


## O SISTEMA FEDERATIVO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: ENTRE O PROPOSTO E O POSSÍVEL

 <https://doi.org/10.56238/arev6n4-163>

Data de submissão: 11/11/2024

Data de publicação: 11/12/2024

**Laurimar de Matos Farias**

### RESUMO

O texto analisa, a partir do conceito básico de federalismo, como se efetiva o regime de colaboração entre os entes federativos, considerando as políticas e planos desenvolvidos pelo Ministério de Educação-MEC. Esse regime que deveria ser o fortalecimento entre os membros da federação brasileira no sentido de criar uma relação colaborativa para a efetivação do compromisso entre os entes federativos na melhoria da educação básica, apresenta as fragilidades e essa relação se mostra, a partir das ações do governo central, na contramão do que de fato é proposto na legislação. Adotamos uma abordagem qualitativa, e realizamos levantamento bibliográfico e documental, bem como coleta, sistematização e análises dos dados a partir dos documentos disponíveis pelo MEC. Em linhas gerais podemos inferir que embora a CF/1988 e LDB/1996 proponham a efetivação do regime de colaboração, isso não se concretiza na prática. Seja pela ausência do cumprimento da legislação ou pela proposta de política de caráter focal.

**Palavras-chave:** Regime de Colaboração, Política Educacional, Federalismo, Entes federativos.

## **1 INTRODUÇÃO**

A educação nacional, a partir das reformas políticas e econômicas difundidas nas últimas duas décadas, passa por um processo de (re) estruturação significativo no tocante a seus paradigmas. As normatizações (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções) que definem as políticas públicas educacionais do país vêm sendo propostas e implementadas sistematicamente neste período, compondo um conjunto plural de concepções que, via de regras, atendem aos interesses do capital, aproximando as políticas sociais, em especial as educacionais, aos caprichos e exigências do mercado, em nome da equidade de acesso e permanência para todos.

Dessa forma, se observa que o objetivo do governo central brasileiro segue como modelo a educação dos países desenvolvidos, nos quais, as políticas educacionais são fundamentadas principalmente nas regras do capital internacional, firmadas nos acordos alinhavados em consenso com os organismos internacionais que, no discurso, implementa uma lógica de gestão, das políticas educacionais, que tem como princípio o compartilhamento e a descentralização.

O desenvolvimento destas políticas alude a abertura que advoga a gestão colaborativa e participativa entre todos os entes federados. No Brasil, a defesa de uma política social mais abrangente é reivindicada pelos movimentos sociais e a legislação constitucional propõe um modelo de gestão das políticas educacionais que, em certo aspecto, prima pela efetivação do regime de colaboração na manutenção e desenvolvimento da educação visando, sobretudo, maior simetria no financiamento destas políticas e autonomia na gestão da educação básica por parte dos entes regionais, com vistas a garantir o acesso e a permanência de toda a sociedade a uma educação pública de qualidade.

As políticas recentes difundidas no país vão seguir este prisma da efetivação do regime de colaboração entre aqueles que compõem a federação nacional, considerando o que corrobora a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação (PMCTE) que culminará na elaboração do Plano de Ações Articuladas pelos entes federativos, programa esse que já está em seu quarto ciclo (2021-2024).

## **2 O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES**

A compreensão da organização administrativa do Estado brasileiro nessa estrutura macro, o federalismo, é necessária para que compreendamos como se processa essa relação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange aos elementos basilares que constituem a efetivação, por meio de políticas públicas, do regime de colaboração. Destarte, as proposições que demandam ação conjunta de todos os membros da federação nacional para efetivação desta

colaboração, especialmente nas políticas públicas sociais, com destaque para as educacionais, emergem da macroestrutura organizativa do Estado Federativo.

