

Autorização concedida a Biblioteca Central da Universidade de Brasília pelo autor, em 01 de dezembro de 2020, para disponibilizar a obra, gratuitamente, para fins acadêmicos e não comerciais (leitura, impressão e/ou download) a partir desta data. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

#### REFERÊNCIA

CASTIONI, Remi. A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação: consórcios e a articulação regional entre municípios. In: DIAS, Sonia; DJRJRJAN, Tatiana Bello (coord.). **Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014. p. 137-178. (Melhoria da educação no município).

# melhoria da educação no Município

---

Diálogos sobre a Gestão Municipal  
Passo a Passo do Plano Municipal de Educação

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Diálogos sobre a gestão municipal : passo a passo  
do Plano Municipal de Educação / [coordenação  
editorial Sonia Dias, Tatiana Bello Djrdrjran].  
-- São Paulo : Fundação Itaú Social, 2014. --  
(Melhoria da educação no município)

Vários colaboradores.  
ISBN 978-85-66932-02-7

1. Educação pública 2. Gestão educacional  
3. Municípios - Governo e administração - Brasil  
4. Política educacional 5. Projeto  
Político-Pedagógico 6. Qualidade do ensino  
I. Dias, Sonia. II. Djrdrjran, Tatiana Bello.  
III. Série.

14-04557

CDD-370.981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Gestão educacional municipal  
370.981
2. Brasil : Municípios : Melhoria na educação  
370.981

### **5.3.2 – A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios**

Remi Castioni

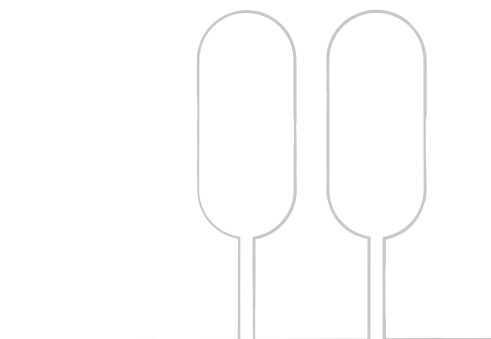
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB

#### **Introdução**

O objetivo deste texto é o de refletir sobre o regime de cooperação federativa da política educacional. As iniciativas adotadas pelo MEC, a partir de 2007, como a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para dar vazão às metas do Plano Nacional de Educação (PNE 2001–2010), suscitaram vários debates sobre a iniciativa e se essa estaria reforçando o caráter centralizador da política educacional, ao não se permitir um maior envolvimento dos entes federados nos temas pertinentes à agenda educacional.

Nessa direção, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), em que pese sejam iniciativas para enfrentarem o regime de colaboração, suscitaram questionamentos quanto ao seu caráter centralizador, uma vez que a União detém grande controle sobre a agenda e os recursos na educação. A descentralização, que fora a marca do pós-Constituinte, estaria convergindo para um tolhimento por parte dos entes federados que, ao se submeterem a tais ordenamentos, estariam transferindo a autonomia ao MEC, que passaria a gerir as iniciativas conforme acordadas nesse instrumento de gestão. Nesse sentido, o previsto na Constituição Federal, de que a política de educação é exercida pelo regime de colaboração entre os que compõem a República trina (União, Estados e Municípios) e não estaria sendo plenamente atendido, embora a Emenda Constitucional n° 59 tenha disciplinado o aprofundamento da colaboração.

O texto percorre, a partir da interpretação do federalismo à brasileira, a discussão no campo educacional sobre a necessidade



ou não da organização de um único sistema de educação e apresenta novos formatos de cooperação federativa de cunho horizontal, a partir de algumas iniciativas contidas no arcabouço constitucional de cooperação nos níveis estaduais e municipais de educação.

### 1. As origens do nosso federalismo

O artigo primeiro da Constituição Federal (CF) de 1988 declarou que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. No artigo 18, consagrou-se como entes federados a União, os Estados e os Municípios, além de componentes da República Federativa do Brasil. Os constituintes inscreveram ainda, no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, que a federação é cláusula pétrea da CF, não podendo ser modificada sob nenhuma hipótese. Com essa decisão, o Brasil passou a ser um dos poucos países que têm o município como ente federado. Tratamento igual somente ocorre na Bélgica, Suíça, África do Sul e Nigéria, nesses, notadamente, por questões étnicas (TORRECILLAS, 2004).



Com essa afirmação, os constituintes deram cabo ao processo que se iniciou em 1889 com a Proclamação da República, consagrada na Constituição de 1891, notadamente porque, segundo Seabra Fagundes (1971), as aspirações federalistas brasileiras nasceram antes da vastidão do território nacional do que do “empenho de conduzir situações e problemas em conformidade com peculiaridades locais”. Foi nessa perspectiva que o Brasil aboliu o estado unitário e por segregação a União transformou as províncias em estados, que receberam da CF, dentro dos limites impostos, o poder de autorregulação (TORRECILLAS, 2000 p. 57). E isso é o que diferencia o federalismo brasileiro do norte-americano. Embora inspirado nele, o brasileiro nasceu como a junção de estados que ganharam autonomia, que lhes era tolhida, enquanto o norte-americano convencionou seu federalismo com a criação de uma autoridade comum, no caso, o poder central. Sendo assim:

“Federalismo é uma sociedade de Estados autônomos com aspectos unitários porque é enquanto Estado Federal uma unidade territorial, unidade de representação e unidade nacional” (TORRECILLAS, 2008, p. 276).

