O PACTO FEDERATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Isleide Barbosa Silva – UnB
isleide.silva@mec.gov.br
Kátia Augusto Curado Pinheiro Cordeiro – UnB
katiacurado@unb.br

RESUMO

Os problemas em torno das desigualdades na oferta e na qualidade da educação no Brasil refletem a desarticulação e as condições de gestão entre os sistemas de ensino, sejam federal, estaduais ou municipais, o que implica consequentemente em mais desigualdade social. A alternativa para superar esses entraves à efetivação da educação constitucionalmente reconhecida como direito social inalienável a todos seria a construção do Sistema Nacional de Educação – SNE, que integrasse os sistemas federal, estadual e municipal. Conclui-se então pela necessidade de se compreender os elementos de cooperação federativa e de regime de colaboração e seus desdobramentos para a constituição do Sistema Nacional de Educação.

Palavras-chave: Educação. Pacto Federativo. Sistema Nacional de Educação.

Introdução

Diante de um contexto de desigualdades acentuadas na oferta de serviços educacionais que têm evidenciado a desarticulação do Estado brasileiro em todas as suas esferas de atuação e das discussões em torno da ausência de regulamentação do regime de colaboração, tem ganhado corpo a discussão em torno da construção do Sistema Nacional de Educação – SNE, um conceito que só recentemente foi incorporado pela Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional – EC, nº 59, de 11 de novembro de 2009. O SNE "[...] é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados" (CONAE, 2010, p. 15). A razão de ser do Sistema Nacional de Educação está intimamente ligada à superação das desigualdades de condições de oferta e qualidade do ensino e à melhoria da gestão de políticas

públicas, articulando todas as ações, integrando os sistemas de ensino federal, estadual e municipal além de instituições privadas que ofertem serviços educacionais, focando no aluno e efetivando o direito social da educação para todos.

O desafio que se impõe, portanto, é compreender os mecanismos e possibilidades que promovem a cooperação entre os entes federados, para além da simples indicação legal, uma vez que esta pode não se configurar como único instrumento para a efetivação do pacto federativo na área da educação.

Conhecendo o objeto: o que foi produzido e estudado?

Compreender as relações entre Sistema Nacional de Educação, regime de colaboração e pacto federativo é um desafio que se impõe que parte de relações impostas pela Constituição Federal de 1988:

- Em seu artigo 23, ao tratar das competências comuns entre os entes federados[1], dentre elas "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (art. 23, inciso V), a Constituição Federal de 1988 indica em seu parágrafo único que:

> Leis complementares fixarão normas para a **cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Constituição Federal de 1988, art. 23, parágrafo único, grifo nosso).

- Em seu artigo 211, inserido em seção referente especificamente à Educação[2], o texto constitucional dispõe que "[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** os seus sistemas de ensino" (Constituição Federal de 1988, art. 211, *caput*, grifo nosso).
- Em seu artigo 214, que também compõe a seção referente à Educação, o texto acrescenta:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o **sistema nacional de educação** em **regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e

[1] Título III (Da Organização do Estado), Capítulo II (Da União).
[2] Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, Da Cultura e Do Desporto), Seção I (Da Educação), arts. 205 a 214.

> estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (art. 214, *caput*, grifo nosso).

O entendimento, nesse sentido, é de que "regime de colaboração" se refere a relações entre sistemas de ensino das diferentes esferas federativas, que articulados por meio de ações integradas, deverão compor o sistema nacional de educação articulado pelo plano nacional de educação. Por outro lado, compreendendo a educação como uma obrigação mais ampla de Estado, o texto constitucional a dispõe como competência comum entre os entes federativos em seu Título III, intitulado Da Organização do Estado, o que implica envolver a própria constituição deste e as relações do pacto federativo.

Por essa razão, decidiu-se pelo levantamento de literatura especializada com base nos seguintes eixos estruturantes: i) pacto federativo/cooperação federativa, ii) regime de colaboração e iii) sistema nacional de educação, que foram utilizados como palavras-chave para a revisão bibliográfica necessária à compreensão das relações existentes entres esses eixos, à relevância da pesquisa proposta, bem como aos devidos delineamentos.