Ao abordarmos conceitualmente sobre o federalismo e seus pressupostos, temos que partir, necessariamente, de um tipo específico de Estado. Para localizarmos de onde fundamentamos nosso olhar e nossa análise acerca da compreensão do que seja ou se formata essa estrutural estatal, não podemos nos furtar de apresentar o que entendemos sobre o Estado e seus conceitos sociopolíticos. Partimos da pressuposição de que este ente político e suas nuances contraditórias e antagônicas, se configura e se manifesta como um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra, isto é, o Estado é “a criação de uma “ordem” que legaliza e consolida essa submissão, amortecendo a colisão das classes” (Lenin, 2011, p.38).

Mészáros (2015) ratifica essa característica do papel dominante do Estado, enquanto uma ordem estrutural a serviço de uma dada classe social, quando afirma que o “Estado na sua composição na base material antagônica do capital não pode fazer outra coisa senão proteger a ordem sociometabólica estabelecida”, ou ainda, que “o Estado é muito mais que uma construção histórica para sustentar e manter as bases da dominação política. O Estado é, em si, o próprio espaço dessa disputa” (Mészáros, 2015, p. 28).

A compreensão do modelo federalista de gestão implica, inicialmente, a apreensão do que seja o federalismo conceitualmente. A literatura apresenta de forma diversa e heterogênea, inúmeras inferências acerca do termo. Cury (2006) emite um conceito etimológico sobre federação, palavra nuclear da qual derivará o termo federalismo. Para ele “Federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”. A federação, neste sentido, constitui, necessariamente, a união de vários Estados e/ou províncias membros de um bloco unificado formando um só corpo político-administrativo soberano, que se constitui em um “Estado Nacional”.

Compreende que um Estado organizado com essas nuances federalistas, submete-se ao que se chama, comumente, de “regime federal”, isto é, a existência de um “Estado soberano”, onde os demais Estados-membros ou unidades subnacionais federadas, podem gozar de certa autonomia. Esta autonomia é estabelecida por um limite específico, pré-determinada por uma estrutura jurisdicional, neste caso, uma Constituição Federal que define o papel ou competência de cada ente nesta relação ou regime de governança (Cury, 2006, p. 114).

Assim, as relações presentes na forma federativa tratam, necessariamente, de um compartilhamento de poderes entre as diferentes esferas e níveis de governo cuja definição das competências de cada ente cabe ao âmbito do que está preestabelecido na legislação constitucional. A

definição de competências que evoca a Constituição Federal brasileira, de 1988, delibera pela garantia de interdependência e autonomia entre todas as instâncias que compõem a federação.

Abrucio e Soares (2001), ao promoverem um estudo sobre o termo federalismo e sua aplicabilidade, afirmam ser este “um arranjo federal” que, necessariamente, constitui-se numa “parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre parceiros”. Entretanto, essa parceria deve estar consolidada em uma concentração de esforços, na qual o reconhecimento mútuo favoreça, de forma concreta, a integridade e a governabilidade de todos os membros subnacionais, visando com isso a manutenção da “unidade especial entre eles”. Essa definição de federalismo abarca a compreensão de que é necessário e imprescindível um relacionamento de reciprocidade e respeito entre os entes estatais, isto é, embora esta relação seja entre esferas distintas, a integração e os interesses, ainda que heterogêneos, devem primar pela manutenção da unidade, da garantia da autonomia, respeitando as assimetrias e o compartilhamento do poder decisório.

Para os citados autores, “[...] a conformação de uma situação federalista ocorre quando está presente tanto a heterogeneidade (territorial, linguística, étnica, socioeconômica, cultural e políticas) quanto um projeto em prol da unidade na diversidade” (Abrucio & Soares, 2001, p.34).

Para isso, os princípios constitucionais que estabelecem as diretrizes administrativas da República Federativa do Brasil caracterizam-na como um sistema de governo de cunho federativo que se distingue, segundo Coser (2008), “como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União [...]”. Esta característica administrativa demanda que o “governo central possua poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados” (Coser, 2008, p. 2).