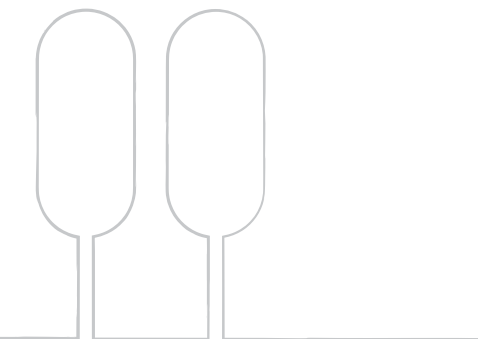
Embora afirmada em vários artigos a autonomia dos estados federados, os artigos 23, 43 e 151 da CF expressaram a assimetria desse federalismo, invocando a cooperação como elemento de compensação entre os entes federados. No caso particular que nos interessa, o artigo 23 assinalou que é competência comum de todos os entes federados proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Inciso V). O Parágrafo Único desse artigo, quando introduzido, já afirmava que: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. A emenda do FUNDEB (EC nº 53/2006) revogou o Parágrafo Único original, explicitando no plural a inicial da oração, que passou a ser assim grafada: “Leis complementares fixarão normas [...]”.

Os congressistas externaram aqui o que é o entendimento dos constitucionalistas desde 1988, de que o artigo 23 é órfão de uma série de regulamentações que têm deixado muitas lacunas em matérias importantes como saúde, meio ambiente, educação e desenvolvimento regional, entre outras.

Como discorre Abrucio (2010), o nosso federalismo deriva do processo de construção de uma nação dentro da heterogeneidade presente na sociedade brasileira, fazendo-se necessário estabelecer um discurso entre as instituições que dê conta da unidade dentro da diversidade.

Os autores Obinger (2005), Franzese e Abrucio (2009), em suas análises, procuram demonstrar como as políticas públicas voltadas para promover o estado de bem-estar social em países federalistas têm de levar em conta o momento da implantação da política, além





dos custos de negociação entre as esferas estatais. Dessa forma, a CF de 1988, que, em seu artigo 23, consagrou como princípio a cooperação dos entes federados nas políticas públicas da educação, deve ser vista com maior acuidade, tendo em vista que o momento de sua universalização está circunscrito a um ambiente de refluxo das políticas de bem-estar social, estabelecidas a partir da década de 1990 no Brasil, pelas políticas neoliberais. Nesse particular é o refluxo do Estado-Nação que deve estar no centro da discussão e não das iniciativas locais, uma vez que a União exerce um importante papel de coordenação da federação por deter recursos e capacidade de formulação e poder de coerção sobre os entes federados. Mesmo que alguns estados federados pudessem tirar proveito desse processo de refluxo do Estado-Nação, a federação como um todo perde, pois está subjugada a um processo de dependência com as trocas internacionais, que acabam condicionando a capacidade de formulação de políticas públicas.

Para situar o quadro brasileiro, Franzese e Abrucio (2009), sob as concepções de Obinger (2005), apontam ao menos três singularidades no processo de implantação do federalismo e do estado de bem-estar social no contexto da constituinte de 1988: a descentralização é tratada como democratização, o contexto das políticas de universalização é conjunta ao dismantelamento do estado de bem-estar social e a tendência do federalismo brasileiro ao municipalismo.

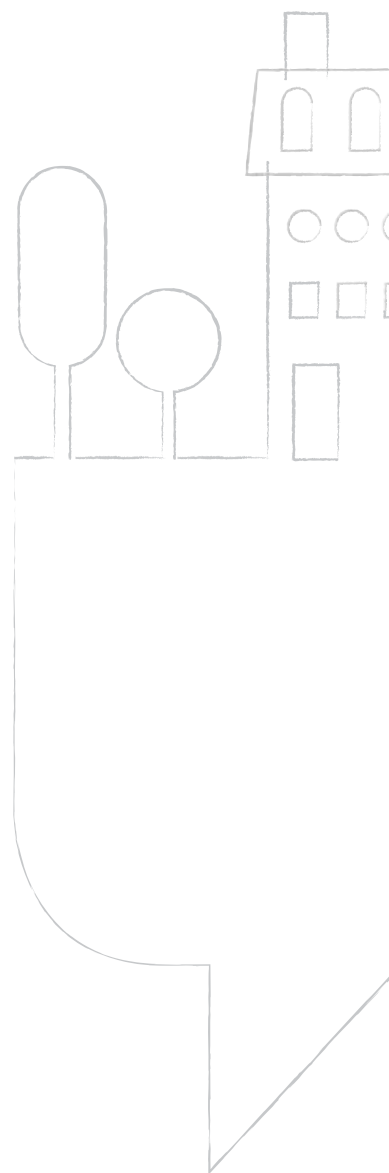
O que Obinger (2005) chama de momento seriam as relações políticas e econômicas que possibilitam as condições de realização de tais políticas públicas. As correlações de forças em determinados contextos podem sinalizar favoravelmente o incremento de políticas sociais ou o seu dismantelamento, embora para a governança entre os entes federados haja um favorecimento à manutenção do status quo. Ou seja, ao incentivo das políticas existe um custo que tende à manutenção da condição inicial, ou, uma vez concretizada, há dificuldades em alterar sua condição inercial, dado o amplo leque de negociações e desigualdades que caracteriza a estrutura federativa brasileira.

Embora Abrucio (2010) veja com bons olhos as tentativas de descentralização, sobretudo no campo das políticas públicas, observa que as dificuldades que alguns municípios encontram estão no seio da histórica desigualdade da sociedade brasileira. “A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional” (ABRUCIO, 2010, pp. 46-47).

Outro elemento é a dificuldade dos governos em estabelecer um pacto federativo em favor da política educacional, invariavelmente devido às disputas partidárias que vão travando e inviabilizando os espaços da construção dessa concertação entre os governos.

