

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

SARAH SENA ANDRADE

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Desafios e
possibilidades no Regime de Colaboração.

Belo Horizonte

2017

SARAH SENA ANDRADE

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Desafios e
possibilidades no Regime de Colaboração.

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia
e Ciências Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Gestão Pública

Orientadora: Prof^ª Dra. Geralda Luiza de Miranda
(UFMG).

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Ao meu Senhor Jesus Cristo, toda a minha gratidão. Cada conquista, crescimento e aprendizado são frutos da sua graça e amor por mim.

À professora Geralda, pela paciência, orientação e grande desprendimento em ajudar-me. Sem o seu auxílio, não teria conseguido concluir este trabalho.

Aos amigos e família, pelo incentivo, carinho e apoio em cada momento. O encorajamento de todos ao meu lado foi essencial.

RESUMO

A educação é um dos pilares do desenvolvimento social devendo ser promovida pelo Estado Brasileiro como direito social garantido pela Constituição Federal de 1988. O direito à educação pressupõe, dentre outros princípios, a igualdade de condições de acesso e permanência e a garantia de padrão de qualidade. Entretanto, a organização federalista da política educacional implica resultados desiguais que se esquivam dos objetivos fundamentais de garantir o desenvolvimento nacional e de reduzir as desigualdades regionais.

Por isso, optou-se, neste trabalho, por analisar os efeitos do federalismo sobre a política educacional. A pesquisa possui caráter descritivo, sustentando-se na revisão bibliográfica e análise documental sobre essa área de política e o federalismo.

Entende-se que os efeitos produzidos pelo regime federativo, associados às desigualdades históricas do Brasil relacionam-se intrinsecamente com os resultados atuais da política de Educação. Dessa forma, realçam a importância de instrumentos que possam promover a cooperação e a coordenação intergovernamental no Brasil, como o Plano Nacional de Educação.

A finalidade deste estudo é expor os principais desafios e possibilidades impostos à implementação, em Regime de Colaboração, dos objetivos e metas estabelecidos pelo mais recente Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, com vigência até 2024.

Para isso, no primeiro capítulo são delineados os incentivos e obstáculos procedentes do federalismo às políticas públicas, além de elencados possíveis caminhos em resposta aos problemas de coordenação federativa, destacando, dentre estes, o sistema federativo de política pública. No segundo capítulo, é apresentado o desenho institucional da política de Educação brasileira, discutindo os avanços na definição do Regime de Colaboração. Por fim, no terceiro capítulo, são traçados os desafios e as possibilidades à implementação dos mecanismos e estratégias estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para dar materialidade ao Regime de Colaboração.

Palavras Chave: Plano Nacional de Educação, Regime de Colaboração, educação, federalismo, política pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEB	Anuário Brasileiro da Educação Básica
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
DRU	Desvinculação das Receitas da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFETS	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
OPNE	Observatório do Plano Nacional de Educação
PAR	Planos de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPAs	Planos Plurianuais
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria

SIMEC Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SNE Sistema Nacional de Educação
SUS Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	11
1.1 Federalismo e unitarismo: aspectos conceituais e tipos de arranjos federativos.....	11
1.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas.....	14
1.3 A evolução do federalismo brasileiro.....	17
1.3.1 <i>Da primeira República ao Regime Militar.....</i>	<i>18</i>
1.3.2 <i>A inflexão produzida pela Constituição federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico.....</i>	<i>19</i>
1.3.3 <i>Instrumentos e mecanismos de recentralização da federação brasileira no pós-constitucional.....</i>	<i>22</i>
1.4 Coordenação e cooperação entre os entes no federalismo brasileiro: associativismo territorial e sistemas de políticas públicas.....	25
1.5 Considerações Finais.....	27
2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL – DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	29
2.1 A política de educação e a construção do Regime de Colaboração.....	29
2.2 O Plano Nacional de Educação e a institucionalização do Regime de Colaboração.....	40
2.3 Considerações Finais.....	45
3 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DO PNE 2014-2024 EM REGIME DE COLABORAÇÃO.....	46

3.1	A implementação do PNE 2014-2024 na efetivação do Regime de Colaboração.....	46
3.1.1	<i>Resultados, desafios e possibilidades - Mecanismos para efetivação do Regime de Colaboração na educação básica.....</i>	48
3.2	Considerações Finais.....	53
	CONCLUSÃO.....	55
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a política de Educação sob perspectiva da teoria do federalismo, uma forma de organização político-administrativo do Estado que traz incentivos e obstáculos às políticas públicas.

A educação no Brasil é reconhecida como direito social pela Constituição Federal de 1988 e emerge como um instrumento fundamental para o exercício da cidadania, o desenvolvimento social e econômico do país e o avanço da Gestão Pública.

Nessa perspectiva, a política educacional se configura como um alicerce para o desenvolvimento da cidadania, na medida em que é por meio da educação que a população se torna consciente dos seus direitos civis, políticos e sociais e, além disso, tem a possibilidade de participação nos espaços sociais e políticos (MARSHALL, 1967 *apud* CURY, 2002).

Além do mais, o acesso à educação também visa preparar o indivíduo para inserção profissional, o que irá possibilitar a produção de renda e gerar autonomia, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do país. Dessa forma, há uma forte tendência de que melhorias em uma política tão fundamental como a política pública de Educação venham a promover o avanço da Gestão Pública e contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Segundo o art. 211 da Constituição Federal de 1988, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão organizarão seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração. A efetivação desse regime é importante na medida em que o sistema federativo no Brasil apresenta históricos de fragmentação intergovernamental e descontinuidade de políticas. Portanto, é preciso discutir os mecanismos que buscam a promoção da colaboração e/ou coordenação intergovernamental, como o Plano Nacional de Educação.

O estudo, que tem como perspectiva analítica a teoria do federalismo, tem caráter descritivo, tomando como base a revisão bibliográfica e análise documental. O problema investigado é o seguinte: Quais são os desafios enfrentados e as possibilidades abertas pelos mecanismos/estratégias que visam a efetivação do Regime de Colaboração estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)?

O percurso analítico consiste em discutir os incentivos e obstáculos próprios do sistema federativo brasileiro às políticas públicas; apresentar o desenho institucional da política de Educação brasileira, discutindo seu desenvolvimento desde a Constituição de 1988 e apresentar os mecanismos e estratégias, construídos com vistas à efetivação de um Regime de Colaboração, estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação do período 2014-2024 (PNE 2014-2024); e enfim, mapear os desafios e possibilidades à implementação dos objetivos e metas deste Plano.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, são feitas a delimitação do conceito e das características do federalismo, exemplificando alguns aspectos específicos do federalismo no Brasil. Ressaltam-se os incentivos, tanto positivos quanto negativos, produzidos pela adoção deste formato de organização do Estado que afetam as políticas públicas no país. Além disso, são elencadas e discutidas as configurações que emergiram em resposta aos problemas de coordenação federativa nas políticas públicas, enfatizando o modelo do sistema federativo de política pública.

No segundo capítulo, são apresentados a evolução e os principais aspectos do desenho institucional da política brasileira de Educação, trazendo à discussão o Regime de Colaboração e a distribuição de competências entre os entes federativos na área. Nessa discussão, apresenta-se o Plano Nacional de Educação e suas definições, verificando-se, ao final, se a estrutura do Regime de Colaboração desenhada pelo PNE 2014-2024 é congruente com a definição de sistema federativo de política pública.

Por fim, no terceiro capítulo, são destacados, a partir da literatura disponível, os desafios e as possibilidades à implementação dos mecanismos e estratégias estabelecidos pelo PNE 2014-2024 para dar materialidade ao Regime de Colaboração. São considerados os dispositivos legais e os objetivos e metas estabelecidos por esse PNE, reduzindo-se o escopo de análise àqueles referentes a educação básica.

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Este capítulo tem como principal objetivo delinear incentivos e obstáculos oriundos do Federalismo às políticas públicas. Entende-se que estabelecer este impacto é previamente importante para a compreensão do funcionamento e dos resultados da política de educação no país, tema central deste trabalho.

Para isso, são apresentados na primeira seção, o conceito e as características do federalismo. Posteriormente, na segunda seção, ressaltam-se os incentivos e as dificuldades que podem ser produzidos pela adoção deste formato de organização política-administrativa do Estado, analisando sua influência sobre as políticas públicas. Em seguida, na terceira seção, são exemplificados alguns aspectos específicos do federalismo no Brasil considerando sua evolução histórica e finalmente, na quarta seção, são elencados e discutidos brevemente dois possíveis caminhos em resposta aos problemas de coordenação federativa nas políticas públicas no contexto federalista, quais sejam, o sistema federativo de política pública e o associativismo territorial.

1.1 Federalismo e unitarismo: aspectos conceituais e tipos de arranjos federativos

O federalismo é um sistema político-administrativo que organiza a distribuição do poder territorialmente no Estado (ABRUCIO, 2010; SOARES, 2013). Baseia-se no estabelecimento de um governo central (nacional) para todo o país e de governos regionais autônomos com capacidade para implementar suas próprias políticas, sendo distribuídos entre esses entes as funções de governo, seus respectivos direitos e deveres. Nessa forma de organização do Estado, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, que podem variar conforme definido na Constituição (RIKER, 1987; PIERSON e LEIBFRIED, 1995, *apud* ARRETICHE, 2002).

No Estado federativo, o processo de decisão e sua base de legitimação diferem-se inteiramente do Estado unitário. Enquanto no modelo unitário o governo central é superior às instâncias locais e as relações de poder seguem a uma lógica hierárquica e piramidal, no modelo federativo vigora junto com o princípio de autonomia dos governos, o princípio de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório, sem a invalidação da unidade nacional. A distribuição da autoridade política nos Estados federativos é dividida verticalmente, de forma que os diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (ARRETCHE, 2002; ABRUCIO, 2010).

[...] os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. (SOARES, 2013, p. 3)

Nos Estados federativos, há, portanto, conforme Soares (2013), uma dupla autonomia territorial, ou seja, uma divisão mais igualitária do poder político, que combina centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional. Assim, busca-se conciliar e maximizar os benefícios de uma comunidade política centralizada (Estado nacional) com a garantia de autonomia aos seus componentes (descentralização).

É válido ressaltar que em função da existência de mais de um ator legítimo no cenário político, o modelo federativo pressupõe, em maior ou menor grau, certa interdependência entre os governos, considerando que as relações intergovernamentais existem em qualquer lugar onde dois ou mais governos interagem no desenvolvimento e execução de políticas e programas públicos (ELAZAR, 2011).