Verificamos, entretanto, considerando o exposto, que os demais entes federativos não logram de recursos necessários e/ou suficientes para satisfazer estas demandas, assim ficam sob a égide do poder central. Almeida (1995, p. 1) afirma, considerando esta centralização de poder, na mão do poder central, que tal relação exhibe “as marcas de concepções autoritárias, que consagraram o predomínio do Executivo federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada em grandes burocracias”. Nesse caso, o pacto federativo apresenta-se como necessário para que se estabeleça a autonomia dos Estados e Municípios, inclusive com a garantia de uma melhor redistribuição de recursos necessários para que cada ente possa satisfazer, de forma equitativa, suas demandas.

Em síntese, federalismo alude ao conjunto organizacional do sistema político e a federação consiste no entendimento da teoria do federalismo, onde de um modo mais prático permite uma relação de integração e autonomia entre os entes federativos, no caso brasileiro: a União, o Distrito Federal,

os Estados e Municípios. Nesta organização federativa, a União, passa a ser, não o centro, mas o “núcleo do Estado Federal”. Concordamos, então com Camini (2010), quando afirma que o regime e as relações entre entes federados deixam de ser centralizadas e unilaterais para se constituir em “uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder”, permitindo o exercício da construção e participação paritária e equânime entre os entes federativos na elaboração de políticas públicas para o território nacional (Camini, 2010, p. 2).

Não podemos deixar de analisar as relações inerentes entre os membros da federação brasileira, sem entender o princípio de autonomia e suas implicações para o fortalecimento e manutenção do caráter cooperativo destas relações, uma vez que a autonomia é a base fundante para sustentação desta relação federalista. Partimos do indicativo de que, etimologicamente, autonomia significa: autogoverno, governar-se a si próprio, ou ainda, auto-organização e autoadministração. Deriva do termo grego, autonomia (direito de reger-se por leis próprias), significando, também, segundo Quintiliano (2012, 103) “o poder do Estado-membro no Estado federativo”.

Ao transpormos esses significados para a questão dos entes federativos, podemos afirmar, então, que um ente goza de direito e independência para se autogestar, política e/ou administrativamente, autogovernar e gerir suas próprias leis. Por conseguinte, podemos afirmar que essas ações (autogovernar, autoadministrar e auto-organizar), demandam competências próprias. Entretanto, isso também pode significar independência e autossuficiência financeira. Para Barroso (2001), essas relações de autonomia primam pela compreensão de que a “autonomia é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais”. A autonomia implica permitir que haja liberdade e capacidade para os sujeitos ou organizações de tomarem decisões.

Entretanto, a autonomia é também “um campo de forças” que resulta em “confluências de várias lógicas e interesses”, neste sentido, precisa ser cultivada para ser mantida equilibrada, considerando os confrontos e as muitas influências existentes, sejam de políticas governamentais, de ações administrativas ou de ações de organismos sociais e multinacionais (Barroso, 2001, p. 16).

Compreendermos as bases da relação autônoma entre os entes federados é de significativa importância, uma vez que tem implicações sobre o entendimento e rebatimentos nas políticas públicas sociais e educacionais no país, pois pressupõe a partilha de competências administrativas, tributárias, legislativas e sociopolíticas sem a tutela ou controle do ente central, salvaguardando, nesta relação, os aspectos e características basilares da soberania da federação.

A CF de 1988 delibera sobre a autonomia que perpassa as relações entre os entes federados quando demarca nos Artigo 20, 21, 22, 23 e 24 as competências atribuídas à União; nos artigos 25, 26, 27 e 28 que deliberam sobre as atribuições e competências dos Estados e nos artigos 29 e 30 que trata

especificamente do papel dos Municípios. Entretanto, é uma autonomia relativa, pois há poderes que são privativos da União, por exemplo, a legislação sobre as diretrizes e bases da educação nacional, conforme está previsto no inciso XXIV do artigo 22.

Tal autonomia, entretanto, é avaliada, por muitos autores, como sendo fragmentada e passível de diversas interpretações e incoerência com o conceito de autônomo, pois, da autonomia derivam outros assuntos e conceitos intrínsecos como: competência, descentralização ou interdependência. Barroso (2001), entretanto, salienta que não existe “*autonomia decretada*”, *o que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam o compartilhamento dos poderes entre os diferentes níveis de administração*” (Barroso, 2001, p. 21, grifos nossos).