A estrutura do pluripartidarismo brasileiro, segundo Arretche (2004), resulta também em uma dificuldade em construir uma coordenação da União com os entes municipais. Para a autora, nenhum dos presidentes democraticamente eleitos teve mais do que 18% dos prefeitos de seus partidos, que, mesmo contando com uma ampla coalizão de apoio formando a base de sustentação, que em vários governos contou com mais de 60% de apoio dos partidos dos prefeitos, não se materializou em uma coordenação de política pública do governo federal com os municípios. Sendo resultado da pouca capacidade de centralização dos partidos com os seus prefeitos. “[...] uma outra dimensão do grau de centralização do sistema partidário –, a frágil base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira limitaria a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo” (ARRETICHE, 2004, p. 20).

O que a autora demonstra é que, com a coordenação vertical, ao que tudo indica, não é a vinculação partidária que determina a participação ou não nos programas, mas sim as bases das relações federativas que irão interferir. Portanto, os partidos pouco atuam como instâncias coordenadoras em favor das políticas sociais do



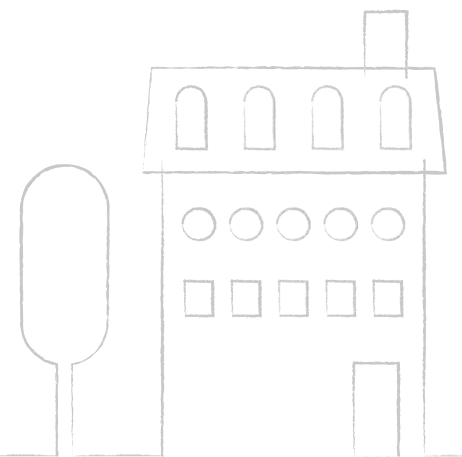


governo federal. “Na verdade, não é este o caso. A forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais” (ARRETICHE, 2004, p. 22).

Exemplos desse processo ocorrem diariamente no âmbito das Comissões da Câmara e do Senado, em que projetos de interesse dos governadores não são necessariamente apoiados pelos representantes dos partidos representados no parlamento. Um dos casos mais recentes foi o Piso Nacional do Magistério (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008), em que deputados votaram a favor da lei e os governadores posteriormente questionaram, no Supremo Tribunal Federal, a sua validade.

Não existe fórmula para o sucesso dessa forma de Estado, entretanto Abrucio (2010) sinaliza quatro princípios que devem ser garantidos para minimizar o fracasso, sendo que, dentre esses, em três estão expostos à cooperação o controle mútuo e a coordenação. Entretanto, em um modelo federalista que estimula a concorrência e a disputa entre os entes federados, esses princípios são esvaziados. Os princípios seriam estes:

- I – Compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes. Para isso é necessário pressupor ao menos dois níveis de governo autônomos com atuação cooperativa intergovernamental e ações voltadas à integração nacional;
- II – Garantir os direitos federativos, através de uma Constituição e da sua interpretação. Tendo como objetivo garantir a diversidade sociocultural, trabalhando em favor da redução das assimetrias socioeconômicas;
- III – Assegurar arenas institucionais que garantam aos entes federados três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e decisão de assuntos de impacto intergovernamental;



IV – A política pública deve ser montada com vistas a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRUCIO, 2010).

O fracasso do regime de colaboração levou à mudança de atuação de FHC e Lula (Abrucio, 2010, p. 62). Os seus méritos foram da criação de critérios para o repasse de recursos, mas é preciso mais, sobretudo no que diz respeito à ação conjunta intergovernamental, pois o regime de colaboração é mais do que repasse de recursos. Dois tipos de ação aconteceram. Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades. Programas e recursos têm sido distribuídos a governos subnacionais ou, como grande inovação, à própria comunidade escolar. É bem verdade que a atuação nacional da União já tinha ocorrido também no período militar, só que a diferença agora é que há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com o respeito maior à diversidade dos entes federativos.



Na política educacional a formatação de espaços de representação social é muito recente, mais bem desenhada a partir da Constituição de 1988 e, por sua vez, com efetiva participação com a realização da sua primeira Conferência Nacional de Educação, em 2010.

Abrucio (2010), ao procurar sinalizar os desafios do pacto federativo para uma educação que respeite a diversidade e ataque as desigualdades, sinaliza para a necessária construção de um regime de colaboração, que não pode prescindir de três coisas: i. a institucionalização de fóruns de negociação federativa; ii. a indução do papel coordenador do nível estadual e o incentivo ao papel associativo no nível municipal; e iii. repensar o papel do governo federal como centro de gravidade na articulação de um sistema nacional.

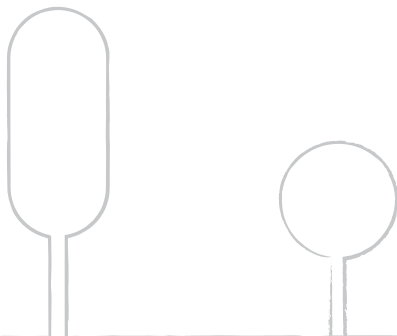
Sobre esses três pontos, é importante ressaltar que, durante o governo Lula, houve um esforço de construção de espaços

ampliados de representação com as Conferências Nacionais. Nota-se, assim, um avanço importante na inserção de novos atores de representação, legitimando as políticas públicas de setores. Como discorre Passos (2012), em um levantamento de todas as Conferências Nacionais de setores realizadas no Brasil, dois terços delas ocorreram após 2003 e sobre os mais variados temas: Educação, Saúde, Assistência Social, Comunicação, Juventude, Promoção da Igualdade Racial, Mulheres, Emprego, Trabalho Decente, etc.