O primeiro país a adotar o federalismo foram os Estados Unidos da América (EUA), em 1787, com o objetivo de conciliação de dois interesses divergentes: a constituição de um Estado nacional a partir das 13 colônias inglesas, que juntas proclamaram a independência em relação à Inglaterra em 1776, e a preservação da autonomia dos Estados constituintes. O desenho institucional do pacto federativo americano estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados pesos e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que limitavam a atuação dos poderes centrais e

subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder e evitando assim o domínio do poder central (SOARES, 2013).

Evidentemente, o federalismo originado nos Estados Unidos tornou-se referência para outros países que apresentavam problemas similares de conciliar unidade territorial e descentralização política, e acabou por configurar os aspectos institucionais e constitucionais do Estado nacional de tipo federal replicados pelo mundo (RIKER, 1964; KLATT, 1993, *apud* SOARES, 2013).

Os principais aspectos institucionais do Estado federal, conforme Soares (2013) são: o estabelecimento de um pacto federativo entre os entes territoriais por meio de uma Constituição federal, a divisão do Estado nacional em subunidades territoriais, a existência dos poderes autônomos - Executivo, Legislativo e Judiciário -, a divisão de competências fiscais e administrativas, um sistema legislativo nacional bicameral e a Corte Suprema de Justiça, responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.

Além dos aspectos institucionais, algumas condições são intrínsecas a um modelo federativo efetivo, como a democracia e a descentralização (SOARES, 2013). A democracia diz respeito à soberania popular no contexto político, com direito ao voto para escolha dos representantes governamentais por meio de eleições livres, frequentes e idônea. A soberania e legitimidade dos governos locais deriva do voto popular direto, portanto, o federalismo e sua estrutura de compartilhamento de poder são inviabilizados por um regime autoritário, um sistema hierárquico que bloqueia, dentre outras, as liberdades políticas.

Outra condição para a vigência de um federalismo efetivo é a descentralização, um dos elementos que o distingue do modelo unitário. A descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo ou ainda a “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (WORLD BANK, 2002, *apud* ALMEIDA, 2005, p.30).

Nesse sentido, conforme Soares (2013), a federação envolverá quatro tipos de descentralização: política, legislativa (jurisdicional), fiscal e administrativa. A descentralização política é a liberdade, principalmente para os níveis subnacionais, de

constituírem seus governos sem a interferência do poder central; a descentralização legislativa ou jurisdicional refere-se à autonomia dos entes subnacionais para legislar em assuntos de sua alçada; a descentralização fiscal envolve a garantia de recursos financeiros aos governos subnacionais, seja por arrecadação própria ou por transferências, a autonomia de gastar os recursos financeiros com políticas públicas de sua preferência e a liberdade para contraírem empréstimos junto ao setor financeiro interno e externo; e finalmente, a descentralização administrativa significa que esferas subnacionais apresentam competências administrativas próprias, o que pressupõe a divisão das atribuições de governo entre os níveis central e subnacionais. Logicamente, essa estrutura terá um enorme impacto nos resultados políticos, sociais e econômicos de todo o Estado nacional.

Outros elementos podem ser considerados, conforme Abrucio (2010), como sustentadores do sucesso ou insucesso do federalismo. São eles: o equilíbrio entre a autonomia e interdependência dos governos, a coordenação nas políticas públicas, a garantia dos direitos federativos e a existência de arenas institucionais. Um aspecto importante para o autor, é que, devido à existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e considerando que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, deve-se buscar um equilíbrio entre a autonomia e a interdependência dos entes, ou seja, pressupõe-se a cooperação e/ou coordenação intergovernamental em ações voltadas à integração nacional. Evidentemente, nenhuma federação atenderá a todas essas condições expostas de forma ideal, haja vista a complexidade das realidades políticas e socioeconômicas. Porém, tendo como objetivo o bom funcionamento de todo o sistema político devem-se buscar formas para evoluir nas direções apropriadas.

1.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas

Optar pelo federalismo significa tornar o processo decisório e sua legitimação mais complexos, visto o aumento do número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Todas as etapas da política pública, desde a formação da agenda política, a formulação, o processo de implementação e também de avaliação são

afetadas, por isso, é importante entender o porquê da escolha do federalismo (ABRUCIO, 2010).

Conforme vimos, o federalismo funciona, em geral, como uma solução pactuada e democrática para o problema de integração política. Mas, além disso, outras condições envolvem a escolha pela adoção, em grande medida, dessa forma de organização política-administrativa dos Estados nacionais.

Uma dessas condições, conforme Elazar (2011), é a existência de diversas heterogeneidades em um país, sejam econômicas, sociais, culturais, territoriais, étnicas etc. Nesse sentido, o federalismo funciona como uma salvaguarda para os pluralismos, para as heterogeneidades culturais de base territorial, uma forma de proteção das minorias territoriais. Dessa forma, a divisão de grandes territórios em unidades autônomas com características mais “homogêneas” torna mais viável a elaboração de políticas públicas específicas para o contexto regional. Portanto, países heterogêneos como o Brasil precisam lidar com esse fato e, nessa perspectiva, o federalismo se dá como um instrumento de organização do Estado que auxilia na gestão da diversidade.

Outra condição do federalismo, associada à primeira, é, conforme Abrucio (2010), a busca de unidade nacional. Em um ambiente marcado por tais heterogeneidades, para construir uma nação sólida é preciso construir uma ideologia nacional que seja alicerçada por instituições.

Do mesmo modo, há nesse modelo um grande potencial democrático, com a aproximação dos governos e suas comunidades por intermédio da descentralização, com a valorização das peculiaridades regionais sem destituir a unidade nacional e também ressaltando a importância da negociação no processo político. Nesse ponto, o federalismo enfatiza a base consensual da política e a importância da liberdade na constituição e manutenção de repúblicas democráticas. Por esse ângulo, o federalismo contribui para fortalecer o Estado de Direito e garantir as liberdades individuais; assim propicia o governo de amplos territórios de forma democrática além de promover a democracia consensual (LIJPHART, 2008; ABRUCIO, 2010; ELAZAR, 2011).

Outras vantagens proporcionadas pelo federalismo são, conforme Elazar (2011), a promoção da participação social e a possibilidade de um maior *accountability*¹, visto que os governos se tornam mais próximos do cidadão. Por intermédio da aproximação dos governos e do incentivo à participação social, há uma tendência de melhorar as políticas públicas, de forma a produzir respostas mais rápidas e adequadas aos cidadãos.

De maneira semelhante, com a experiência de vários governos, o federalismo também pode gerar maior eficiência nas políticas públicas, por meio da possibilidade de inovação nas políticas. Como exemplo, no caso brasileiro, o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Escola (hoje Bolsa Família). Ambos os programas, que são reconhecidos nacionalmente, nasceram por iniciativas dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2010).

Entre as desvantagens do federalismo, há consenso na literatura quanto a indicação da multiplicação do número de atores com poder de veto, o que dificulta o processo de tomada de decisão e de consenso, podendo gerar diversas dificuldades de coordenação nas políticas públicas (ABRUCIO, 2010; WEAVER, ROCKMAN, 1993 *apud* ARRETCHE, 2010).

Logicamente, conforme Abrucio (2010), ao aumentar a complexidade do processo decisório, em virtude da multiplicação do número de atores, o federalismo pode gerar problemas, como a dificuldade para definir e conciliar os interesses locais com os nacionais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política. Neste contexto, também pode haver falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes, que são, por definição, autônomos para tomar decisões.

Essa autonomia está relacionada com outra desvantagem do federalismo: a constituição de um contexto político competitivo e não cooperativo. Nesse quadro, os problemas de coordenação dos objetivos das políticas se tornariam ainda mais difíceis, podendo gerar superposições de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (WEAVER, ROCKMAN, 1993, *apud* ARRETCHE, 2004). A competição pode, ao invés de direcionar o Estado no sentido da redução das desigualdades territoriais, gerar alta desigualdade entre as jurisdições, podendo levar até mesmo a uma “corrida para baixo no gasto social” (TIEBOUT, 1956; PETERSON, 1995 *apud* ARRETCHE, 2010). Esse

¹ Segundo Espinoza (2012), o termo *accountability* pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

incentivo explica porque Estados federativos podem ser encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais (WEIR e ORLOFF e SKOCPOL, 1988; PETERSON, 1995; PIERSON, 1996; BANTING CORBETT, 2003 *apud* ARRETCHE, 2004).

Por fim, cabe destacar que, conforme Arretche (2004), as heterogeneidades de cada país e suas trajetórias históricas resultarão em configurações diversas de modelos federalistas que possam propor soluções em conformidade com suas especificidades. Todos os efeitos políticos, econômicos e sociais do federalismo dependerão da forma como ele está configurado, o que significa que os governos irão apresentar variações em sua capacidade de coordenar as políticas nacionais e subnacionais (ARRETCHE, 2004). As questões mais importantes são o grau de concentração da autoridade política, as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal, a forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo assim como estes irão se relacionar (RIKER, 1964, 1975; STEPAN, 1999 *apud* ARRETCHE, 2004).

O Brasil, por exemplo, possui um arranjo federativo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras. Embora os governos subnacionais tenham um papel importante no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2010).

1.3 A evolução do federalismo brasileiro

Historicamente, o Brasil se caracteriza como um país heterogêneo. Mesmo tendo o mesmo colonizador, o território brasileiro foi colonizado de formas diferentes, e a consequência disso foi a produção de regionalismos, com costumes diversos, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares. Consoante a isso, a história do país também é marcada pelas desigualdades sociais, assimetrias e tensões intergovernamentais e, em função disso, acaba

apresentando limites na efetivação dos direitos sociais e no alcance das políticas públicas, entre elas, a política educacional (ABRUCIO, 2010; DOURADO, 2013).

Por isso, torna-se importante conhecer a trajetória do federalismo no Brasil, que alterna períodos de centralização e descentralização nas dimensões fiscal, política e administrativa.

1.3.1 Da primeira República ao Regime Militar

O Brasil adotou o sistema federativo conjuntamente com o regime republicano, em 1889. No entanto, uma efetiva República federativa foi algo distante do modelo político que vigorou na Primeira República (1891 a 1930). A trajetória brasileira foi marcada pelas oscilações entre democracia federativa e autoritarismo centralizador. Devido a essa inconstância da democracia, a federação também não foi uma constante na história do Brasil (SOARES, 2013).

