionais e de escolhas de políticas presentes nas mais diversas regiões do país modificam as experiências de coordenação federativa.

Particularmente, no que se refere às fragilidades nas capacidades institucionais dos municípios, não bastam as ações coordenadoras do governo federal, é necessário que os estados também atuem em um papel coordenador mais bem-sucedido. É necessário aumentar a articulação entre governo federal e estados para a implementação de políticas educacionais (SEGATTO e ABRUCIO, 2016).

No âmbito dos municípios, a concessão de mais responsabilidades, autonomia e recursos não se concretiza em prestação adequada ou transformação nos níveis socioeconômicos de muitos deles. Na sua maioria, ainda há limitações de competência técnica e experiência para assumir os serviços que lhes foram designados (saúde, educação, assistência social etc.) pela nova Carta Constitucional de 1988 (CRUZ, 2014).

Segundo Abrucio (2010), para que se conseguisse efetivar um regime de colaboração na educação seria preciso fundamentalmente três ações: a institucionalização de fóruns de negociação federativa; a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios.

Duarte (2019), por sua vez, menciona dentre os desafios, os cortes orçamentários para garantir as metas fiscais do governo federal; a autorização dada pela Lei nº 13.005/14 para a contabilização de recursos públicos destinados à iniciativa privada (na forma de subsídios, convênios e bolsas de estudos) no cálculo para se atingir o montante do PIB a ser aplicado em educação, representa uma redução dos recursos públicos diretos para a escola pública. A autora acrescenta ainda o receio de estados e municípios perderem a autonomia para legislar em temas como gestão democrática e valorização dos professores; a necessidade de consolidação de uma política de Estado para o Brasil no âmbito educacional. As políticas de Estado pretendem ser mais duradouras. Os atuais modelos são versões de políticas de governo, muitas das quais não resistem à troca de gestões

governamentais e, às vezes, nem mesmo à troca de ministros ou secretários de educação no âmbito de um mesmo governo.

Enfim, são muitos os desafios. Este cenário demonstra ainda mais a necessidade de se regulamentar de forma mais específica os modelos de colaboração. Segundo Araújo (2017), a aprovação do regime de colaboração se poderá exigir a compulsoriedade na adoção das metas e estratégias para se alcançar a qualidade do ensino, sem prejuízo para os mecanismos de cooperação voluntárias já existentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das leituras e análises desenvolvidas ao longo deste trabalho, nota-se que o modelo de divisão de competências na oferta da educação entre os entes federativos previstos na Constituição de 1988 permitiu a estados e municípios alcançarem mais autonomia administrativa. Contudo, esta possibilidade veio, simultaneamente, carregada de obrigações e desafios, os quais não podem ser sanadas pelos entes isoladamente, tornando a regulamentação e a efetivação do regime de colaboração um imperativo.

Embora os diversos arranjos de repartição de recursos financeiros visando maior equidade tenham aumentado o fluxo de recursos para serem geridos, o compromisso constitucional da universalidade de educação básica, atrelada à qualidade do ensino em um país tão diverso, requer o esforço e a colaboração efetiva e eficaz entre os entes da federação. Algumas inciativas nessa direção foram desenvolvidas pelo Ministério da Educação entre a primeira e o início da segunda década deste século, tendo como marco principal o Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído em 2007. No entanto, nos quatro últimos anos, assiste-se a grandes retrocessos nessa política. Por outro lado, observa-se algumas iniciativas de colaboração entre governos estaduais e municipais, muitas delas articuladas com o setor privado ou com terceiro setor, comprometendo o caráter público da educação.

Observa-se, assim, que os arranjos de colaboração para a oferta da educação básica, ainda que juridicamente estabelecidos, ainda carecem de maior

regulamentação para atender às demandas de recursos e técnicas de gestão para garantir a uniformidade de acesso a uma educação de qualidade em todo o país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental.** In: ABRUCIO, F. L. RAMOS, M. N. (Orgs.). Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação. São Paulo: Moderna, 2012, p. 17-30.

_____. **A dinâmica federativa da educação brasileira:** diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília- DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

_____. **A coordenação federativa no brasil:** a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005

AGRANOFF, R. **Power shifts, diversity and asymmetry**. In AGRANOFF, Robert (ed.). Accommodating diversity: asymmetry in federal states. Germany: Homos Verlagsgesehschaft Baden-Baden, 1999, p. 11-23.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação:** o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. 2017. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-2162_int.pdf. Acesso em: 02 jun 2021.

BANTING, Keith. **Social Citizenship and Federalism:** Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms? In GREER, Scott L. (ed.). Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 44-66.

BRASIL, Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação (Conae). Relatório Final. Brasília: 2014. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf. Acesso em: 23 jun 2021.

_____, Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação (Conae). Relatório Final. Brasília: 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

_____, Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012 - Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de

Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves De. **Arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs):** nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - v. 35, n. 1, p. 57_76, jan./abr. 2019.
Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/93095/52792. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARVALHO, José M. de. **Pontos e bordados:** escritos de história e política. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica:** equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União / Cacilda Rodrigues Cavalcanti. - Belo Horizonte, 2016. Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CRUZ, Lívia Galvani de Barros. **Educação e arquiteturas territoriais**: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira/ Lívia Galvani de Barros Cruz. – 2014.

CUNHA JUNIOR, Dirley da, **Curso de Direito Constitucional.** 4ªed. Salvador: JusPODIVM, 2010.

CURY, C.R.J. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação.** Palestra Magna conferida por ocasião da solenidade de abertura da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010.

DUARTE. Clarice Seixas. **O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização:** uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338045630. Acesso em: 27 jun. 2021.

ELAZAR, Daniel J. **Federal-state collaboration in the Nineteenth-Century United States**. In WILDAVSKY, Aaron. American federalism in perspective. Boston: Little, brown and company, 1967, p. 190-222.

FERNANDES, Bernado Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9ªed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **A verdade sobre a Revolução de Outubro – 1930**. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LUDWING, Carlos Will. **Regime de colaboração:** um olhar sobre as políticas educacionais nos municipios da Região Metropolitana de Campinas. Campinas- SP: Edições Leitura Crítica, 2015.

OLIVEIRA, João Ferreira de, e ASSIS, Lúcia Maria de. **Políticas públicas, financiamento, planejamento da educação:** cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação - Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Brasília: ANPAE, 2019

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação:** uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental/ Catarina Ianni Segatto - 2015. 196 p. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

SEGATTO, Catarina Ianni, ABRUCIO, Fernando Luiz. **A cooperação em uma federação heterogênea:** o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação v. 21 n. 65. abr-jun. 2016.

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