Nos últimos vinte anos, 97 conferências foram realizadas: 21 na área da saúde; vinte relacionadas aos temas das minorias; seis relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; dezessete sobre educação, cultura e assistência social; e onze sobre direitos humanos (AVRITZER, 2012, p. 6).

Esse processo se materializa na política de educação com a Conferência Nacional de Educação, realizada pela primeira vez em 2010 com o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Entretanto, o principal produto da CONAE–2010, o Plano Nacional de Educação (PNE) – PL 8.035/2010 – ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional, e uma nova conferência será realizada em 2014 com o seguinte eixo: “PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.

As conferências de educação vêm perseguindo a ideia da construção de um Sistema Nacional de Educação. Essa medida concretizaria o que fora previsto na EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que modificou o que estava no caput do artigo 214 da CF de 1988, assim estipulando:

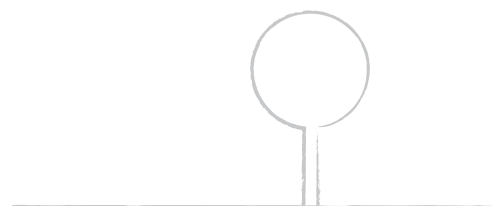


“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a [...]”.

Além do aprofundamento do processo decisório em termos da concepção de políticas públicas, o novo desenho do Estado proposto pelo governo Lula afirmava que era preciso reorganizar o funcionamento do mesmo para ser aplicável, devendo contar com um efetivo de servidores qualificados, para levantamento, controle de informações e dados, desenvolvimento de projetos e ações. Nesse sentido há uma (re)orientação em torno da estruturação dos quadros da administração pública voltada para um “gerencialismo por competência”<sup>22</sup>. Como discorre o documento: “Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede” (BRASIL, 2003, p. 8).

“O deficit institucional se manifesta tanto na amplitude do atendimento dado pelas instituições públicas, quanto na qualidade desse atendimento. Demandas identificadas nos programas do PPA expressam a incapacidade do Estado em cumprir as funções definidas no quadro legal. A superação do deficit impõe um novo perfil de atuação do Estado que fortaleça, nas instituições públicas, o caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista historicamente presente na cultura nacional manifestado em práticas de captura do interesse público por interesses privados” (BRASIL, 2003, p. 9).

**22.** Gerencialismo por Competência, de acordo com o documento “Gestão Pública para um Brasil de todos” (BRASIL, 2003).



Para sua implantação, requer:

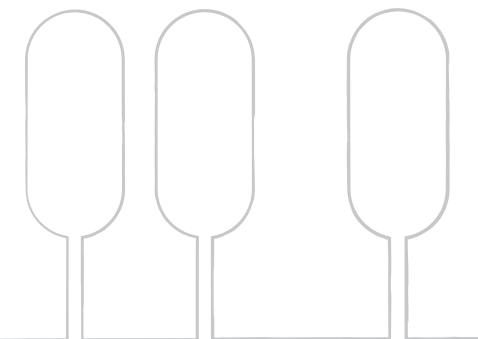
“O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projeto e desempenho institucional;

A adequação das estruturas e modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados e a eliminação de lacunas, paralelismos e sobreposições;

A otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos” (BRASIL, 2003, p. 10).

Cabe saber da real efetivação dessas ações. Se os documentos produzidos pelas conferências têm se materializado em planos efetivos e se as políticas implementadas têm tido mudanças nas práticas entre os governos e a sociedade.

Algumas constatações feitas nos estudos reunidos em Arretche (2012) mostram que houve um aprofundamento do federalismo na direção da sua integração e esse grau de unidade, diferentemente do que ocorre em outros países federados, transfere para a União boa parte das iniciativas em termos de política educacional e onde os estados não operam poder de veto sobre essas iniciativas. De alguma forma isso reforça o que está na nossa CF, que, nos seus artigos 21, 22, 24 e 25, dá a quase totalidade de iniciativas à União em matéria de políticas públicas. Os casos em que as demais unidades podem legislar ou são concorrentes ou se submetem à iniciativa maior, no caso da União.



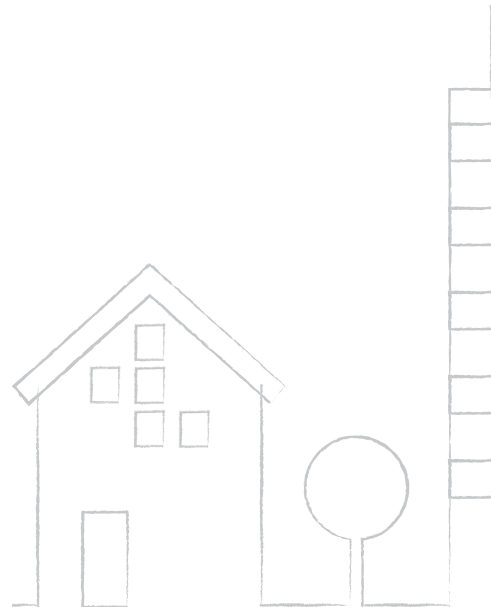
## 2. Os desafios da coordenação federativa e a política pública em educação

O estudo de Abrucio (2010) ressalva a importância do entendimento da estrutura federativa brasileira para situar os impactos dessa nos resultados das políticas públicas de educação, sendo um tema que sofre de pouca atenção da literatura e que o autor defende para compreender o quadro educacional no país e mesmo para buscar soluções. Tanto a dinâmica federativa no seu sentido mais amplo, como na política pública específica do setor. Seus estudos são reforçados pela análise de Arretche (2004), que demonstra os problemas gerados pelo modelo federalista como um subterfúgio para produzir níveis mais baixos de gastos sociais.