A consulta bibliográfica no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações[3] do Instituto Brasileiro de Informações em Ciências e Tecnologia – IBICT, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia e que integra os principais sistemas de informações de teses e dissertações das instituições de ensino e pesquisa brasileiras.

A maioria dos trabalhos encontrados a respeito de pacto federativo/cooperação federativa situa-se na área do direito, abarcando temas referentes a direito tributário, fiscal, consórcios públicos, direito à saúde e teoria de Estado. Também foram encontradas dissertações na área da geografia humana, da sociologia e da economia, além de uma tese na área do serviço social. Apenas uma dissertação de mestrado está relacionada à área da educação.

Destaca-se a dissertação de Cunha (2006), na área do direito, que analisa as origens do Estado federal brasileiro com foco no federalismo fiscal, sob a abordagem da teoria econômica. Apresenta-se a origem da federação brasileira inspirada no modelo norte americano de disposição de partes inerentes ao todo cujo princípio cardeal é que

[3] Disponível em http://bdtd.ibict.br.

governo central e governos regionais tenham sua autonomia e que não invadam as esferas de ação uns dos outros (CUNHA, 2006, p. 19). Essa descentralização de poder traz em si a ideia de democracia, de aproximação da instância local ao campo de decisão. No Brasil, no entanto, segundo a autora, o federalismo foi a forma encontrada para atender o *status quo* das oligarquias regionais adquirido desde o império, a fim de privilegiar os interesses locais. Esse processo, contudo, não se deu de forma harmônica, uma vez que o movimento pendular entre centralização e descentralização, com o poder ora focalizado no governo central, ora pulverizado entre os governos locais, está presente em toda a história do federalismo no país.

Diante disso, a Constituição Federal de 1988 incorporou mecanismos de cooperação para a manutenção da equidade por meio de transferências de receita intergovernamentais com o intuito de promover a distribuição de riquezas, por exemplo, por meio de fundos de participação (CUNHA, 2006). O sentido último da cooperação seria a manutenção do bem estar social nacional. Na prática, a histórica competição intergovernamental tanto vertical (entre entes de diferentes esferas) quanto horizontal (entre entes da mesma esfera) ainda se estabelece de forma vigorosa e danosa. A esse respeito, a autora relaciona esse fato à falta de regulação institucional, destacando que as formas de colaboração vigentes não têm dado conta de superar esses problemas.

> Assim, a competição fiscal danosa num Estado federal é fenômeno que se relaciona com a falta de uma regulação institucional, de sorte que qualquer alteração no federalismo brasileiro não poderá prescindir de conferir mais solidez às instituições sobre os quais ele se assenta e, especialmente, que coordenam as relações intergovernamentais [...] importar mecanismos de coordenação, formas de colaboração e de atribuição de competências tributárias não resolverá o problema do federalismo fiscal brasileiro. (CUNHA, 2006, p. 147).

A autora, no entanto, parece chegar a uma conclusão que tampouco condiz com a complexidade da questão, pois estabelece como “grande desafio da descentralização fiscal [...] exatamente sua coordenação e sua supervisão” (CUNHA, 2006, p. 147), mas conclui pela importância do Poder Judiciário, em especial o Superior Tribunal Federal, na garantia dos traços federativos definidos na Constituição, subordinando as relações entre os entes federados a relações entre os poderes do Estado.