Dentre entes federativos o que mais arrecada tributos e tem um maior lastro financeiro é a União, dessa forma os demais entes federados (Estados e Municípios) acabam por manter dependência financeira o que lhes prejudica o caráter autônomo para viabilizar suas próprias políticas públicas. Isso torna contraditória a questão da autonomia, pois os demais entes federativos se tornam submissos para garantir as somas financeiras para seu desenvolvimento, evidenciando a hierarquização entre os entes, que não deve haver em um regime federalista.

Assim, embora se tenha o arcabouço jurídico que determina, entre outras coisas, a relação entre os entes federativos que garanta a autonomia como princípio primário da federação, o sistema político ignora, na prática, tal deliberação. A autonomia apresenta-se, no sistema administrativo brasileiro como necessária e essencial, pois é a partir desta conquista de autogestão que se pode pensar efetivamente em um primado que se aparente com “descentralização” política.

Todos estes fatores, em análises, relacionados aos princípios constitutivos que articulam a organização administrativa do Estado nacional, em um regime federativo de fato, primam, sobretudo, na compreensão da estrutura governamental regida que permeia as nuances da colaboração entre aqueles entes que compõem a federação. Não se pode propalar sobre a funcionalidade da federação, no aspecto colaborativo, sem antes entender como se construiu o processo do arcabouço legal e os embates históricos que forjaram a federação brasileira.

## 2.1 O REGIME DE COLABORAÇÃO E OS DESAFIOS EDUCACIONAIS

A discussão sobre os princípios basilares que envolvem o conceito de regime de colaboração no sistema nacional e seu aparelhamento político-administrativo implica a necessidade da definição de um significado distinto desse termo, considerando sua intencionalidade organizativa e sua importância para a consecução da gestão do aparato estatal. Neste sentido, com base nas contribuições da literatura

consultada, expomos, em linhas gerais, o significado das duas palavras que compõem esse modelo administrativo, quais sejam: Regime e colaboração.

Werle (2006) ao discorrer sobre esta temática explica que o termo *regime* vem do latim *regimen* que significa “ação de guiar, de governo, de direção”. E que este termo diz respeito ao “modo de administrar, regra ou sistema, regulamento”. Em suma, estas definições do termo regime referem-se, em especial, a um esforço concentrado entre todos os membros de uma federação ou de governo na ação da gestão colaborativa, em que os princípios da descentralização de poder e de decisões, da autonomia política e administrativa devem ser a mola motriz das relações institucionais (Werle, 2006, p. 23).

As responsabilidades e corresponsabilidades na direção da efetivação de um regime colaborativo, no atendimento as especificidades da educação básica, de modo que estas relações de interesses não sobrepujam as individualidades e considerem, sobretudo, as capacidades financeiras de cada ente, devem ser bem definidas, para não ferir a autonomia dos entes regionais e nem os tornar reféns das determinações do governo central, pois para além de “simples transferência administrativa e burocrática de responsabilidade, a corresponsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades de cada esfera administrativa” (Haguete, 1989, 27).

O modelo atual do regime de colaboração, se consideramos as definições do termo “regime”, é contraditório. As relações exercidas, especialmente pelo governo central, na elaboração de políticas educacionais, a partir da década de 1990, afetam os preceitos basilares da autonomia dos demais entes federativos e, o esforço comum que deveria ser implementado pelo conjunto dos membros partícipes da federação, acaba por se resumir a simples execução dos planos e programas federais, via transferências aos membros regionais, em que os Municípios, nas principais políticas, são os mais penalizados.

Nesse sentido, como nos afirma Werle (2006, p. 23), “o regime de colaboração remete a um quadro de relacionamento em que se deva ter à frente a autonomia e não a subordinação, contrariando formas de imposição de decisões, inclusive a simples transferência de encargos no trato de questões comuns”.