“O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. [...] nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2010, p. 41).

Seguindo o autor, no federalismo vigora o princípio da autonomia entre os governos para com os cidadãos, expostos a vários agentes governamentais legítimos. Contudo, no campo das políticas públicas o resultado foi uma ausência de responsabilização na garantia da política educacional.

A descentralização em favor dos municípios, manifestada na CF de 1988, não significou descentralização de competências com responsabilização para os entes locais e trouxe impactos que necessitam de uma ação coordenadora em nível nacional.



“Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987–88 (Souza, 1997). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. **Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas**” (ARRETHCE, 2004, p. 22 – negritos nossos).

Outro elemento que deve ser visto com acuidade é a dificuldade regional de construção dessa coordenação, digo entre Estados e Municípios. Com a definição constitucional dando autonomia aos entes estaduais e municipais resultou, por vezes, em políticas contraditórias em seu modelo pedagógico e curricular, causando problemas na organização do ensino. Vale como exemplo a implantação da Escola Plural em 1994 no município de Belo Horizonte e a diretriz distinta da rede estadual de Minas Gerais.

**“As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno.** Em 1996, os municípios do estado do Maranhão gastavam em média R\$ 100 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$ 385. Em São Paulo, por sua vez, este gasto era de R\$ 1.039 para os municípios e de R\$ 569 para o governo estadual” (ARRETCHE, 2004, p. 23 – negritos nossos).

A Constituição de 1988, por ter maior sentido à participação municipal, mesmo sendo o ente que possui a menor capacidade de



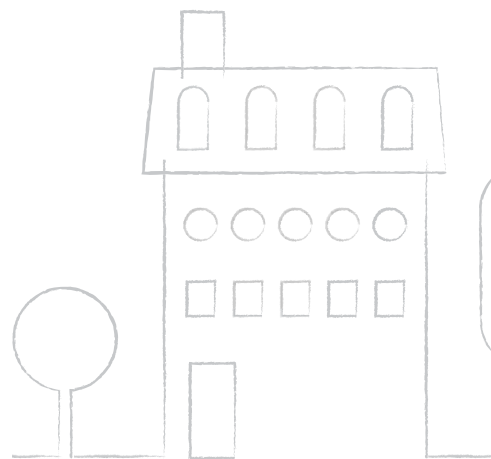
manobra financeira, resultou em várias medidas que visam ao repasse de recursos da União diretamente aos municípios, reforçando as desigualdades intermunicipais, como sinalizado por Arretche (2004).

Houve avanços significativos nesse processo. O primeiro foi a intensificação do processo de descentralização iniciado com a CF de 1988. Posteriormente, nos governos FHC e Lula, houve um processo intenso de mudanças no sentido de aproximar e partilhar com os entes federados a execução de políticas públicas (ABRUCIO, 2005). Entretanto, a coordenação federativa é ainda o grande problema a ser suplantado.

É importante olhar mais atentamente para a situação do papel redistributivo, pois para Arretche (2004) não é garantido que o repasse de recursos irá atacar as desigualdades regionais e locais, embora o elemento coordenativo, possa, sim, cumprir essa possibilidade.

O elemento próprio do nosso processo federalista, que foi dar um tom de descentralização como sinônimo de democracia e a incorporação do município como ente federado, abriu espaço para uma decretação de emancipação municipal fervorosa. Muitas regiões sem condições orçamentárias conquistaram sua emancipação e tiveram de contar com recursos do governo federal para garantir sua sobrevivência. Um exemplo: antes da Constituição de 1988, em 1980, havia 3.974 municípios e em 2000, 5.560 (TOMIO, 2002). Municípios que não possuem mínimas condições administrativas veem esvaziadas as condições de promoção de uma política pública de educação de qualidade e quantidade.

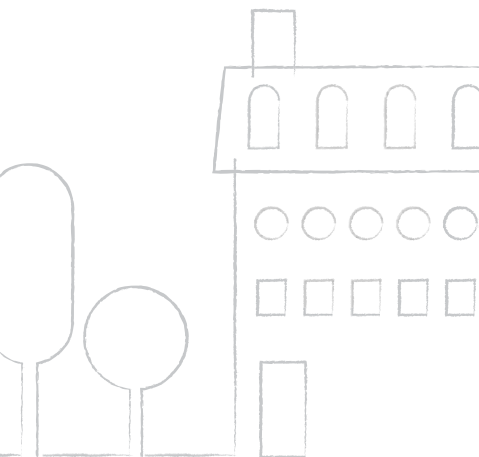
Como já sinalizado por Arretche (2010), ao comparar as políticas de saúde, assistência, saneamento básico e educação básica, há dificuldades em se constituir a autoridade coordenativa do governo federal no campo da educação, tornando os seus custos mais elevados para ser um indutor financeiro, normativo e coordenador da política educacional.





Além da capacidade de financiamento, dando ao ente federal maior margem de manobra para agir a favor e corrigir as distorções regionais e locais. Uma das soluções encontradas pelo governo federal:

“Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal. Esta foi a estratégia adotada para equalizar os níveis intraestaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. Na área da saúde, esta foi a estratégia adotada para vincular receitas a níveis de gasto em saúde” (ARRETCHE, 2004, p. 24).



Uma outra forma também foi a União agir diretamente sobre temas da educação que considerava pouco atendidos. Exemplo nesse sentido é a Lei nº 11.892/2008, da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ação essa que visou reorganizar a rede de escolas técnicas federais e a sua ampliação teve o objetivo, além de aumentar a presença da União na oferta de matrículas para o ensino técnico, de servir de efeito demonstração sobre os demais sistemas de ensino e cuja aprovação aconteceu com amplo apoio da base aliada, graças à forte coalizão construída no mandato do governo Lula.