A esse respeito, a dissertação de Oliveira (2010) parece avançar. O autor afirma que a assimetria é elemento constituinte do Estado federal, cujos limites se estabelecem por meio dos princípios da igualdade, da unidade da Federação e da solidariedade. Após

reconhecer, assim como Cunha, que a Federação brasileira foi "esculpida pelas elites regionais" (OLIVEIRA, 2010, p. 133) por meio do coronelismo, recupera, no próprio texto constitucional, o artigo 23, que trata das competências comuns entre os entes federados, caracterizando-o como um dispositivo contra os "indesejados reflexos das diferenças regionais", mediante "técnicas jurídicas de compatibilização das diferenças" em prol da "imprescindível homogeneidade do todo e a pluralidade otimizada" (OLIVEIRA, 2010, p. 189). O autor destaca a importância das leis complementares para a regulamentação de normas de cooperação entre os entes federativos, cujo foco é o equilíbrio do desenvolvimento e bem estar nacional. Para ele, contudo, não há impedimentos para cooperações locais e exemplifica com a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, administrativas e de desenvolvimento.

A dissertação de Cagnone (2008) também segue linha semelhante ao afirmar que o artigo 23 deve ser exercido ainda que não haja leis complementares que o regulamentem, o que não significa que sejam desnecessárias, diante do desequilíbrio que se encontra entre a repartição de atribuições e recursos e considerando que cooperação implica em decisão conjunta, mesmo que a execução seja em separado. Diferentemente de Oliveira, Cagnone aponta como possibilidades os consórcios públicos e os fundos de participação.

Na única dissertação na área da educação encontrada, Viegas (2003) faz um estudo sobre a municipalização do ensino fundamental no estado de Minas Gerais, que, apesar de ter ocorrido no contexto da redemocratização e da reformulação do pacto federativo, a tônica no viés da descentralização conviveu com as restrições econômicas, a permanência das assimetrias regionais e a fragilidade do contrato federativo, o que consolidou as relações predatórias já existentes. A autora concluiu pela ausência de mecanismos de cooperação e coordenação entre o estado e seus municípios no processo de indução da municipalização em que se destacam problemas quanto à falta de regras, legislação e mecanismos para a pactuação intergovernamental. A descentralização do ensino se embasou em legislação em nível nacional (Constituição Federal, Lei nº 9.394/1996[4] e Lei nº 9.424/1996[5]), mas não houve legislação estadual suplementar para disciplinar tal processo, conduzido com base apenas em "convênios pontuais, sujeitos à

[4] Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira.
[5] Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

discricionariedade do estado e, em geral, fruto de negociações assimétricas" (VIEGAS, 2003, p. 142).

> A existência pura e simples de legislação não é suficiente para garantir a transformação da realidade nos exatos termos da previsão legal [...]. Assim, não basta a existência da previsão legal, pois a adequação de seu conteúdo e sua efetiva aplicabilidade influenciam, decisivamente, na sua repercussão no mundo fático. Mas a constituição de marcos legais traduz, pelo menos parcialmente, a intencionalidade dos governos e sua disposição formal em atender aos compromissos aí enunciados. (VIEGAS, 2003, p. 143).

Embora a autora não estabeleça vínculo explícito com o contexto mais amplo de reforma de Estado, pode-se inferir por meio de seu estudo que a indução da municipalização pelo governo do estado de Minas Gerais e sua omissão no apoio suplementar a esse movimento afasta-se dos princípios da autonomia e do fortalecimento dos processos democráticos, relacionando-se, na prática, aos moldes da reforma gerencialista do Estado sob os ideais neoliberais da década de 1990, uma vez que o próprio país também estava envolvido nesse movimento[6].

Também se verifica aqui a relação entre pacto federativo e regime de colaboração, embora não se esclareça a distinção. Considerando que este é o único trabalho na área de educação encontrado para o eixo pacto federativo/cooperação federativa, vale um estudo mais aprofundado a respeito desse tema e suas vinculações com o regime de colaboração. A respeito deste, uma dissertação e três teses na área da educação demonstram que neste assunto os estudos avançaram um pouco mais.

Ainda assim, é possível encontrar algumas incongruências: Leclerc (2007), por exemplo, cuja tese tem como objeto o conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação de espaços públicos de direitos. No entanto, a autora não se detém no conceito normativo do termo; o apresenta uma única vez e sem fazer referência de onde surgiu:

> Concebemos o Regime de Colaboração como o mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências entre as esferas de governo, para mostrar que esse mecanismo se sustenta na **interlocução institucional**. (LECLERC, 2007, p. 2).