Cabe lembrar que o federalismo da Primeira República se sustentou em uma estrutura estadual oligárquica, em que as oligarquias rurais situadas nos Estados mais ricos do país, São Paulo e Minas Gerais, ampliaram seu poder e dominaram o governo central e conduziram o país em função de seus interesses, mantendo a grande massa da população excluída do processo decisório e marginalizando as outras províncias. Aquela configuração do federalismo contribuiu para aumentar a desigualdade territorial no Brasil (ABRUCIO, 2010; SOARES, 2013).

O federalismo sofreu grandes modificações na Era Vargas, iniciada em 1930. Houve o fortalecimento do poder central (Executivo Federal) e uma nova conformação política e social no país; a expansão dos direitos políticos e sociais, como a ampliação do direito de voto e mudanças relevantes no processo eleitoral - voto secreto, feminino, criação da Justiça eleitoral, a implantação dos direitos trabalhistas e também a expansão ações e de políticas nacionais em várias áreas sociais, como na Educação. As principais mudanças, no entanto, foram implementadas no período autoritário do Estado Novo (1937-45), fato que revela o enfraquecimento da federação, com a promoção de ampla centralização política e a subtração do poder dos entes subnacionais.

O período de 1946 a 1964 correspondeu à primeira experiência democrática e de federalismo efetivo no país. Importantes mudanças aconteceram como a ocorrência do

voto universal e de eleições regulares dos poderes executivos e legislativos nacionais e subnacionais. Conforme Abrucio (2010), as relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas em termos da coexistência entre autonomia e interdependência. Houve descentralização fiscal, administrativa e legislativa em favor dos Estados e, em menor grau, mas de forma inédita, dos municípios, estabelecendo as condições de autonomia subnacional.

Todos os avanços desse período foram interrompidos com o autoritarismo unitário iniciado pelo golpe de 1964. Durante o regime militar (1964-1985), o governo central rompeu com o federalismo que estava se fortalecendo no país e construiu um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que expandiu as políticas sociais, incluindo a educação. Na verdade, durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. Não havia autonomia política, nem fiscal para governadores e prefeitos das capitais, pois estes eram selecionados mediante indicação da cúpula militar, ou seja, sua autoridade política não derivava do voto popular direto. Além da centralização política, houve forte centralização fiscal, com a reforma fiscal do início dos anos 1960, que concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal (ARRETCHE, 2004).

1.3.2 A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico

Com processo de abertura política do regime autoritário na década de 1970 e o restabelecimento da democracia, o Estado federativo brasileiro voltou a ser fortalecido, e teve na Constituição Federal de 1988 o ápice do processo de democratização e o marco da dinâmica federativa atual. O principal fundamento desse novo modelo federativo foi a descentralização, que era bastante defendida por partidos e lideranças políticas contrários ao governo dos militares. Estes consideravam a descentralização como uma dimensão importante do sistema democrático (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2010).

O processo de descentralização no Brasil significou não somente mais recursos e poder aos entes subnacionais, mas também implicou no grande diferenciador do Brasil frente a

outras federações, os municípios tornaram-se a terceira esfera de poder territorial - processo conhecido como municipalização (ALMEIDA,2005; ABRUCIO, 2010).

É válido ressaltar que esse processo de municipalização afetou fortemente o desenho da política de Educação, de forma que os municípios passaram a ter ampla responsabilidade sobre as ações educacionais nos ensinos fundamental e pré-escolar.

Abrucio (2010) destaca que no que tange as políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 baseou-se em alguns aspectos como a busca pela universalização das políticas, com ênfase na garantia dos direitos sociais, a democratização da gestão estatal, a profissionalização da burocracia, a descentralização (principalmente no que tange a municipalização das políticas) e, por fim, a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional. Nas palavras do autor,

É equivocado dizer que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção em três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas, e de maneira geral pelo artigo 23 da Carta Constitucional. Pela primeira vez na história foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração à complexidade da Federação brasileira. (2010, p. 9)

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização – que aconteceu em todas as esferas, especificamente, política, legislativa, fiscal e administrativa - alteraram profundamente as bases de autoridade dos governos locais. No que tange a descentralização fiscal, se ampliou a parcela dos tributos federais que é transferida aos governos subnacionais, com o aumento do fluxo de recursos principalmente às municipalidades, que também passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância (ARRETCHE, 2002; ABRUCIO, 2010; SOARES, 2013).

Um dos problemas foi que esse processo de descentralização gerou uma situação autonomista que aconteceu sem muito estímulo à construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. O resultado imediato desse modelo foi o surgimento de um federalismo autárquico, que se baseia na ideia irreal de que os entes subnacionais, principalmente os municípios, seriam capazes sozinhos de formular e implementar todas as políticas públicas. Isto é equivocado tanto porque muitas localidades não têm capacidade organizacional - administrativas, financeiras ou políticas - como também pelo fato de muitos dos problemas serem de natureza intermunicipal, interestadual ou, até mesmo, nacional (DANIEL, 2001, *apud* ABRUCIO, 2010).

Na política educacional, por exemplo, a excessiva autonomia política não acompanhou a emancipação administrativa do setor de ensino municipal. Assim, o cenário além de não cooperativo no plano intergovernamental, também se caracterizou por uma grande fragilidade financeira dos municípios, com baixa capacidade para geração de receita e fortemente dependentes da União.

Esse processo de descentralização, com atribuição de autonomia aos entes subnacionais, acabou por gerar resultados bastante díspares pelo país, que reproduziram a própria desigualdade que marca a federação brasileira. Como os municípios são muito heterogêneos, o simples repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos, no acesso aos bens e serviços públicos (ABRUCIO, 2010).

Dessa forma, resultados negativos foram apresentados no contexto da descentralização, com ênfase na municipalização. Devem ser destacados: a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas; a baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade tanto para formular quanto para implementar os programas governamentais - mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; fatores como o clientelismo, o excesso de poder nas mãos do prefeito ou mesmo o pouco interesse em participar politicamente.

Os resultados do federalismo autárquico – a competição, em especial, no âmbito fiscal, sob a forma de “guerra fiscal” entre os estados; a falta de coordenação na gestão das políticas públicas, gerando sobreposições e lacunas na oferta de serviços e bens públicos

– estimularam iniciativas recentralizadoras a partir de meados da década de 1990, conforme tratado na próxima seção.

1.3.3 Instrumentos e mecanismos de recentralização da federação brasileira no pós-constitucional

É importante entender que a descentralização não reduz a importância do governo nacional, que pode expandir-se para novos campos de ação ou assumir novos papéis normativos, reguladores ou redistributivos em contrapartida ao aumento das responsabilidades dos governos subnacionais.

A partir de meados da década de 1990, foi adotado um modelo cooperativo complexo na federação brasileira, que combinou a manutenção de áreas próprias de decisão das instâncias subnacionais; descentralização no sentido de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal. Essa estrutura gerou relações intergovernamentais que assumem diferentes formas em políticas públicas distintas (ALMEIDA, 2005).

Como visto anteriormente, a partir da Constituição Federal de 1988, a federação brasileira tornou-se mais descentralizada, implicando uma autonomia ampliada em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios, transformados em entes federativos. Além disso, essa Constituição, ao institucionalizar competências próprias dos municípios, transformou-os em atores institucionais no arranjo político federativo e na implementação de políticas públicas no país. (SELCHER, 1989; LEME, 1994; SOUZA, 1997; MELLO, 2005, *apud* ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2010).

Algumas consequências advindas da Constituição Federal de 1988 foi o crescimento das receitas dos estados e municípios e o poder de taxação dos Estados, ampliado para incluir petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações. As receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tiveram um crescimento de cerca de 7% das receitas federais provenientes de impostos, indo de 14% e 16%, em 1985, para 21,5% e 22,5% em 1993 (ALMEIDA, 2005).

O fato é que os governos subnacionais, principalmente os municipais, ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições administrativas, financeiras ou políticas para usufruir da nova condição. Não seria possível, portanto, estabelecer uma maior descentralização sem a construção de mecanismos coordenadores (ABRUCIO, 2010). Essa construção iniciou-se, conforme dito, na segunda metade da década de 1990, quando a capacidade real de os governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal, assegurada pela Constituição Federal de 1988, sofreu restrições.

A negociação das dívidas estaduais constituiu um componente central da estratégia bem-sucedida de combate à inflação. No período de inflação alta, os governos estaduais praticaram políticas fiscais frouxas; o endividamento dos Estados cresceu de modo continuado. Apesar de três rodadas de negociações com o governo federal, entre 1989 e 1993, à época do Plano Real, a situação dos Estados, inclusive dos bancos estaduais, era dramática (ALMEIDA, 2005, p. 35).

Dois movimentos do Governo Federal foram fundamentais no processo de recentralização: o primeiro foi motivado pela forma de enfrentamento das restrições macroeconômicas associadas à estabilização da moeda, depois do Plano Real, e, o segundo, foi consequência dos esforços para garantir recursos aos programas sociais. A própria crise fiscal que levava os governos estaduais à falência aumentou a convicção de que estados e municípios tendiam a “pegar carona” nos esforços federais de estabilização da moeda, o que fortaleceu a ideia de incompatibilidade entre federalismo descentralizado e austeridade fiscal, de forma que a autonomia dos governos subnacionais – sobretudo a autonomia para definir despesas e alocar recursos – deveria ser restringida ou controlada. O declínio do poder dos governadores significou o crescimento do domínio da União, que aconteceu principalmente por meio dos instrumentos da política de ajuste e estabilização macroeconômica no período FHC (1995-2002) (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO 2010).

Após a negociação das dívidas estaduais, cujos termos foram definidos pelo Governo Federal, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Executivo Federal. Pode-se dizer que a LRF foi uma resposta específica e “recentralizadora”, que veio com o desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos no sistema federativo. Seu principal objetivo foi garantir disciplina fiscal em todos os níveis de

governo, mas, apesar de restringir também o Governo federal, as restrições que impôs aos estados e municípios foram significativas e significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas.

A segunda forma de limitação da autonomia de gasto dos governos subnacionais resultou de regras voltadas a garantir a regularidade, a estabilidade ou o uso adequado dos recursos destinados a programas sociais. Neste caso, a preocupação com a eficiência das políticas sociais favoreceu a opção pela vinculação de receitas e de transferências intergovernamentais para gastos sociais específicos. A partir dos anos 1990, políticas sociais por meio de programas focalizados de transferência direta de renda ganharam importância. Surgiram como iniciativa de governos locais, mas ganharam o Governo Federal que, após 1998, criou seis tipos diferentes de programas focalizados de transferência de renda. A criação desses programas significou uma ruptura com o modelo prévio, configurando-se como um processo “recentralizador” de prestação de benefícios sociais (ALMEIDA, 2005).