Quanto ao segundo termo (colaboração), esse implica conceitualmente em “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros [...] contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromisso e despesas comuns” (Werle, 2006, p.23). A colaboração implica que todas as proposições e decisões tomadas sobre uma determinada política pública que implique no envolvimento



dos entes federativos, devam ser conjuntas e comuns, isto é, colaborar, sugere a igualdade de competências e tomadas de decisões.

Ao considerarmos essa corresponsabilidade na implementação de políticas públicas e a cumplicidade dos entes federativos na promoção de planos e programas educacionais comuns a cada ente, concordamos com Cassini (2011) quando assevera que a colaboração se configura como “um instituto obrigatório, não vulnerável a uma “possível adesão” e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e colaborativo das unidades subnacionais” (Cassini, 2011, p. 68, grifos da autora).

Assim, um Estado no qual se proponha, em suas ações governativas uma relação de colaboração, em que cada membro da federação seja coparticipante na promoção de políticas educacionais, deve ser um Estado que promova uma maior interação entre os entes federativos, proporcionando, sobretudo, a garantia de maior autonomia, sem o risco de fragilização do princípio que marca a gestão, neste caso, o princípio do regime de colaboração.

Nesse sentido, o regime de colaboração pressupõe “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a convencionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (Parente *apud* Camini, 2010, p. 6). Essa compreensão, de ações de compartilhamento comuns, difere da delegação de responsabilidades, pois ressalta os princípios democráticos da autonomia, da cooperação e da participação de cada ente da federação.

Destacamos que o Regime de Colaboração tem sido assunto recorrente dentre as análises e alguns estudos das políticas públicas educacionais estabelecidas nas últimas décadas em nosso país. Ao discutirmos essa pauta, não podemos desconsiderar os desafios que as políticas educacionais têm enfrentado, em especial, por não se ter um regime de colaboração realmente regulamentado para viabilizar e efetivar melhorias na qualidade da educação nacional. Araujo (2014, p. 61) corrobora essa premissa quando destaca que decorridas “quase três décadas de vigência do modelo federativo, promulgado em 1988, não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente regulamentadas”.

Esses ideários da colaboração vão ser proposição equânime na legislação magna e nas suas derivações que formatarão e deliberarão sobre a educação básica no país, com destaque para a tentativa de efetivação da autonomia nos diferentes níveis e instâncias da organização administrativa pública e a garantia da participação dos sistemas de ensino na elaboração, execução e acompanhamentos da manutenção e desenvolvimento da educação pública e gratuita.



Dessa forma, o Regime de Colaboração consiste em uma “cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e em todas as instâncias políticas” (Werle, 2006, p. 9), isto é, se consubstancia como um princípio relacional que compartilha competências política, técnica e financeira na consecução de políticas de cunho nacional, cujo objetivo é assegurar os direitos básicos da sociedade, sem afetar a autonomia dos entes federados.

A relação estabelecida entre os entes federativos, desde a CF/1988, com vistas a possibilitar maior integração regional e promover melhorias para a educação básica no país, toma rumos que fogem ao controle do ente central. Embora a legislação nacional defina as orientações das políticas educacionais, fundamentada em um regime de colaboração, sua praticidade se efetiva por meio de planos e programas focalizados, indo, nesse sentido, na contramão das proposições legais.

Vale destacar, que ainda se mostra frágil a legislação que delibera sobre maior efetivação do regime de colaboração, no que diz respeito, a forma de condução administrativa, entre os entes federativos, das políticas que efetivamente promovam a responsabilização e o comprometimento conjunto e a melhoria da qualidade do ensino ofertado na educação básica.

Fernandes (2013, p. 19) quando afirma que “enquanto o regime de colaboração para a educação não for regulamentado por meio de Lei complementar, a colaboração entre União, Estados e Municípios terá dificuldades para ser efetivada”. Corroborar com essa compreensão Ganzeli (2012) quando assevera que, “paradoxalmente, apesar de sua importância, o regime de colaboração não foi regulamentado, gerando entraves na complexa engenharia político institucional da federação, comportando Estados e Municípios que dependem do repasses, comprometendo a sua autonomia”, ou ainda, para este autor a “ausência de regulamentação do regime de colaboração exige a construção de pactos entre os entes federados, atendendo a demandas conjunturais, ampliando a complexidade do processo político-institucional” (Ganzeli, 2012, p. 4).