[6] "As questões da privatização não se limitam à redução da participação do Estado em suas funções clássicas, mas sim, na sua reconfiguração e fortalecimento em favor do capital e das elites dominantes dispostas a explorar comercialmente os serviços públicos" (SILVA, 2005, p. 258).

Outra contradição presente está em que a autora apresenta como desafios ao regime de colaboração a interlocução, a definição de políticas públicas e as relações conflituosas entre os entes federativos, mas afirma:

> **Defendemos a tese segundo a qual a atuação de pessoas para construir e ampliar os espaços de proposição e de gestão das políticas públicas é um fato institucional inovador da democracia no Brasil**. Ainda que esses espaços sejam intersticiais, eles são recorrentes, portanto, envolvem protagonismos, propostas e práticas que estão em curso. (LECLERC, 2007, p. 9).

Nessa linha de pensamento, a autora trabalha a partir das mediações de Azevedo no percurso institucional da atuação na Universidade Federal da Paraíba e na gestão da educação municipal de João Pessoa entre 1996 e 2001. Essa abordagem parece conflitante com a própria proposta da tese, qual seja a de apresentar o conceito normativo do termo, e desconsidera as condições históricas que constituíram o coronelismo e o patrimonialismo e a fragilidade das relações entre os entes federativos destacadas pelos trabalhos pesquisados até aqui[7]. No fim, Leclerc (2009) considera a visão pessoal do sujeito da pesquisa e trata regime de colaboração em termos de participação social democrática (e, portanto a defesa do protagonismo como um fato inovador), em detrimento das relações federativas que ela própria aponta como um dos desafios a que se propõe investigar. Ao contrário, a única experiência apontada que envolve a relação entre entes, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, foi considerado estratégia para substituir a interlocução para o regime de colaboração[8].

Em contraposição, encontra-se Martins (2009), em cuja tese considera o Fundef e, posteriormente o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, como mecanismo de redistribuição de recursos, condição *sine qua non* para a equidade (em termos de igualdade de oportunidades) e autonomia, tendo como pressuposto que não há autonomia quando faltam recursos. É nessa linha de entendimento que o autor trabalha com o conceito de descentralização "[...] como uma das dimensões do federalismo, voltada para o regime de colaboração" (MARTINS, 2009, p. 29), que deve extrapolar os limites da execução e incorporar a autonomia política, decisória e de planejamento.

---

[7] Oliveira (2010), Cagnone (2008), Cunha (2006), Viegas (2003).

[8] Entende-se que a crítica em si à política de fundos formulada pela autora não considerou o problema mais relevante e que está por trás desse tipo de política: a relação entre os entes federados.

O autor defende que o Fundef não impôs, mas induziu fortemente a municipalização do ensino tendo servido como fator de mediação dos conflitos federativos provenientes da transferência de encargos sem as respectivas receitas garantidas. Ao situar o Fundef no cenário de ajuste fiscal dos anos 1990, o histórico patrimonialista que configurou o federalismo brasileiro como competitivo e a omissão da União no cumprimento de sua função supletiva/redistributiva junto à educação básica[9], Martins (2009) critica o fato de a União ter liderado o processo de aprovação do Fundef sem ter cumprido a complementação necessária, não participando plenamente do regime de colaboração, o que contribuiu para que a descentralização se restringisse à dimensão técnica, incorporando valores neoliberais de competição e focalização (MARTINS, 2009).

Por fim o autor chega à conclusão de que a política de fundos contribui para o pacto federativo e organização dos recursos, influenciando positivamente no equilíbrio federativo, principalmente por meio da comissão interfederativa que, na qualidade de instância de negociação federativa, concorre para o regime de colaboração e para a constituição do Sistema Nacional de Educação:

> A legislação do Fundeb manteve alguns dos componentes positivos, do Fundef, (*sic*) procurando aprimorá-los e inová-los em outros. Em primeiro lugar situa-se a extensão do mecanismo do fundo a toda a educação básica [...] o equacionamento razoável da questão da complementação da União [...]; o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial do magistério por lei (Lei nº 11.738/2008); a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado (o que, na minha opinião, valoriza o cumprimento da função própria e organiza o regime de colaboração); a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade [...], garantindo a pluralidade de situações e interesses dos entes [...] abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, requisito para a promoção do *regime de colaboração*. (MARTINS, 2009, p. 251).