“Na verdade, a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas casas legislativas estaduais, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do

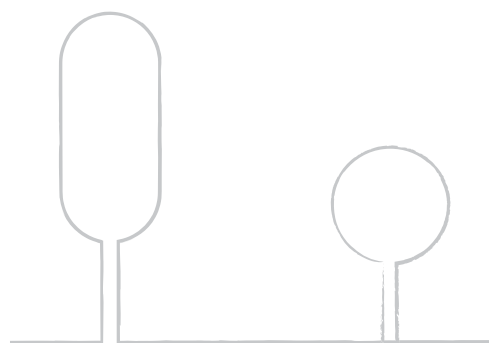
presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar” (ARRETCHE, 2004, pp. 24–25).

Entretanto, a construção de políticas como a expansão da Rede Federal, tanto dos Institutos Federais como das universidades, aproxima os anseios de uma educação pública de qualidade, porém implementada diretamente pela União em vários municípios, inclusive pequenos e médios, e em cidades localizadas no interior do país, distantes dos principais centros urbanos, não tem necessariamente a participação dos demais entes federados, a não ser secundariamente quando os municípios são envolvidos, em geral, na realização de infraestrutura. O efeito dessas medidas também desperta grande interesse nas lideranças locais, que acionam seus representantes para propor Projetos de Lei criando campi de escolas técnicas ou de universidades.

Essas ações, ligando diretamente a União ao município, sem contar, efetivamente, com a participação das esferas estaduais e secundariamente, municipais, pelos motivos acima assinalados, colocam no centro da discussão a engenharia federativa. Por outro lado, podem potencializar os mecanismos de cooperação, como os consórcios públicos, quando estruturas federais em relação ao território podem atuar na coordenação nesses espaços, por delegação da União.

Numa outra direção, também há iniciativas no âmbito do Congresso Nacional, que tem cobrado da União maior participação na execução das políticas de educação. É o caso, por exemplo, das iniciativas do senador Cristovam Buarque (PDT-DF), que tem insistido que a educação tem de ser federalizada e não federativa.

Em alguma medida essa discussão coloca como central o debate sobre o papel do federalismo na educação. Com a centralização



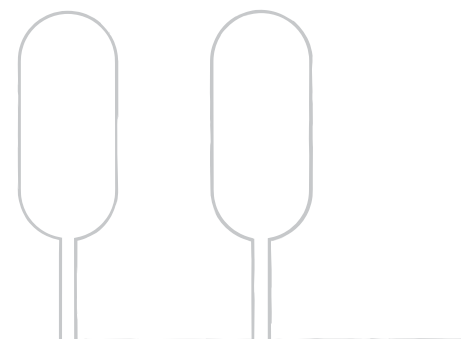
de recursos cada vez maior no seio da União, sendo ela autora sistemática de iniciativas, inclusive a que estabeleceu o piso nacional do magistério, cujo questionamento dos estados no STF é legítimo do ponto de vista legal, pois a União não deve criar encargos dos quais não participe, coloca em xeque a efetiva coordenação federativa na educação.

A realização da próxima Conferência Nacional da Educação, neste ano, trará novamente para o debate a questão do Sistema Nacional da Educação. Se de fato esses elementos não estiverem presentes, mais uma vez a definição do papel da coordenação federativa nas políticas de educação será adiada. Se os atores sociais que atuam no campo da educação não produzirem suficiente entendimento sobre a questão do federalismo na educação, muito provavelmente continuaremos a ter esse tensionamento e essa desconfiança entre União, Estados e Municípios e também o adiamento do enfrentamento dos reais problemas da educação brasileira.

## **2.1 Como coordenar federativamente a educação – existência ou não de sistema**

Ao se introduzir a discussão da construção do Sistema Nacional de Educação, estaria em curso a ideia de que o “sistema” deva respeitar uma certa centralidade, quando, na realidade, no regime de colaboração federativo, a execução da política é exercida por intermédio dos entes federados, que têm competências definidas nas três esferas de governo, devendo ser respeitados os limites e as autonomias dos entes federados na oferta educacional, e o processo de repartição deveria prever, além das questões definidas pelo marco legal, uma ambiência de concertação. Há uma interpretação recorrente de que o fato de não ter sido consagrado o Sistema Nacional de Educação na Constituição de 1988 seria a causa dessa falta de articulação.

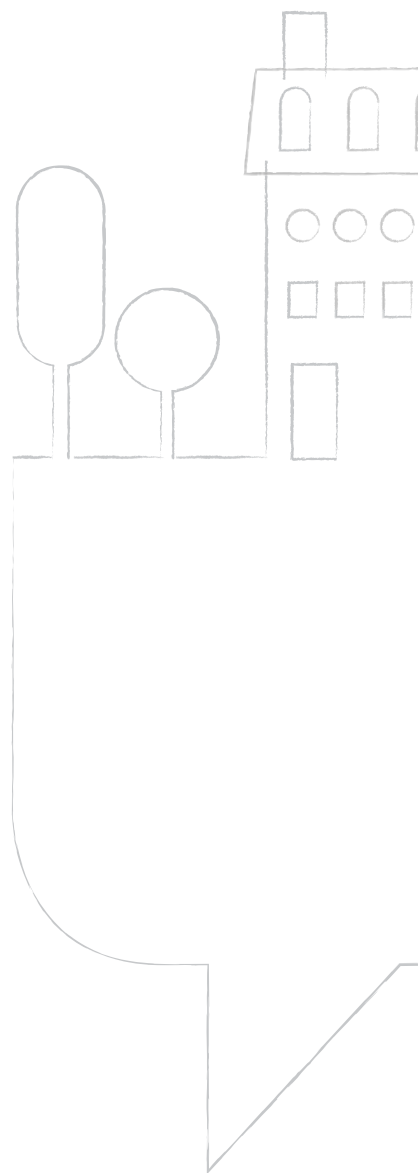
No nosso ponto de vista, parece estar havendo um preciosismo com os termos e pouca iniciativa no uso de mecanismos existentes no