A justificativa da centralização, de acordo com autoridades federais, era a busca de formas eficientes de enfrentar a pobreza extrema, evitando a instrumentalização clientelista dos programas pelas elites locais. A experiência fracassada do Programa Fome Zero e a unificação dos seis maiores programas da era Cardoso no Bolsa-Família, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, mostra a opção do governo Lula pela permanência de um modelo centralizado na área das políticas de transferência direta de renda. (ALMEIDA, 2005, p.38).

Por fim, cabe destacar a reestruturação do desenho de políticas públicas. Nesse caso, torna-se válido enfatizar o sentido do conceito de coordenação federativa, que vai além da dicotomia entre centralização e descentralização, visto que esta ideia remete mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes e não ignoram as necessidades nacionais de uma federação. A visão coordenadora que tem se instalado em várias políticas públicas, nas quais a União vem exercendo um papel formulador e regulador, não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior, mas sim, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais (ABRUCIO, 2010).

Nessa perspectiva o que tem sido feito, com maior ou menor sucesso em diversas políticas setoriais, é o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental por intermédio de normas com validade nacional que induzem à assunção de tarefas, à redistribuição de recursos entre as esferas de governo e instrumentos de auxílio condicionado para as municipalidades (ABRUCIO, 2010).

Assim, tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, Estados e Municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005, p 38).

1.4 Coordenação e cooperação entre os entes no federalismo brasileiro: associativismo territorial e sistema federativo de políticas públicas

O federalismo tornou-se peça-chave das políticas públicas brasileiras após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que realçou a importância de dois aspectos: a descentralização e as relações intergovernamentais. Entretanto, durante a primeira metade dos anos 1990 foi desencadeado um processo descentralizador e fragmentador que contribuiu para que a articulação entre os níveis de governo ficasse em segundo plano. Os efeitos negativos daquele quadro estimularam, a partir de meados da década de 1990, a construção de formas de associativismo territorial e os sistemas de políticas públicas como respostas aos problemas de coordenação federativa.

Nos sistemas federativos, onde há mais de um governo agindo legitimamente na definição e elaboração das políticas públicas, pressupõe-se a existência de negociações entre os níveis de governo, de forma que se pode afirmar que o grande objetivo de uma federação é compatibilizar o princípio de autonomia dos entes federativos, autônomos por natureza constitucional, com a interdependência necessária. Nesse sentido, para garantir a interdependência entre governos, a coordenação federativa é essencial. Conforme Abrucio (2010), essa coordenação pode ser efetivada pelas seguintes

configurações: sistema federativo de políticas públicas, o associativismo territorial e os conselhos.

O associativismo territorial tem obtido crescente avanço no Brasil em torno de grandes dilemas de coordenação e cooperação, tendo como importante instrumento o consorciamento.

O consórcio pressupõe a união de dois ou mais entes da mesma natureza, sem qualquer subordinação hierárquica, estabelecendo assim uma relação de igualdade que preserva a decisão e a autonomia dos governos locais. O maior desenvolvimento dos consórcios intermunicipais deu-se na área da saúde pública, mas também têm se desenvolvido e sido relevantes na educação e na área ambiental, em especial no tratamento de resíduos sólidos, área que tem recebido significativo apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (ABRUCIO, 2010).

Os conselhos de secretários estaduais têm como foco promover a articulação dos estados e do Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir nas políticas que vêm do governo federal. Como o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) ou Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) (ABRUCIO, 2010).

Dentro desse contexto, o sistema federativo de políticas públicas surgiu como a resposta mais bem-sucedida ao federalismo autárquico e seu processo descentralizador fragmentador. O sistema vai na direção de uma negociação constante entre a União e estados e municípios autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais.

Trata-se de um modelo que supõe a ideia de sistema por meio de uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União que não ignora a autonomia dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Nesse sentido, é válido ressaltar que a União, por meio de uma autoridade regulatória, com um papel formulador e regulador, pode criar mecanismos institucionais que operem na direção da redução das desigualdades e na promoção da coordenação intergovernamental (ARRETCHE, 2010; IPEA, 2010).

Nesta perspectiva, para alcançar uma produção contínua de consenso, o sistema federativo de políticas públicas depende, além da capacidade institucional do governo

federal, da existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais (IPEA, 2010).

O conceito de sistema federativo de políticas públicas ganhou força por conta da experiência do SUS, que baseia-se em um modelo organizador da descentralização dos municípios, com um papel articulador e regulador importante da União e ainda, com um sentido nacional de política. Foi estruturado sobre uma proposta de universalização que buscasse induzir a uma municipalização que combatesse às desigualdades regionais e obedecesse aos padrões nacionais de qualidade (ABRUCIO, 2010).

Na área da educação, o sistema federativo de políticas públicas foi pressuposto a partir do estabelecimento do Regime de Colaboração, o que virá a ser abordado no capítulo seguinte.

1.5 Considerações Finais

É preciso ressaltar que o federalismo não é em si um obstáculo e nem tampouco um provedor eficaz de políticas públicas, seus efeitos políticos, econômicos e sociais do federalismo dependerão da forma como este se configura institucionalmente no Estado.

É evidente que a adoção do federalismo torna mais complexo o processo decisório, sua legitimação e constrói alguns problemas de ação coletiva, o que afetará, portanto, todo o processo da política pública. Processo compreendido desde a formação da agenda política, passando pela formulação da política pública, a tomada de decisão que a envolve, seu processo de implementação e também de avaliação.

Isso acontece em função principalmente do aumento do número de atores na definição e elaboração das políticas públicas, que ao mesmo tempo em que devem ter condições para atuar com efetiva autonomia, também precisam de certo grau de interdependência, buscando um equilíbrio pressuposto pelo cenário federativo. Cenário este que implica dentre os fatores intrínsecos ao seu bom funcionamento a cooperação e/ou coordenação intergovernamental em ações voltadas à integração nacional.

Neste contexto, a questão que se coloca é como avançar para um federalismo cooperativo. A resposta acontece na direção do estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, que devido ao grande número de atores e heterogeneidades entre eles, devem acontecer principalmente por intermédio de normas com validade nacional – como o exemplo da Política Nacional de Educação, que será tratado com maior profundidade nos capítulos posteriores.

2. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL – DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais traços do desenho institucional da política de educação brasileira, configurado sob a forma de Regime de Colaboração, com base nas definições estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Plano Nacional de Educação. O objetivo é verificar se esse desenho configura o que foi denominado por Abrucio (2010) como sistema federativo de política pública, conforme apresentado no capítulo anterior.

Situam-se assim, na primeira seção, os aspectos mais relevantes do desenho institucional e legal da política brasileira de Educação, discutindo os avanços na definição do Regime de Colaboração da Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional n° 59, de 2009. Na segunda e última seção, apresenta-se o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024) e sua importância para a implementação da política de educação no Brasil, sendo abordadas suas definições para dar materialidade ao Regime de colaboração. Por fim, na última seção, verifica-se se o Regime de Colaboração desenhado pelo PNE 2014-2024 é congruente com a definição de sistema federativo de política pública.

2.1 A política de Educação e a construção do Regime de Colaboração

Primordialmente, a Constituição Federal de 1988 surge como a matriz institucional da política de educação. Ao longo dos anos, diversas alterações e complementações foram feitas de modo a tornar mais precisa a redação da versão original e, assim, avançar na institucionalização dos processos de democratização da educação, de responsabilização dos entes federativos, de ampliação do acesso e de buscar formas para melhorar a qualidade do ensino.

A Seção I do Capítulo III da Constituição Federal de 1988, intitulada “Da Educação”, define os pontos mais cruciais da educação em relação aos sistemas de ensino, aos deveres do Estado, aos recursos públicos destinados à área e aos seus objetivos.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como direito social, que segundo o art. 205 é direito de todos, obrigação do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade por meio de princípios como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, garantia de padrão de qualidade e outros princípios estabelecidos pela Constituição Federal no art. 206.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, Art. 205)

Aspectos importantes também são definidos nos artigos 208 e 212. No artigo 208, são definidas as responsabilidades que o Estado deve exercer em vista de assegurar a efetivação do seu compromisso com a educação. No artigo 212, são definidos os percentuais de investimento financeiro do Estado na política. Nesse ponto, anualmente, a União deverá aplicar nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao estabelecer o Brasil como uma República Federativa, a Constituição Federal de 1988 assim o faz sob o pressuposto da interdependência e cooperação entre os níveis de governos, estabelecendo um ordenamento jurídico complexo e indissolúvel, no qual coexistem competências privativas, competências concorrentes e competências comuns.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 1988, Art. 1)

No art. 23, são listadas as competências comuns, cuja efetivação se impõe como tarefa de todos os entes federativos, como a competência de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, definida no inciso V. Nota-se que esse artigo foi criado

considerando a necessidade da interdependência federativa na produção e execução das políticas públicas, em que a noção de competência comum remete a atuação partilhada, aonde um nível de governo atua prioritariamente sobre uma atribuição ou competência, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, ao menos em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos (ABRUCIO, 2010; CURY, 2010).

No que tange a política de educação, pode-se dizer que o art. 23, ao estabelecer a educação como competência comum, cuja efetivação se dá como tarefa de todos os entes federativos, pressupõe a existência de um modelo de sistema federativo de políticas públicas, o que se agrega ao estabelecimento do Regime de Colaboração, que acontece no art. 211, ao determinar que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino de forma colaborativa.

O objetivo do Regime de Colaboração, segundo Abrucio (2010), é articular os entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem, devido ao caráter intergovernamental da política e a existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental. Cabe ressaltar que a ideia de Regime de Colaboração foi utilizada somente nas regras relativas à área de educação. Dessa forma, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar ações descoordenadas capazes de causar efeitos adversos na qualidade da política. (ABRUCIO, 2010).

Na redação original, isto é, a feita em 1988, as atribuições dos entes se davam da seguinte maneira:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. (BRASIL, 1988, Art. 211 – Redação original)

Todavia, a implementação desse modelo educacional não ocorreu como o planejado, principalmente no que diz respeito a municipalização do ensino. Os resultados apresentaram fragilidades, devido, principalmente, à falta de um modelo

intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na área da educação. Não havia critérios claros de repasse de funções e nem arena institucional, nem mesmo incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo, e sua necessária colaboração. O desenho da política abria margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que ainda não ficavam suficientemente claras as competências e responsabilidades de cada ente (OLIVEIRA, 1998; ABRUCIO, 2010; CASTRO, 2010).