Em sua tese, Farenzena (2001) também trata do regime de colaboração tendo como foco a política de financiamento da educação, especificamente a de fundos. Ela também critica a reduzida participação da União, mas, ao contrário de Martins, vê

[9] "§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Constituição Federal de 1988, art. 211).

contradição entre discurso acerca do regime de colaboração e a imposição da redistribuição financeira:

> O FUNDEF foi referido com um "**fundo Robin Hood**", quer dizer, o governo federal estava impondo uma redistribuição de recursos entre estados e municípios para minimizar o aporte de recursos federais. (FARENZENA, 2001, p. 235).

Conclui que o foco da distribuição dos encargos e recursos financeiros foi a reforma da administração pública na lógica pragmática economicista, dada a contradição entre o ideário de redemocratização e o contexto da reforma de Estado dos anos 1990.

A dissertação de Raic (2009) dialoga com a de Viegas (2003) ao analisar o processo de municipalização, mas especificamente no município de Jequié, na Bahia, e para compreender o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Raic conclui não só pela fragilidade na concretização do regime de colaboração, mas inclusive pela gama de concepções existentes, indefinição conceitual que se configura como fator negativo "na busca da construção de um sistema nacional articulado de ensino, ético, social e politicamente comprometido com a garantia da educação como direito humano e de qualidade social" (RAIC, 2009, p. 139).

Ao tornar evidente a coexistência tanto da cooperação federativa, expressa no art. 23 da Constituição Federal de 1988, quanto o regime de colaboração, expresso no art. 211, a autora ressalta a necessidade de mais discussão, inclusive para a regulamentação de ambos. E, para avançar nas discussões sobre regime do colaboração, apresenta o conceito:

> Etimologicamente, colaborar vem do latim *collaborare*; considerando o prefixo *co-*, associado ao seu sentido de conjunto, cabe analisar a palavra no seu sentido radical, ou seja, *-laborar*; que significa etimologicamente *laborare*, de *labore*, em seu termo, *labor*, o qual tem na sua raiz latina o significado de trabalho. Considerando, ainda, *labor* em sua variação *lavor*, tem-se que se trata do trabalho com a terra, no sentido de fazê-la própria ao plantio.
> Ora, tendo em mente que colaborar é o mesmo que *trabalhar com*, parto do entendimento de que cabe aos sistemas de ensino trabalharem continuamente com vistas à garantia de uma educação de qualidade. (RAIC, 2009, p. 93-94).

Ao analisar o processo de municipalização em Jequié, na Bahia, a autora concluiu que o regime de colaboração foi aquém do esperado, pois a criação dos sistemas sem deu sem que houvesse discussão a respeito e a colaboração se restringiu a assinatura de convênios, o que tornou esse processo vulnerável a barreiras no que tange a práticas patrimonialistas na incidência política (práticas eleitoreiras) de vereadores, principalmente na gestão pública, refletindo na descontinuidade das políticas públicas, que, por sua vez, acabam perdendo seu sentido de ação do Estado (RAIC, 2009)[10].

Para que o regime de colaboração tenha um escopo mais amplo, a autora aponta para a construção da articulação entre os sistemas por meio de planos, daí a importância do plano nacional de educação, bem como de sua articulação com os planos municipais. Essa discussão se insere em reflexões mais amplas sobre a necessidade de um sistema nacional de educação em que haja "respeito à autonomia dos sistemas, numa perspectiva marcada pelo caráter democrático" (RAIC, 2009, p. 97).