âmbito federativo para encarar os desafios da política educacional. Algumas interpretações, como, por exemplo, a da federalização da Educação Básica, têm surgido como contraposição aos insuficientes recursos aplicados, particularmente para combater os desequilíbrios regionais e, principalmente, para garantir condições igualitárias de acesso e permanência na escola. Essa tem sido uma das questões recorrentes dos que defendem que a União gradativamente assuma a condução das escolas da Educação Básica, alegando para isso que a educação tem de ser federal e não municipal (BUARQUE, 2011).

O que caracteriza um regime federativo de um unitário são as formas de distribuição da autoridade política. Estados federados são uma forma de dividir o governo verticalmente sobre a mesma população e o seu território. A experiência brasileira do federalismo fruto dos diversos embates foi consagrada na Constituição Republicana de 1891 e, desde então, com exceção dos períodos em que tivemos regimes autoritários, o federalismo foi sendo moldado. Os períodos em que isso não ocorreu foram na década de 1930, no período Vargas e, particularmente, o foi com o golpe militar de 1964, em que além do centralismo provocado pelas ações do governo no que tange aos recursos, as próprias cidades e a governança local eram obra do regime da época. Mesmo os planos setoriais em educação instituídos na esteira do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972-1974, não tiveram avanço significativo, o que demonstra que planejamento federal em educação nunca foi uma marca da tradição brasileira<sup>23</sup>. De certo modo a ideia do sistema tende à centralização e parece que todos os argumentos dos defensores de um sistema único na educação caminham no sentido inverso ao que ocorre com as demais políticas, uma vez que na educação assumiria um caráter centrífugo, diferente das políticas de saúde, por exemplo, que têm características de cooperação.

**23.** WILLINGTON, Germano José. Estado Militar e Educação no Brasil (1964–1985). São Paulo: Cortez, 1993. O autor classifica a existência de três planos setoriais na esteira dos PNDs. Foram eles: I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), 1972–1974; II PSEC (1975–1979) e III PSEC (1980–1985). O PNE aprovado pelo Conselho Federal de Educação sob a relatoria de Anísio Teixeira foi aprovado em setembro de 1962 e tinha validade até 1970, mas logo após o golpe militar foi totalmente descaracterizado.



Saviani (2009), no texto que subsidiou o lançamento da I Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, lança dúvidas sobre o formato que se criou para a educação. Fruto das suas análises no período da tramitação do projeto da LDB (Lei 9.394/2006), o autor destaca na sua reflexão os mesmos pressupostos que embasaram suas análises entre os projetos da Câmara e do Senado Federal. Ao capturar a ideia de sistema sob o aspecto filosófico, elucida o que, na sua opinião, deveria ser e não é a organização da educação brasileira. Dá ênfase ao aspecto financeiro, destacando, no caso do FUNDEB, a relação assimétrica entre o aumento das matrículas e o aumento dos recursos destinados ao Fundo.

Da mesma forma, Cury (2008) destaca, na análise que faz da trajetória das constituições brasileiras, que o Brasil precisa romper com o aparato jurídico-político, segundo ele a causa da não instituição de um sistema nacional de educação. Diferentemente de Saviani, Cury, a partir de vasto conhecimento jurídico, lança mão da análise dos diversos períodos da Constituição e apresenta as lacunas existentes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional para concluir com uma pergunta no seu texto. Por que não afirmar de fato um verdadeiro sistema nacional de educação no âmbito do marco regulatório brasileiro. Segundo ele, é necessária essa afirmação.

Em que pese reconhecermos que a não regulamentação de determinados artigos da Constituição Federal, como o artigo 23, tenham de fato criado dificuldades na gestão federativa, parece-nos que os autores citados acima atribuem papel exagerado ao mecanismo regulatório e muito pouco avançam sobre as dimensões da arena de atuação dos atores, o papel dos conselhos, a participação das representações municipais, o parlamento, enfim, tudo aquilo que se processa nas etapas da implementação da política. É do caráter da esfera da educação o aspecto regulamentatório. Às vezes, chega a ser excessivo, mesmo reconhecendo a tradição cartorial que se tem na educação. No caso

do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por exemplo, em abril de 2007, mais de 47 atos, entre Resoluções, Portarias, Decretos e Projetos de Lei, tiveram de ser baixados para pôr em marcha o audacioso programa, que em última instância visava à melhoria da qualidade da educação brasileira. Talvez a adoção de um processo de coordenação federativa que contemplasse distintos interesses alcançasse o mesmo resultado.

Outro aspecto a destacar é que boa parte dos exemplos a que particularmente se subsidia Saviani (2009) não encontra respaldo no nosso modelo federativo.