Essas incertezas administrativas e a assunção de responsabilidades na promoção de programas nas mãos da União, descaracteriza o princípio basilar do regime de colaboração, inviabilizando ações educacionais concretas e eficazes, criando conflitos entre os demais entes federativos, dificultando a atuação desses entes no atendimento ao que foi proposto como sendo suas responsabilidades na melhoria da qualidade da educação básica no país.

Destarte, considerando essa falta de clareza e a não efetivação do regime colaborativo, temos a implementação de políticas focais propostas no sistema educacional federal que se espriam para os demais entes, e estes por sua vez desenvolvem seus papéis autonomamente, em nome de uma pseudo colaboração. Sendo assim “no caso da educação básica, temos uma *torre de Babel*, protegida sobre o

conceito politicamente conveniente de regime de colaboração” (Araújo & Oliveira, 1998, p. 24, grifos nossos).

## 2.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA ESSÊNCIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Compreendemos que esta relação colaborativa e sua engrenagem administrativa deve funcionar de modo articulado dentro de uma totalidade ordenada, isto é, concatena-se como um conceito estreitamente ligado ao de princípio federativo, e não comporta relações hierárquicas entre as esferas do poder político e está calcado na ideia da relação entre iguais. Assim, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não há relação de subordinação, por se constituírem entes federados iguais, tal qual prevista na legislação que a fundamenta.

Dessa forma, a negociação coletiva, o compartilhamento de poder, a autonomia e as tomadas de decisões horizontalizadas podem ser encaradas como peças centrais na efetivação das relações que concretizam o regime de colaboração. A colaboração, nesse formato, passa a incorporar aspectos para além da mera execução, como muitas vezes temos vivenciado, assumindo, desta forma, as práticas de participação na criação, na interposição decisória nos destinos das políticas e nas suas formas de materialização, além da tomada de posição concreta na sua execução por todas as unidades governamentais que compõem o sistema federativo (Abrucio, 2010).

A proposta de efetivação do regime de colaboração tem sua notoriedade presente na legislação nacional, que delibera por este princípio das relações entre os entes federados, na qual cada um deles desenvolva suas políticas a partir dos pressupostos presentes nos instrumentos legislativos de uma gestão democrática, em que a autonomia e a participação, dos entes federativos, se deem efetivamente.

Pode-se perceber que o ente central, por meio do MEC, assume um caráter regulador e centralizador das regras na condução destas políticas. A União se apropria de mecanismos e balizadores mercadológicos, quantitativistas e meritocráticos, em que a relação deixa de se constituir em colaboração (com participação de todos os entes federados e com respeito às limitações financeiras e às assimetrias sociais e administrativas), e se torna uma relação de subordinação, em nome do alcance de metas e resultados, via contrato de gestão, na qual a ênfase do atendimento aos padrões e índices internacionais é mais importante.

Esse caráter de gestão promove, ainda, uma maior disparidade socioeconômica entre os entes partícipes, contrariando, com isso, os pressupostos constitutivos de uma federação efetivamente democrática.

Assim sendo, evidenciamos que as políticas educacionais são permeadas por uma relação estandardizada, proposta pela União e, isso implica nuances em que não efetiva, de fato, o regime de

colaboração nestas políticas. O que temos, no entanto, é a aproximação de uma relação centralizada, na qual Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecem, com o poder central, uma obediência fragilizada, em que a ausência de poder financeiro e a desigualdade na capacidade econômica destes entes subalternos, salvo as poucas exceções, são o cerne base para o atendimento incondicional dos planos e programas propostos.

Destacando que essa relação se manifesta em nome de um regime colaborativo ou práticas de descentralização que se efetiva, disfarçadamente, na subordinação consentida dos governos estaduais e governos municipais em relação ao governo federal e, em consequência, de igual modo, essa subordinação se repete com os governos municipais em sua relação com os governos estaduais.