Apesar de aparecer nas teses de Martins e Raic, observa-se a ausência de trabalhos aprofundados sobre Sistema Nacional de Educação em teses e dissertações. De qualquer modo, a discussão a respeito desse assunto tem assumido espaço na publicação de artigos e trabalhos apresentados em eventos.

A pesquisa foi realizada a partir do portal Scielo, que congrega os principais periódicos da área da educação, e da apresentação de trabalhos do Grupo de Trabalho – GT-05 – Educação e Política Educacional, da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, espaço de referência para a divulgação de trabalhos científicos de relevância nacional. Aqui é possível perceber maior equilíbrio entre as temáticas, havendo ainda predominância de discussão sobre regime de colaboração.

Sobre pacto federativo na área da educação, Pinto (2007) mantém sua discussão relacionada a financiamento, na linha das discussões levantadas nas teses de Farenzena (2001) e Martins (2009). O autor afirma que o Fundef desencadeou mudanças quanto às responsabilidades, mas critica que poucas foram as influências na eficiência na gestão dos sistemas, menos ainda na qualidade da educação. A relação direta que Pinto estabelece entre Fundef e o pacto federativo se estabelece nas mudanças dos critérios de distribuição das receitas tributárias entre os entes federados, especificamente entre municípios de um mesmo estado, relevando os aspectos positivos e negativos do

[10] Em oposição a "ação de governo".

chamado “efeito Robin Hood” (PINTO, 2007), também destacado por Farenzena (2001)[11].

Para Pinto (2007) também é problemática a existência de um fundo por Unidade da Federação, se para cada uma há distintas ofertas, conforme a esfera (municipal ou estadual), com padrões de funcionamento e qualidade diferentes, sem que haja o estabelecimento do regime de colaboração. Como saída, entende que uma escola única, pública, sob a gestão do conselho do fundo, seria capaz de se sobressair a esses problemas.

O autor não chega a desenvolver essa ideia, que parece bastante difícil de concretizar, haja vista a complexidade das relações federativas no Brasil. Além disso, ao questionar a sobreposição de atribuições entre o Conselho Federal do Fundeb e a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, desconsidera a função de controle social do primeiro e a qualidade de espaço de negociação interfederativa do segundo, o que significa que são instâncias cujos escopos de atuação não se confundem.

Outro viés do pacto federativo presente nos artigos encontrados na revisão bibliográfica destaca sua importância na criação de sistemas e na política educacional como um todo[12].

Nesse sentido, Cury (2002) salienta que a omissão em se explicitar e regulamentar um sentido ao pacto por cooperação recíproca entre os entes federativos realça a concepção de centralização de concepção a partir de um governo central fortalecido e descentralização da execução aos entes subnacionais, o que, não acompanhado das devidas ações de sustentabilidade, implica em risco de deslocamento do público ao privado, aumentando ainda mais a competição e a lógica pragmática economicista. O autor também destaque que:

> Muitas das políticas públicas de educação básica dependem do reordenamento do pacto federativo, apesar da vinculação orçamentária e constitucional da educação e sua gratuidade. Aqui, o palco de pressão é o Congresso Nacional, sabendo-se que esta definição do regime de cooperação conduz a questões candentes como o papel da União, reforma tributária, política de criação de municípios e até mesmo revisão de atribuições e competências. (CURY, 2002, p. 198).

[11] Em sua tese, Farenzena (2001) estabelece mais claramente os efeitos negativos do Fundef às condições vividas nos anos 1990, cujo contexto era a Reforma de Estado e a lógica pragmática.
[12] Cury (2002), Sarmento (2005) e Vieira (2012).

Essa preocupação também aparece em outro texto do autor (CURY, 2011), que resgata e busca entender o fracasso dos planos de educação brasileiros e traz como desafios para êxito do novo Plano Nacional de Educação, ainda em tramitação no Congresso Nacional[13], o já citado "papel da União no sistema federativo brasileiro, com especial atenção para a denominada função supletiva, o regime de colaboração e os recursos financeiros" (CURY, 2011, p. 790).