Naquele contexto, um dos problemas foi a ausência de uma definição clara do que viria a ser o Regime de Colaboração e como este seria implementado. Conforme Oliveira (1988), principalmente no tocante a educação básica, a ideia de Regime de Colaboração se deu como um conceito politicamente conveniente que se configura como uma “torre de Babel” e dessa forma,

Segundo esse conceito, as três instâncias da Federação podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental aos municípios. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em Regime de Colaboração (OLIVEIRA, 1998, pág. 24)

Esses aspectos, trouxeram uma sensação de fracasso do sistema instituído em 1988, o que acabou por estimular o governo federal, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), a pensar alternativas para esse problema, adotando algumas ações e programas federais com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades.

Conforme Abrucio (2010), a noção de colaboração e de federalismo cooperativo proposto para a área educacional, ainda que com seus limites e condicionantes, veio a ser reforçada e melhor esclarecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), principal legislação educacional brasileira, aprovada em 1996 e amparada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

A LDB de 1996 regulamenta o sistema educacional do Brasil, da educação básica ao ensino superior, seja ele público ou privado. Aprovada em 20 de dezembro de 1996, ela

lançou as bases do Regime de Colaboração, por meio de um maior esclarecimento da distribuição de competências à União, aos estados e municípios, atribuindo responsabilidades específicas para com os níveis de ensino e isso, segundo Castro (2010), sem descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio da autonomia.

Na sequência da aprovação da LDB, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14/1996. Com esta, o artigo 211 ganhou contornos mais bem definidos no que tange as responsabilidades de cada ente no Regime de Colaboração.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.

§ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1988, Art. 211 – Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Um ponto a ser ressaltado, é que naquele contexto, apesar do avanço na definição de responsabilidades, as ausências de normas para a cooperação suficientemente regulamentadas ainda deixavam lacunas de articulação federativa, o que poderiam resultar, e efetivamente resultavam, em descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas que são históricos no Brasil. Essas lacunas são mais visíveis no campo da educação básica em função da obrigatoriedade e da conseqüente necessidade de universalização (MEC/SASE,2014).

Conforme abordado no capítulo anterior, o sistema federativo de políticas públicas supõe a ideia de um modelo em que a União exerce um papel coordenador, com a promoção de uma articulação federativa nacional, sem ignorar a autonomia dos governos subnacionais. Notamos que a própria legislação, tanto na Constituição Federal

de 1988 quanto na LDB de 1996, supõe a existência desse modelo de sistema federativo de políticas públicas ao propor a definição do papel da União como condutor das diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva.

Dessa forma, apesar da necessidade da criação de outras normas para a cooperação, a Constituição Federal de 1988 organizou um modelo de federalismo cooperativo proposto para a área educacional que veio a ser reforçado pela LDB de 1996. Nesse modelo, a divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, com um peso importante aos municípios, somada à definição de um papel importante da União de produzir diretrizes e normas nacionais completavam-se com as noções de Regime de Colaboração e de competência comum (ABRUCIO, 2010).

Nesse sentido, outra ação muito importante no sentido de efetivar o Regime de Colaboração, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), também instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996.

O Fundo teve forte impacto municipalista e promoveu a redistribuição interestadual dos recursos, de forma a aproximar a disponibilidade de recursos ao tamanho das demandas a serem atendidas. Os recursos para o Fundef vinham das receitas dos impostos e das transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

No que tange à redistribuição, cada estado - assim como o Distrito Federal - possui um fundo que funciona como uma conta bancária, onde os recursos dos municípios e dos estados eram depositados. Então, todo o dinheiro é somado e a União inclui sua verba. O total era redistribuído conforme as necessidades dos governos estaduais e municipais, sendo essa distribuição feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica pública, a princípio no ensino fundamental. Os recursos eram transferidos regular e automaticamente, com base no número de alunos em cada uma de suas redes de ensino. Uma das críticas, é que esse mecanismo, apesar de equalizar o investimento dentro de cada estado e estabelecer um valor mínimo nacional a ser investido por aluno, ainda preservava as diferenças regionais.

A mensagem presidencial que acompanhou o encaminhamento do projeto do Fundef ao Congresso Nacional dizia que:

[a Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. (...) em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. (...) a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar [porque] a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996 *apud* ABRUCIO; FRANZESE, 2008)

O Fundef obteve bons resultados, cumprindo com o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental. Ampliou a cobertura do sistema e desenvolveu o princípio da universalização do acesso, houve aumento dos recursos destinados pelos municípios em todos os estados da Federação, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal. A lógica do “dinheiro segue a matrícula” acabou por obrigar a uma maior responsabilização dos entes na política de educação (ARRETICHE,2002; ABRUCIO,2010).

Os ganhos obtidos com a adoção do Fundef propiciaram a extensão do modelo mais à frente, de forma a estender o alcance a todo o ensino básico com a criação do Fundeb, aprovado pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, que converteu o Fundef em Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) durante o governo Lula. Enquanto o Fundef estava restrito ao financiamento do Ensino Fundamental e à valorização dos docentes, o Fundeb atende a toda educação básica, da creche ao ensino médio, e valoriza os profissionais da educação como um todo, não só os professores (ARRETICHE,2002; ABRUCIO,2010; CURY, 2010; OLIVEIRA E SOUSA,2010; REZENDE, 2010).

Tanto o Fundef quanto o Fundeb refletem melhorias inquestionáveis no sentido de combate aos problemas de coordenação e cooperação intergovernamental na distribuição dos recursos financeiros da área, além de promoverem diretamente avanços no sentido da ampliação do acesso e das condições para a permanência na escola e na valorização dos profissionais. Todavia, as melhorias consequentes dos Fundos não implicaram um Regime de Colaboração efetivo, apesar de progredirem nesse sentido.

Pode-se dizer que os avanços fazem parte da função supletiva e redistributiva da União e que o Regime de Colaboração se beneficiou disso.

Outra modificação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, foi no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, referente as competências comuns dos entes federativos. Segundo o parágrafo único desse artigo, as “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”. A indicação da necessidade dessa regulamentação é fundamental para as políticas públicas, particularmente para garantir a oferta de educação escolar com qualidade.

Conforme Abrúcio (2010), uma das falhas desse aparato foi a não institucionalização dos fóruns federativos, o que implica a restrição dos avanços. Sem esses espaços para deliberação, há maior dependência da força de cada ente, o que se torna problemático, visto os problemas de autonomia dos municípios, além disso, segundo o autor, a federação ficaria menos equilibrada e perderia em *accountability*.

Apesar disso, houve ganhos importantes para a política de educação. O primeiro deles ocorreu durante o segundo mandato do governo Lula: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007.

O PDE foi estruturado inicialmente em ações voltadas para todos os níveis e modalidades da educação, com uma concepção de política educacional voltada, principalmente, para o acesso e a permanência do aluno na escola. Uma das finalidades do PDE foi a preocupação em tornar suas medidas o mais institucionalizadas possível e, dessa forma, fazer com que sua continuação seja para além de uma gestão de governo.

Na educação básica, as ações do PDE foram estruturadas a partir do decreto conhecido como “Compromisso Todos pela Educação” por meio do Decreto nº 6.094, de 24 abril de 2007. Tido como um programa estratégico, o PDE consistiu em um plano de metas que teve como objetivo a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios para atuação em Regime de Colaboração, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica no Brasil. Nele, foram previstas ações que deveriam ser acordadas entre os entes por meio de convênios e definidas em Planos de Ações Articuladas (PAR).

Por meio de uma iniciativa técnica da União, a elaboração do PAR compreende, para as esferas estadual ou municipal, o preenchimento de dados cadastrais dos atores

subnacionais envolvidos no planejamento; o diagnóstico da educação estadual ou municipal e a elaboração do plano com a escolha das ações. Para isso, a União oferece principalmente instrumentos de avaliação de políticas.

No PAR, o diagnóstico da realidade educacional local ocorre em torno de quatro grandes dimensões que compõem a estrutura do Plano de Ações Articuladas: Gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. A partir desse diagnóstico, é proposto um conjunto específico de ações e subações, resultando no Plano de Ações Articuladas (PAR). Quando o PAR é concluído, técnicos do Ministério da Educação (MEC) analisam os dados e, se necessário, solicitam correções. O passo seguinte é a celebração de compromisso com cada unidade, seja estado ou município.

A integração dos entes federados ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” foi estabelecida por meio da assinatura de termo de adesão, assumindo, por meio disso, o compromisso da implementação das diretrizes estabelecidas. Da data de lançamento do Plano de Metas Compromisso, em abril de 2007, até final de julho de 2008, o MEC conseguiu que a totalidade dos municípios e estados brasileiros, além do Distrito Federal, aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2008).

Pode-se dizer que a assinatura e a execução dos convênios compreendiam um pacto nacional pela melhoria da educação que, segundo o MEC, consistiu em um novo Regime de Colaboração que buscou conciliar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

Para isso, tornou-se necessária a criação de uma estrutura institucional e de tecnologia da informação capaz de instrumentalizar o acompanhamento do cumprimento das obrigações firmadas. Nesse contexto, foi criado o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), que chegou a ser premiado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública, em 2009.

Outro avanço no sentido de configuração do Regime de Colaboração foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador criado com fim de

verificação do cumprimento das metas fixadas, combinando informações relativas ao desempenho escolar dos alunos e ao fluxo das aprovações. Pode-se dizer que tanto o PAR quanto o Ideb foram componentes importantes para instrumentalização do Regime de Colaboração.

Conforme Camini (2010), uma das principais críticas quanto ao exposto é que os entes subnacionais, por pronunciarem-se apenas por meio de adesão ao Plano de Metas, perderiam, de certa forma, a condição de protagonistas no processo. Entretanto, é válido ressaltar que a elaboração do PAR é sugerida de forma autônoma pelos entes subnacionais, porém, sem desconsiderar as dificuldades que estes entes venham a encontrar. A União, em seu papel supletivo, assegura a assistência técnica e financeira necessária a esses entes federados, de forma a promover a autonomia dos governos subnacionais.

Outro ponto importante a ser considerado é que o PAR leva em consideração os contextos locais – tanto no que diz respeito ao cenário da educação local quanto das dificuldades da própria gestão governamental. Dessa forma, o que se observou é que os próprios gestores que coordenam a política educacional nas redes públicas assumiram uma posição de defesa da proposta do PDE, não se considerando como figurantes, mas sim como atores importantes do processo.

Avanços também podem ser apontados no que diz respeito a educação superior e à educação profissional. No primeiro caso, a ação do governo federal foi estruturada em torno do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tinha como principal mecanismo indutor da ação a exigência de que as universidades elaborassem planos de reestruturação que deveriam compreender, entre outras coisas, o aumento de 100% do número de alunos em dez anos (a partir de 2008) e implementar medidas democratizantes em sua estrutura. Cabe observar que todas as 55 universidades federais aderiram ao Reuni.