O Regime de Colaboração, entretanto, embora delibere pela garantia da manutenção da participação e da autonomia dos entes em obediência ao pacto federativo, inclusive, mantendo claro as instâncias e seus níveis da organização federativa nacional (União, Estados e Municípios) e a defesa da igualdade entre eles, fere estes princípios, pois ao propor regras verticalizadas e centralizadas, a “União cerceia a liberdade individual que cada unidade política possui, haja vista, que o fundamento filosófico de qualquer governo federal cooperativo é garantir a liberdade de seus cidadãos e unidades políticas que se mantém por meio do pacto enquanto consenso” (Sousa & Cavalcanti, 2015, p.9).

Neste aspecto, vislumbra, o regime colaborativo através dos objetivos oficializados pelas normatizações legais, a democratização da gestão, garantindo a descentralização e, consequentemente uma maior “autonomia” das instituições; no entanto, o que se pôde verificar, é que as induções que MEC realiza ao propor um instrumento pronto, construído sem a participação dos demais entes federativos e da sociedade civil, indiciam uma concepção gerencialista de gestão, onde o foco induz uma desconcentração e não a descentralização como defende o governo central.

Destarte, evidenciamos uma concepção de gestão em que a hierarquização dos entes federativos é pontuada. A União, por meio do PDE, PMCTE e PAR, subjugam os demais entes, a partir do estabelecimento de regras fechadas e critérios de caráter obrigatório que devem ser rigorosamente obedecidos, cabendo a Estados e Municípios a responsabilidade do atendimento programado e do cumprimento dos índices avaliativos.

Neste sentido, quando o ente autônomo exercer seu poder de decisão e delibera por quaisquer questões, que são de sua competência, conforme os ritos jurídicos, ele mesmo propõe ações, buscando solucionar os problemas que venham a surgir no espaço geográfico de sua competência. A dificuldade das unidades federativas (UF) exercerem suas competências plenas têm a ver com a inadequação e/ou com as distorções dos princípios da autonomia e da interdependência entre os entes federados, pois possibilita que a autonomia seja, por vezes, utilizada como uma forma de descentralização sem

associação com a responsabilidade de cada ente, e a interdependência passa a ser usada com a pretensão de o governo federal ter uma imposição centralizadora e autoritária, uma força/poder que vai além do pacto federativo (Abrucio & Soares, 2001).

E é nesse aspecto de um regime colaborativo centralizado que se estabelece as relações entre os entes federativos e a União. A capacidade financeira dependente dos repasses dos recursos federais, as limitações em programas próprios a escassez de políticas nos municípios são instrumentos que fortalece a hegemonia do ente central sobre os demais entes.

### **3 CONCLUSÃO**

As aproximações resultantes deste trabalho nos dão conta de um cenário macroeconômico em que estão pautadas as políticas públicas na relação dos entes federativos membros de uma dada formação político administrativa ou de um modelo de Estado nacional. As orientações políticas e econômicas de base neoliberal ganharam espaço e força nos países da periferia do capitalismo no final do século XX e no início do século XXI, em especial aqueles do continente Africano e Latino-Americano.

A agenda brasileira nessa caminhada para promover estratégias que possibilitem um maior equilíbrio do poder entre os entes federativos, sobre o discurso de descentralização, estava condicionada às exigências e aos (re)arranjos da economia nacional, requisitados pelas ocorrências de reestruturação do capital nos países periféricos, frutos de acordos assumidos junto aos organismos internacionais que orientam seus parceiros à implementação, sobretudo, de políticas sociais que combinem com os ideários neoliberais, isto é, a minimização do Estado.

E essa transferência de responsabilidade vai surtir um efeito cascata em que a transferência de responsabilidades se dará da União para os Estados, da União para os Municípios e dos Estados para os Municípios, configurando uma espécie de municipalização de políticas, em que tudo vai se centralizando no ente municipal. A compreensão sobre esses tipos de federalismos que se revezam e por vezes se mesclam na condução das relações federativas do País nos possibilita refletir sobre as fragilidades da gestão.