Os artigos que tratam de regime de colaboração avançam nas discussões a respeito de sua fragilidade, inconsistência e confusão conceitual e relevância para a implementação das políticas educacionais[14]. No bojo da elaboração do novo Plano Nacional de Educação, Araújo (2010) analisa as relações entre a competência dos municípios na constituição de sistemas próprios de ensino em regime de colaboração e as propostas de construção do Sistema Nacional de Educação presentes nos documentos de referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE, ocorrida em 2010.

A autora sublinha as complicações estruturais do país no que tange à heterogeneidade e dependência de estados e municípios quanto a repasses financeiros dos fundos de participação e no que tange à ausência de clareza e regulamentação do regime de colaboração e sua relação ao princípio da subsidiariedade[15]. A autora sintetiza:

> Nesse cenário observamos que, após 21 anos da promulgação da Constituição Federal, tivemos "minipactos" no sentido de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da Federação erigida. Na área de educação, podemos citar as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais que tentaram, a um só tempo, resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e regulamentar, ainda que de forma precária, o regime de colaboração. Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área da educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas.
> Todavia, esses "minipactos" não incidem sobre a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional que é a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), cujas bases são duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais,

[13] Projeto de Lei nº 8.035/2010.
[14] Barreto (2003), Souza & Faria (2004), Araújo (2010) e Cury (2011).
[15] Princípio em que as políticas devem ser diretamente conduzidas pela instituição mais próxima do cidadão. A crítica de Araújo (2010) não se refere ao princípio em si, mas à fragilidade desse princípio no contexto brasileiro de desigualdade e dependência financeira dos entes federados, em especial dos municípios.

> e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alteram o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político. (ARAÚJO, 2010, p. 754).

Por fim, a autora demonstra preocupação com a "pouca densidade teórica, política e jurídica sobre o regime de colaboração" (ARAÚJO, 2010, p. 763), que servirá apenas para complicar o "já suficientemente complexo arranjo federativo brasileiro" (p. 749).

Considerações Finais

Nos artigos encontrados as discussões sobre Sistema Nacional de Educação, tema ausente na pesquisa empírica em teses e dissertações, giram principalmente em torno de sua relevância para a garantia de uma educação de qualidade e da explicação de possíveis causas para sua inexistência, como o que Cury (2008), por exemplo, chama de obstáculos histórico-sociais e jurídico-políticos.

Com esse estudo comparativo entre experiências desde o nível nacional a um estadual, passando pela experiência de uma política específica na área da educação, faz-se necessário compreender e inter-relacionar os elementos de cooperação entre os entes federados e suas contribuições para a constituição do Sistema Nacional de Educação, objetivo deste projeto de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Gilda Cardoso. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul. 2010.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 53-65, set./dez. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. CONAE: Documento Final. 2010.

CAGNONE, Miranda Ramalho. **O artigo 23 da Constituição de 1988 e a estruturação do federalismo cooperativo no Brasil**. São Paulo: Mackenzie (dissertação de mestrado). 2008.

CUNHA, Fabiana Azevedo da. **Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Rio Grande do Sul: PUC. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, vol. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1.187-1.209, set./dez. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira:** continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996. Porto Alegre: UFRGS (tese de doutorado), 2001.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. **O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos**: medicações no percurso institucional da atuação do Prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo. João Pessoa: UFPB (tese de doutorado), 2007.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Brasília: UnB (tese de doutorado), 2009.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. São Paulo: USP (dissertação de mestrado), 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

RAIC, Daniele Farias Freire. **Sistemas de ensino e regime de colaboração**: o dito e o por dizer – um estudo de caso no município de Jequié-BA. Salvador: UFBA (dissertação de mestrado), 2009.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1.363-1.390, set./dez. 2005.

SILVA, Maria Abádia. O consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Revista Linhas Críticas.** Brasília: UnB/Faculdade de Educação, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização, Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

VIEGAS, Karini da Silveira. **Relações intergovernamentais na política educacional**: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro (dissertação de mestrado), 2003.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.