Com o Reuni, a rede pública de ensino superior foi significativamente ampliada. A rede privada, por seu turno, foi favorecida por dois programas também federais: o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). O primeiro, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições de ensino superior privadas. Já o Fies é destinado a financiar a graduação na educação superior,

este também possibilita ao bolsista parcial do Prouni financiar parte da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

Na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, as redes estaduais contaram com o Programa Brasil Profissionalizado, que possibilitou os seguintes avanços: (a) a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional; (b) a expansão e modernização da rede existente, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets); (3) um acordo entre o governo federal e as entidades do denominado Sistema S, que reúne entidades como Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). No que se refere a essa última iniciativa, é interessante ressaltar que o Senai e Senac passaram a ter de aplicar dois terços de sua receita na oferta de cursos profissionalizantes gratuitos para jovens de baixa renda, o que se configurou como uma medida que ampliou a oferta de vagas gratuitas na educação tecnológica.

Alguns resultados decorrentes das ações educacionais do PDE foram: aumento nas taxas de escolarização e de alfabetização; a instituição de um quadro institucional favorável para que o ensino médio pudesse se desenvolver - visto que é o setor da educação básica onde as diversas desigualdades se acentuam -; o estabelecimento de regras mais transparentes e metas mais precisas; avanços no acompanhamento público e controle social, além de direcionar a instituição da Emenda Constitucional nº 59/2009.

Finalmente, para fins de análise do desenho institucional da política de educação nesta seção, tratamos da Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, que deu nova redação a importantes artigos da Constituição Federal de 1988.

Entre as principais mudanças, inclui-se a que definiu, no artigo 208, como obrigatória a educação dos quatro aos 17 anos de idade, abrangendo a oferta de serviços gratuitos na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, devendo ser assegurada inclusive para todos os que não tiveram acesso na idade própria ou “escolar”. Na redação original, a oferta gratuita de serviços escolares era destinada somente às crianças consideradas em “idade escolar” e restringida ao ensino fundamental.

No artigo 212, foi incluída a redução anual do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e

desenvolvimento do ensino. Na prática, isso significou que, a partir de então, o governo federal deixaria de ter autorização para desviar recursos da educação para o pagamento da dívida pública. Por fim, ainda no que tange às mudanças constitucionais, o artigo 211 passou a determinar que os entes federados deverão definir formas de colaboração nos sistemas de ensino, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, reforçando-se, assim, a responsabilidade dos entes federativos perante a política de educação.

Pode-se dizer, por fim, que a ação mais importante no sentido de evoluir na direção da instituição de um Regime de Colaboração efetivo se deu na nova redação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o PNE, que deve orientar as ações do então denominado Sistema Nacional de Educação (SNE), a ser tratado na próxima seção.

2.2 O Plano Nacional de Educação e a institucionalização do Regime de Colaboração

A ideia de um “plano nacional de educação” foi lançada ainda em 1932, no que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação” (CURY, 2011). A iniciativa tinha como pretensão transformar a educação em um problema nacional e desembocou na inclusão, na Constituição Federal de 1934, da atribuição à União da competência de “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (artigo 150). As iniciativas para a elaboração da proposta foram iniciadas em 1936 e, em maio de 1937, um projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional. No entanto, em virtude do fechamento do Congresso no final de 1937, a tramitação do projeto não chegou a ser concluída (CURY, 2011).

A Constituição Federal de 1946 foi inerte quanto à exigência de elaboração desse plano, cuja ideia veio a ser recuperada pela Constituição Federal de 1967 e reafirmada pela Emenda Constitucional de 1969 (art. 8º, inciso XIV). Apesar disso, durante o regime

militar, os planos elaborados para a educação restringiram-se, de acordo com Cury (2011), aos de aplicação de recursos dos fundos destinados à área.

Com o processo de redemocratização, em 1988, a exigência de um plano nacional de educação foi incluída na Constituição Federal, devendo ter vigência plurianual, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988, Art. 214 – Redação Original). Apesar de direcionado por princípios importantes como a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade do ensino, até então, o PNE não apresentava vínculo com a ideia de promoção do Regime de Colaboração, definido no artigo 211.

Foi na LDB de 1996 que o PNE foi disposto considerando o Regime de Colaboração entre os entes federativos no que tange a sua elaboração e implementação. Assim, o art.9º determina que a União se encarregaria de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, Lei 9.394, art. 9º, 1996).

A condição do Plano Nacional de Educação foi transformada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, de forma que esse plano passou de uma disposição transitória da LDB de 1996 para uma exigência constitucional com periodicidade decenal.

Além do mais, essa emenda especificou também os objetivos, escopo e metas do plano. Os objetivos do plano, estabelecidos no artigo 214, passaram a ser a articulação do “sistema nacional de educação em Regime de Colaboração” e a definição de “diretrizes, objetivos, metas e 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”.

Outra mudança importante aconteceu no que tange à aplicação de recursos, também efetivada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Houve, então, a inclusão de mais um inciso ao artigo 214, que preconiza o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (inciso VI) e mudança no parágrafo 3º do artigo 212, que passou a ter a seguinte redação: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das

necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

O primeiro PNE foi aprovado em 2001 (Lei nº 10.172), abrangendo diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino. Três anos após findada sua vigência, após um amplo processo de debate que começou na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010 e culminou com sua aprovação pelo Congresso Nacional, foi aprovado o segundo PNE em 2014 (Lei nº 13.005/2014), contendo metas e estratégias para todos os níveis de ensino para os dez anos seguintes.

Interessante ressaltar, que o PNE foi tema importante na Conferência Nacional de Educação (CONAE), cujo tema foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. A conferência, que aconteceu em 2010, foi precedida por conferências municipais e conferências estaduais, realçando assim o caráter democrático do PNE.

O PNE alcançou caráter de Plano de Estado, e por ser decenal, ultrapassa diferentes gestões de governo, podendo auxiliar no enfrentamento da descontinuidade das políticas públicas a cada mudança governo, isso além de possuir prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs). Nessa perspectiva, um dos pontos basais é a busca pela continuidade do plano. Como determinado no artigo 12, até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência do PNE, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio. Isso faz com que planos de governo tenham de tomar o PNE como referência, o que contribui para políticas no setor de educação.

Dez diretrizes compõem a estrutura do PNE 2014-2024: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação, da formação para o trabalho e para a cidadania; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB); a valorização dos profissionais da educação; e, por fim, a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

No que tange ao financiamento das ações, além do estabelecimento da meta de aplicação de recursos públicos em proporção do PIB, há explícita vinculação de recursos para a sua execução. No art. 10 do PNE 2014-2024, determina-se que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais de todos os entes da federação deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias neles estabelecidas, a fim de viabilizar sua execução.

Os objetivos do PNE 2014-2024 foram compostos em vinte metas nacionais, com a definição de 254 estratégias para alcançá-las. Estas devem, segundo o art. 3º, ser cumpridas no próprio prazo de vigência da Lei 13.005/2014, sendo algumas de cumprimento intermediário.

Segundo dados do MEC, esses grupos de metas subdividem-se em quatro dimensões: o primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais; o segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade no contexto federalista; o terceiro trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas; por fim, o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.

Dentre as ações mais urgentes propostas pelo PNE 2014-2024, vale destacar as seguintes: a universalização do acesso à educação básica, principalmente do setor infantil e ensino médio; a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), prevista nas estratégias relacionadas ao Ensino Fundamental e Médio, a fim de garantir mais equidade de aprendizagem e melhor formação docente; e, por fim, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), com propósito de articulação e clareza sobre as responsabilidades de cada ente federado no cumprimento do PNE.

Um último ponto importante a ser destacado, em relação ao PNE vigente, é que, embora este tenha se estabelecido como o articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE), após três anos de vigência, esse sistema ainda não foi instituído. O próprio Ministério da Educação reconhece que a instituição do SNE é uma das tarefas mais urgentes e necessárias na área, visto que sua ausência tem resultado em graves fragilidades para a

educação nacional, como falta de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Fatores decorrentes do contexto federalista brasileiro que não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país (MEC,2015).

Nessa perspectiva, a ideia de sistema se dá como um mecanismo de coordenação intergovernamental por meio de preceitos com validade nacional, que surge como uma possível solução para o dilema das relações intergovernamentais, especificamente o seguinte: como coordenar a descentralização e a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais sem prejudicar o princípio de autonomia dos entes federativos?

Para concretizar a agenda instituinte do SNE, a lei do PNE 2014-2024 define ações que, se organizadas de maneira sistêmica, podem auxiliar na efetivação desse sistema e concretização do Regime de Colaboração. São elas: realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio, a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e instâncias similares em cada estado, e a elaboração de planos subnacionais consonantes ao PNE 2014-2024, no prazo de um ano após a publicação da lei que o institui.

Por fim, cabe destacar que, no que se refere ao cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, o artigo 5, estabelece que elas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias como o Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE). O cumprimento das metas também pode ser acompanhado pela sociedade civil, por meio da plataforma “PNE em movimento” pelo Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC/MEC). Vale destacar que o SIMEC aborda a situação de cada meta estabelecida no PNE de forma atualizada. Os últimos dados disponíveis se baseiam na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 (PNAD/IBGE).

2.3 Considerações Finais

Ao longo dos anos, o desenho institucional da política de educação ganhou novos contornos que permitiram avanços inquestionáveis no sentido de efetivar-se um Regime de Colaboração. Para isso, alterações normativas por meio de emendas constitucionais como as de nº 53, de 2006, e nº 59, de 2009, e de iniciativas legais, como as do Fundef e do Fundeb, e iniciativas de natureza mais operacional, como o PDE e, mais recentemente, o PNE 2014-2024, permitiram, dentre outros avanços na política de educação, um maior esclarecimento na definição de papéis e maior responsabilização dos entes federativos, melhorias no diagnóstico dos problemas, progressos no investimento e na distribuição de recursos, ampliação do direito de acesso e permanência e melhoria na qualidade da educação pública. Dessa forma, é inegável que as mudanças estabelecidas, dado o contexto nacional, foram tomadas na direção correta.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que o PNE 2014-2024, desde sua aprovação, constitui-se como o principal instrumento de fortalecimento e materialização do Regime de Colaboração, na medida em que, dentre outras ações, busca articular a atuação dos entes federativos para a construção de um sistema nacional. Provavelmente, este é um dos maiores desafios da educação brasileira para os próximos anos.