O Regime de Colaboração é inerente ao Estado federativo, quando este respeita e fundamenta sua prática da gestão no princípio que valoriza dois pilares deste regime que são: autonomia e participação. A autonomia, como um pilar fundante do Regime Colaborativo, não se constrói a partir de políticas esporádicas ou focalizadas entre os entes, mas se estrutura na gênese do Estado constituído. A autonomia, nessa relação, dispensa as práticas governamentais de indução por meio de planos e programas específicos. A autonomia, para os entes de uma federação, é maior que uma dada política

de governo, ela extrapola, ou seja, não se limita às políticas de Estado, pois um ente autônomo é independente dessas políticas.

A CF (1988) delibera sobre os eixos básicos do Regime de Colaboração. Entretanto, embora estejam presentes na letra constitucional, tais eixos ainda estão muito soltos, faltando uma sistematização do perfil macro que contemple, de fato, em que consiste e qual o papel de cada ente nas políticas públicas do País. No aspecto da gestão educacional, a LDB repete os condicionantes previstos na CF/1988, sobre o Regime de Colaboração, entretanto, também pouco avança. Embora defina o campo e os níveis de atuação dos membros federativos, este instrumento legal não consegue dar corpo ao princípio de colaboração.

Evidencia-se, que as políticas educacionais, no formato de programas e planos flutuantes, são marcadas por uma relação centralizada na União, implicando um formato de gestão que não efetiva o Regime de Colaboração nestas políticas. É notório que Estados e Municípios estabelecem, com este centro, uma submissão consentida, submissão esta que decorre, especialmente, pela fragilidade financeira e pela desigualdade na capacidade de gerar novos recursos, salvo algumas poucas exceções.

Um dos fatores frágeis para a garantia de um Regime Colaborativo mais exitoso e que se pode identificar, considerando os entes municipais, os chamados entes de terceiro grau, foi o financiamento da educação. Essa lacuna financeira dos entes municipais é a fragilidade central para a aceitação incondicional das proposições planejadas pelo centro. É inegável que a partilha dos recursos de impostos, repasses e complementação da União, frutos das vinculações e subvinculações constitucionais, não garante a manutenção efetiva da Educação Básica de responsabilidade do ente municipal.

Embora caiba a este ente central o papel da condução e da formatação de políticas que ordene e estabeleça a participação de cada membro nas ações de colaboração nas políticas sociais, o que se observa é uma centralização e a hierarquização das relações em nome do fortalecimento e do controle, cada vez maior, da política educacional sob seu comando, o que fragiliza um regime eficiente como almejam os demais entes federativos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: CEDEC, 2011.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo: Fundap, 1995. Disponível em: <[www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman)>. Acesso em: 06 jun. 2013.
- ARAÚJO, L. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 16, p. 59–65, jul.-dez. 2014.
- ARAUJO, J. B.; OLIVEIRA, J. B. Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 21, jan.-mar. 1998.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CAMINI, L. A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 8, p. 03-13, jul.-dez. 2010.
- CASSINI, S. A. Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da UFES, Vitória, 2011.
- COSER, I. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.
- CURY, C. R. J. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006.
- FERNANDES, T. W. de P. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. *Educ. foco*, Juiz de Fora, v. 17, n. 3, p. 153-176, nov. 2012 / fev. 2013.
- HAGUETE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 1989. Disponível em: <http://www.seer.inep.gov.br/rbep>. Acesso em: 20 out. 2014.
- GANZELI, P. Plano Nacional de Educação no Brasil: Reflexos sobre o regime de colaboração. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE, Zaragoza, Espanha, 2012.
- LENIN, V. I. *O Estado e a Revolução (1917)*. São Paulo: ABEU-Campina/FE-UNICAMP, 2011.

MÉSZÁROS, I. A montanha que devemos conquistar: Reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

WERLE, F. O. C. Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. 320 p.

QUINTILIANO, L. D. Autonomia federativa: Delimitação do direito constitucional brasileiro. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.