Enfim, afere-se que, apesar de um sistema nacional ainda não ter se consolidado dentro da perspectiva do PNE 2014-2024, o estabelecimento de metas factíveis com validade nacional, o monitoramento e avaliação da execução dos objetivos e a instituição de fóruns intergovernamentais de deliberação, tanto bipartites quanto tripartites, enquadram o Regime de Colaboração como um modelo de sistema federativo de políticas públicas que pode contribuir para a superação dos problemas resultantes do contexto do federalismo brasileiro.

É considerando a importância do PNE 2014-2024 para a efetivação de um sistema nacional na política de Educação, que serão mapeados, no último capítulo deste trabalho, a partir da literatura disponível, os principais desafios e possibilidades à implementação dos seus objetivos e metas.

3 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DO PNE 2014-2024 EM REGIME DE COLABORAÇÃO.

Este capítulo tem como objetivo principal traçar os desafios e as possibilidades à implementação dos mecanismos e estratégias estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para dar materialidade ao Regime de Colaboração. O suposto é o de que a concretização desse regime é a base de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Para isso, consideram-se os dispositivos legais e os objetivos e metas estabelecidos pelo PNE, reduzindo o escopo de análise àqueles referentes a educação básica.

Assim, a discussão busca esclarecer melhor algumas metas do PNE 2014-2024, apresentando alguns dos resultados mais recentes e, ainda, contextualizando os desafios e possibilidades para implementação dos mecanismos que visam a efetivação do Regime de Colaboração.

3.1. A implementação do PNE 2014-2024 na efetivação do Regime de Colaboração

Abordar a educação no Brasil implica abordar também a organização federativa do Estado, cuja essência é descentralização do poder e a autonomia dos entes federados. Fato que, conforme tratado nos capítulos anteriores, aproxima os governos de suas comunidades e auxilia a lidar melhor com as peculiaridades regionais ao mesmo tempo em que gera dificuldades para definir e conciliar os interesses locais com os nacionais, lidar com as desigualdades regionais e articular esforços nas políticas públicas.

Por definição legal, os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração. Na educação básica, os municípios devem atuar no ensino fundamental e na educação infantil ao passo que os estados e o Distrito Federal devem atuar no ensino fundamental e médio, enquanto a União deve exercer um papel articulador, a fim de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (BRASIL, 1988, Art. 211).

A distribuição das responsabilidades sobre a política de Educação, divididas entre União, estados, municípios e Distrito Federal, acaba por gerar a existência de diferentes sistemas de ensino no Brasil que fluem de forma desconexa, indo na direção contrária de uma oferta igualitária de educação pública, resultando muitas vezes na fragmentação e/ou falta de colaboração entre as esferas governamentais e descontinuidade dos programas. Esses fatores, conforme tratado neste trabalho, dificultam a concretização do Regime de Colaboração.

Dessa forma, o contexto de descentralização e federalismo diante da extensão territorial e da complexidade política, social e econômica do Brasil pressupõem a construção de mecanismos coordenadores, como o PNE, que atualmente se constitui como o principal instrumento de fortalecimento e materialização do Regime de Colaboração.

O papel do PNE está em desenvolver um diagnóstico da situação educacional do país e, a partir dessa avaliação, determinar estratégias de ação e metas, orientadas por princípios e diretrizes, a fim de guiar as políticas públicas educacionais e combater os problemas de coordenação e colaboração do sistema de educação brasileiro. O plano é, portanto, uma ferramenta para planejar e articular as ações de todas as esferas da federação em função de objetivos em comum, mas sem obstruir o princípio de autonomia dos entes federativos.

Para fins de análise, tem-se como referência cinco mecanismos e estratégias para promover a articulação federativa e efetivar o Regime de Colaboração estabelecidos pelo PNE 2014-2024: 1) o estabelecimento de metas nacionais, de forma a garantir um padrão de unidade em busca da melhoria da qualidade educativa em nível nacional; 2) a criação de arenas intergovernamentais para deliberação; 3) o enquadramento das legislações estaduais e municipais em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE; 4) o aumento da meta de investimento da Educação em proporção do PIB e 5) a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Os objetivos do PNE 2014-2024 foram compostos em vinte metas nacionais, direcionadas por 254 estratégias. Entre os objetivos, o principal é articular o Sistema Nacional de Educação. Segundo o art. 3º, tais metas devem ser alcançadas no prazo de vigência do próprio PNE 2014-2024, isso se não houver prazo inferior definido.

Como antecipado, essas metas subdividem-se em quatro dimensões: o primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, o

segundo grupo diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade. O terceiro bloco trata da valorização dos profissionais da educação, e o quarto grupo refere-se ao ensino superior. A análise desenvolvida neste trabalho tem como foco as metas definidas no primeiro e no segundo grupos, reduzindo-se, assim, seu escopo aos pontos que afetam diretamente a educação básica. As metas de interesse para a discussão serão identificadas ao longo do próprio texto.

3.3.1 Resultados, desafios e possibilidades - Mecanismos para efetivação do Regime de Colaboração na educação básica

Segundo definição do art. 21, inciso I, da LDB, de 1996, a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, conforme definição do art. 22 dessa mesma lei.

Por referência ao primeiro mecanismo/estratégia para a efetivação do Regime de Colaboração – o monitoramento do cumprimento de metas/objetivos do PNE -, cabe destacar que a situação do PNE em junho de 2017 é a seguinte: oito dentre as vinte metas já apresentam prazos vencidos. Dentre estas, estão propostos importantes objetivos para a educação básica, como a universalização, até o ano de 2016, dos setores infantil e ensino médio (OPNE, 2017).

Definitivamente, o estabelecimento de metas em busca da melhoria da qualidade educativa a nível nacional é em si um mecanismo importante para promover a articulação interfederativa, porém, para que sejam atingidos os objetivos, outros fatores devem ser associados. Um deles é, sem dúvidas, a realização de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas das metas estabelecidas, conforme estabelecido no art. 5º do PNE 2014-2024. O monitoramento estimula a execução dos objetivos e possibilita acompanhar de perto o prosseguimento das metas, enfatizando a transparência e a prestação de contas, além de permitir a correção dos desvios das ações. No tocante a este plano, pode-se dizer que o monitoramento é um dos fatores de maior sucesso.

Em virtude do monitoramento estabelecido, é possível verificar se o PNE 2014-2024 vem cumprindo com seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no

país. Especialmente pela plataforma denominada Observatório do PNE (OPNE), que traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, é possível apresentar a situação mais atualizada das metas, conforme segue.

Na educação infantil, o propósito era de universalizar, até 2016, a educação na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE (Meta 1). Os resultados na inserção de crianças de 4 e 5 foram próximos ao previsto, com 90,5% das crianças atendidas até 2015, enquanto na etapa de 0 a 3 anos, os resultados em 2015 chegaram a somente 30,4%. Nesse ponto, é válido ressaltar que o PNE 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta que foi descumprida e agora postergada para o final da vigência do plano atual (OPNE, 2017; ABEB, 2017).

Na educação fundamental, a meta é de universalização do ensino fundamental para toda a população de 6 a 14 anos e na garantia de que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada - até os 16 anos - até o ano de 2024 (Meta 2). Atualmente, o ensino fundamental para crianças e jovens de 6 a 14 anos só pode ser considerado universalizado no quartil mais rico da população brasileira, e segundo dados de 2015, cerca de 430 mil crianças de 6 a 14 anos ainda permanecem fora da escola, predominando, dentre estas, as de famílias mais pobres, com renda *per capita* de até ¼ de salário mínimo, negras, indígenas e com deficiência (OPNE, 2017; ABEB, 2017).

No ensino médio, a meta era de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE 2014-2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (Meta 3). Pode-se dizer que é uma meta bastante ambiciosa, visto que o ensino médio vem sendo considerado a etapa mais desafiadora da educação básica por reforçar desigualdades sociais. Enquanto no quartil mais rico 86,6% dessa população é atendida no ensino médio, apenas 52,5% do quartil mais pobre está nessa etapa escolar. É válido ressaltar que quando se desagregam os dados por raça ou por região, outras formas de exclusão podem ser comprovadas (OPNE, 2017; ABEB, 2017).

Ainda na perspectiva de universalização da educação básica, outro objetivo importante é universalizar o acesso à educação básica para a população de 4 a 17 anos com

deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades (Meta 4). Garantindo para esse público o atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. Não foram levantados ainda dados para o monitoramento dessa meta, o que de certa maneira mostra, conforme o Observatório do PNE (2017) um “descaso histórico em relação ao tema”. Entretanto, segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2017), apesar da ausência de estatísticas globais, o crescimento entre 2007 e 2015 é notável: o número de alunos de inclusão matriculados em classes regulares mais do que dobrou.

Outras metas nacionais de importância para o desenvolvimento da educação básica são: A alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental (Meta 5), a educação em tempo integral, que deverá ser oferecida em, no mínimo, 50% das escolas públicas (Meta 6); o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, cujo objetivo é elevar anualmente as médias nacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) até 2021 (Meta 7) e as metas referentes a educação de jovens e adultos (Metas 8, 9 e 10). Para todas as metas citadas acima, os resultados ainda estão longe do esperado, porém, avançam paulatinamente.

As metas estabelecidas a nível nacional são instrumentos importantes para a coordenação dos entes federativos em regime de colaboração, entretanto, um dos desafios é articular as ações entre os governos. Nesse aspecto, segundo Priscila Cruz (2017), presidente executiva do Todos Pela Educação, um entrave para o cumprimento do PNE 2014-2024 é a falta de um plano estratégico que estabeleça uma ordem de execução das metas, visto que algumas metas são fundamentais para atingir outras.

O panorama geral é que em todos os setores da educação básica, o maior desafio se dá no enfrentamento das desigualdades sociais e regionais históricas do contexto brasileiro, que associados às dificuldades de articulação intergovernamental dificultam a efetivação da educação como direito social. Os resultados apontam diferenças consideráveis no atendimento entre ricos e pobres e entre as regiões segundo dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2017), todavia, é positivo notar que o

reconhecimento e mensuração dos problemas, assim como o estabelecimento de estratégias para superação desses problemas já se configuram como avanços do plano.

É válido ressaltar que todo o contexto político, social e econômico tem impacto nos resultados de políticas nacionais. Nesse sentido, a crise política associada a recessão econômica em 2016 foi, com certeza, um desafio imposto a todas as estratégias, metas e objetivos do PNE 2014-2024.

No que se refere ao segundo mecanismo/estratégia essencial para efetivação do Regime de Colaboração - a criação de arenas intergovernamentais para deliberação -, destaca-se aqui a criação de arenas intergovernamentais para deliberação, conforme determina o art. 6 do plano, que define:

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação (BRASIL, 2014, Art. 6 - Lei 13.005).

Nesse ponto, os desafios são ligados a legitimação dos processos decisórios, visto o envolvimento de muitos de atores e a necessidade de conciliar os interesses locais com os nacionais. Apesar disso, a determinação se dá como um progresso democrático inquestionável que, se for cumprida, fortalecerá a coordenação no plano estadual, aumentando a cooperação estado/município e município/município de uma mesma região (ABRUCIO,2010).

O terceiro mecanismo/estratégia refere-se à verificação do enquadramento das legislações estaduais e municipais ao PNE 2014-2024, preconizado no art. 8, com prazo para cumprimento até 2015. Essa estratégia, que é de suma importância para articular os esforços em Regime de Colaboração, obteve uma resposta favorável, em que, segundo dados do Observatório do PNE (2017), 25 estados já sancionaram seus planos de Educação, faltando Minas Gerais e Rio de Janeiro, e em relação aos municípios, 5.555 já sancionaram seus planos, faltando apenas 15.

Apesar do prazo para o cumprimento do art.8 ter sido definido para 2015, os resultados são surpreendentes, considerando, nesse conjunto, o elevado número de atores e a

superação dos problemas de autonomia, principalmente a nível municipal, setor que apresenta as maiores dificuldades na gestão pública. Agora, após a elaboração dos planos, o desafio será em torno da implementação, com a definição de prioridades e o monitoramento das metas a nível subnacional (OPNE, 2017).

O quarto mecanismo/estratégia para a efetivação do Regime de Colaboração - o aumento da meta de investimento da educação em proporção do PIB – foi estabelecido pelo PNE 2014-2024 como ampliação do investimento da educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Nesse caso, o que se observa é que a estagnação do PIB a partir de 2011 e a retração nos anos de 2015 e 2016 promovem um quadro de distanciamento progressivo em relação às metas estabelecidas.

Nesse cenário, outro aspecto preocupante acontece em torno da mais importante medida econômica aprovada pelo Governo Temer em 2016, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que definiu um teto global de gastos que pode trazer uma limitação à expansão dos investimentos em Educação.

Por fim, a instituição do Sistema Nacional de Educação, que para o propósito desse trabalho, configura-se como a última e mais importante estratégia para efetivação do Regime de Colaboração. Segundo o art. 13º,

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014, Art. 13 - Lei 13.005)

Essa estratégia é um grande desafio, na medida em que, até o ano de 2016, o Sistema Nacional de Educação já deveria estar instituído.

Atualmente, está em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413/2014, que foi apresentado em julho de 2014 visando atender ao art. 23 da Constituição Federal e impulsionado pela sanção do PNE (OPNE, 2017).

A proposta é que instituição do Sistema Nacional se dê por um conjunto articulado de quatro dimensões, levando a uma nova forma de organização da educação nacional: alterações na LDB; regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional; adequação das regras de financiamento e adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais.

Conforme já exposto, atualmente, a organização federativa na política de educação implica a existência de sistemas educacionais distintos: municipal, estadual e federal. Segundo dados do Observatório do PNE (2017), existem hoje no Brasil 4.800 sistemas municipais, 27 sistemas estaduais e um sistema federal, e não há um sistema nacional.

As diferenças entre os sistemas geram conflitos na articulação das redes de ensino, na distribuição das responsabilidades e problemas com o financiamento das ações. A ideia do Sistema Nacional de Educação é unificar os procedimentos e equacionar os problemas existentes com normas mais claras através da institucionalização dos pactos e articulações territoriais, o que permitiria efetivar as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 (PORTELA, 2017).

Tendo em vista sua importância e abrangência, os desafios para a implantação de um Sistema Nacional de Educação, articulado em bases cooperativas e federativas englobam todos os outros desafios e mais. Dessa forma, é preciso retornar para o centro do debate político, superando a instabilidade política do cenário atual e as adversidades econômicas.

3.2 Considerações Finais

Este capítulo delineou os desafios e as possibilidades à implementação dos mecanismos e estratégias estabelecidos pelo PNE para dar materialidade ao Regime de Colaboração.

Com esse propósito, dentre todos os mecanismos e estratégias estabelecidos pelo PNE 2014-2024, para fins de análise foram considerados cinco, sendo: 1) o estabelecimento de metas nacionais, de forma a garantir um padrão de unidade em busca da melhoria da qualidade educativa em nível nacional; 2) a criação de arenas intergovernamentais para deliberação; 3) o enquadramento das legislações estaduais e municipais em consonância

com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE; 4) o aumento da meta de investimento da Educação em proporção do PIB e 5) a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Os desafios, agravados pelo contexto de crise política, crise econômica e aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, afetam principalmente os objetivos de aumento do investimento na educação e de instituição do Sistema Nacional de Educação.

Apesar disso, o estabelecimento de metas nacionais com a realização de monitoramento contínuo, a articulação institucional-legal entre os planos estaduais e municipais e a proposta de arenas intergovernamentais para deliberação configuram-se como avanços importantes, que embora pendentes de aperfeiçoamento, são sólidos no enfrentamento das dificuldades geradas pelo federalismo e desigualdades sociais. Definitivamente, o PNE 2014-2024 avançou na articulação intergovernamental e tem gerado colaboração entre os entes no desenvolvimento das políticas educacionais.

CONCLUSÃO

A federação brasileira conta com 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal que se devem organizar, junto com a União, segundo a Constituição Federal, em Regime de Colaboração para efetivação do direito a educação no país.

A organização federativa do Estado brasileiro torna mais complexo o processo de formulação e implementação das políticas públicas e constrói alguns problemas de ação coletiva. Entretanto, este é também um sistema apto para lidar com a existência de diversas heterogeneidades em um país, sejam econômicas, sejam sociais, étnicas ou culturais. Dessa forma, há nesse modelo um grande potencial democrático, que ressalta a importância da negociação no processo político e que aproxima os governos de suas comunidades por intermédio da descentralização.

É preciso ressaltar que o federalismo não é em si um obstáculo e nem tampouco um provedor eficaz de políticas públicas. Os efeitos políticos, econômicos e sociais do federalismo dependerão da forma como estão configuradas institucionalmente as relações entre os diferentes níveis de governo.

O federalismo no Brasil está relacionado historicamente com a fragmentação institucional e a descontinuidade e sobreposição de políticas, fatores presentes também na organização da política de Educação, impedindo as formas de colaboração capazes de efetivamente garantir o direito constitucional dos cidadãos à educação. Nesse contexto, a questão que se coloca é como avançar para um federalismo cooperativo. A resposta parece estar colocada no estabelecimento de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental.

Este estudo buscou verificar como o Regime de Colaboração, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, tem sido construído nos últimos anos, analisando os aparatos institucionais nacionais e alguns desafios e possibilidades à implementação do PNE 2014-2024.

Foram verificados avanços inquestionáveis no sentido de efetivar-se um Regime de Colaboração com um maior esclarecimento na definição de papéis e responsabilização dos entes federativos, melhorias no diagnóstico dos problemas, progressos no investimento, ampliação do acesso e melhoria na qualidade da educação pública. De

modo geral, pode-se afirmar que o PNE 2014-2024 é atualmente o principal instrumento para materialização desse regime.

Foi constatado também que os principais desafios do PNE 2014-2024 estão ligados à construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), à superação do contexto de crise política e econômica e das históricas desigualdades sociais. Vale ressaltar que a importância do SNE advém da possibilidade de superação dos déficits causados pelo contexto de desarticulação do federalismo brasileiro e de consolidação das diretrizes, metas e estratégias do PNE vigente.

Pode-se concluir ainda que, apesar da necessidade de aperfeiçoamento dos objetivos e das formas de executá-los, o PNE 2014-2024 apresenta possibilidades significativas para o avanço da política de Educação, como o desenvolvimento de metas nacionais, a realização de monitoramento contínuo, a melhora da articulação institucional-legal e a articulação e cooperação entre os entes federativos, em especial, pela consolidação de arenas para deliberação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICAIL, Carlos; NETO, Odorico F. C. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

ABREU, Maria A. A. Educação: Um novo patamar institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 87, p.131-143, 2010.

ABRUCIO, Fernando L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília/Unesco, 2010, p. 39-70.

ALMEIDA, Maria H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 29-40, junho de 2005.

AMARAL, Nelson C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Goiânia, v. 22, nº 71, p. 1-25, junho de 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1567/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2017>> Acesso em: 01 de novembro de 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, nº 3, p.431-57, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 05 de maio de 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, nº2, p. 17-26, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 05 de agosto de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm >. Acesso em: 18 de março de 2016.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Leis ordinárias da República Federativa do Brasil. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 18 de março de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **3 anos de Plano Nacional da Educação**, 2017. Disponível em:

<<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/673/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país, 2015**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/publicacoes>> Acesso em: 09 de setembro de 2017.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.26, nº 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CASTRO, Jorge A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília/Unesco, 2010, p.169-190.

CRUZ, Priscilla. Entrevista concedida a plataforma G1 (Globo). Publicado por Ardilhes Moreira, junho de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/apos-3-anos-so-20-dos-objetivos-do-plano-nacional-de-educacao-foram-cumpridos-aponta-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

CUNHA, Rosani E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.55, nº 3, p. 5-36, jul./set. 2004.

CURY, Carlos R. J. **A educação básica no Brasil**, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000010&script=sci_abstract&tlng=pt>Acesso em: 07 de maio de 2017.

CURY, Carlos R. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília/Unesco, 2010, p. 149-168.

ELAZAR, Daniel J. Federalismo como Meio e como Fim. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v.5, nº 19, p. 19–52, jul./set., 2011.

FERNANDES, Thamyres. Regime de Colaboração: O contexto histórico das ações e das práticas em educação. **Educação em foco**, Juiz de Fora, v. 17, nº 3, p. 153-176, nov. 2012 / fev. 2013.

IPEA. **Estado, instituições e democracia: república**, livro 9, vol. 1, p. 177-212, 2010.

OLIVEIRA, João B. A. Avanços e impasses na educação: à guisa de balanço. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, nº 21, jan./mar. 1998.

OLIVEIRA, Romualdo e SOUSA, Sandra. O Federalismo e a sua Relação com a Educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília/Unesco, 2010, p. 13-35.

PINHO, José A. g.; SANTANA, Mercejane W. O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 6, nº 20, p. 1-32, abril de 2001.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília/Unesco, 2010, p. 71-88.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: Federalismo**. Manuscrito. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2013.