Sem dúvida, por conta das dificuldades de se definir o sistema é que Anísio Teixeira, quando da tramitação da primeira LDB de 1961 e depois, ele mesmo, quando relatava o Plano Nacional de Educação (PNE), em 1962, para o Conselho Federal de Educação, optava por tratar o tema de outra forma. Não é à toa que, instado a participar da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 1952, e quando perguntado pelo deputado Rui Santos no sentido de que definisse o termo sistema educacional ou sistema de ensino, assim se posicionou:

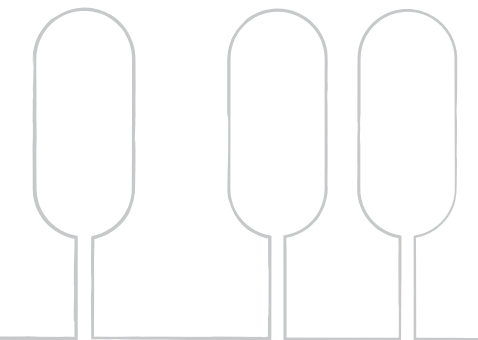
*“Considero a palavra ‘sistema’, sem dúvida alguma, equívoca, pois tanto pode significar sistema de ideias quanto conjunto de escolas ou instituições educativas. Deixemos, porém, o debate semântico ou, digamos, lógico, sobre a palavra ‘sistema’. A verdade é que, à luz da Constituição, os Estados passam a ser responsáveis pela educação primária, pela secundária e, parcialmente, pela superior, porque esta, em virtude de outro artigo constitucional, que dá ao Governo Federal o direito de regular o exercício das profissões, a ele pertence em parte. [...] O que os legisladores, a meu ver, deverão, portanto, defender, relativamente ao problema do que se chama sistema estadual de educação, é que toda educação ministrada dentro do território do Estado fique sob a ação do respectivo governo*



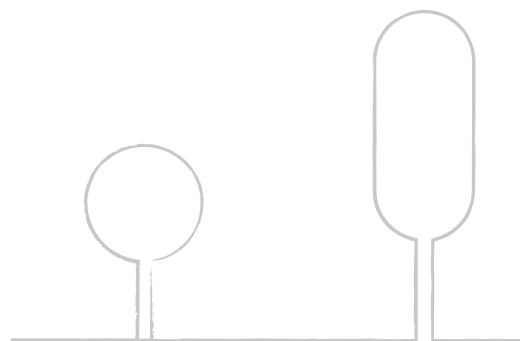
estadual. Este é o que está lá, executando a Lei de Diretrizes e Bases, sofrendo as sanções do Governo Federal, se, por acaso, cometer erro, e, na realidade, pela proximidade, pelo conhecimento da sua comunidade, pela subordinação à sua opinião pública, em condições de dirigir e fiscalizar o ensino em seu território. Toda a ação federal deverá ser, apenas, supletiva” (TEIXEIRA, 1999, p. 223).

Posteriormente, mesmo depois da morte de Anísio Teixeira, em março de 1971, o Conselho Federal de Educação (CFE) se debatia ao pôr em marcha a Lei 5.592, de 11 de agosto de 1971, que sucedeu a Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, e, portanto, ambas sucedâneas da LDB, de 1961. Coube a Ferraz (1972) expor longamente numa conferência em São Paulo o que se entendia por sistema àquela altura. Mesmo no momento de restrições de liberdades vividas e com a interdição do modelo federativo por parte dos militares, muitas das questões parecem conduzir ao debate que estamos tratando hoje. Mesmo naquele momento a tradição municipalista e, portanto, de descentralização da oferta educacional estava presente. Em várias citações a autora sentencia que há um sistema, mas que ele não pode ser único e não se pode tolher as iniciativas de estados e municípios. E inspirada em Pontes de Miranda (1933), a quem se atribui boa parte da inspiração dos constitucionalistas para o capítulo da educação, tanto da Constituição de 1946, como a de 1988, assinala:

“A verdade, pois, é que esse sistema não passa do somatório dos vários sistemas organizados no Brasil, o federal e os locais. Ele é nacional exatamente porque reflete, com autenticidade, toda a realidade brasileira na multiplicidade e suas variantes locais. É nacional porque é plural como é plural o Brasil. Mas também é nacional porque, nessa uniformidade existe além do nosso denso lastro cultural comum – aquilo que também é comum em virtude da obediência à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (FERRAZ, 1972, p. 12).



Esse aspecto foi consagrado na Constituição de 1988, ao declarar a existência do sistema federal, do sistema estadual e do municipal. O debate municipalista esteve muito presente desde a Constituição de 1946 no campo educacional. O próprio Anísio Teixeira, no IV Congresso das Municipalidades, em 1957, atuou fortemente nessa perspectiva. Aliás essa observação foi caracterizada por Araújo (2005) como a primeira concepção de um “federalismo tridimensional”. Anísio Teixeira era muito influenciado pela experiência norte-americana e o papel que as comunidades locais exercem sobre a escola, a ponto que, quando ocupou a gestão da Secretaria de Educação e Cultura da Bahia, propôs em 1947, na gestão do governador Octávio Mangabeira, uma lei inovadora que estabelecia grande autonomia para as escolas, colocando-as no centro do processo educacional (TEIXEIRA, 2009).



## 2.2 O caso da Saúde – o SUS

É curiosa a interpretação entre os educadores, que reivindicam tratamento à educação nos moldes que teriam sido consagrados na área da saúde, com o Sistema Único de Saúde – SUS. No entanto, a discussão no âmbito da saúde classifica como exemplo o modelo adotado pela educação, ao ter garantido, na Constituição Federal de 1988, as competências de cada um dos entes federados (artigo 211) pela oferta educativa e de assegurar o financiamento para tal, previsto pelo artigo 212, com a adoção dos percentuais mínimos fixados e, posteriormente, com a criação dos fundos FUNDEF (1996) e FUNDEB (2007), instituindo um valor de referência mínimo de aplicação de recursos por aluno-ano. Já a saúde, apenas com a regulamentação da EC nº 29, de 13 de setembro de 2000, por intermédio da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, obteve alguma vinculação e, ainda assim, com limitada obrigação de recursos se comparada com as vinculações existentes na área da educação.

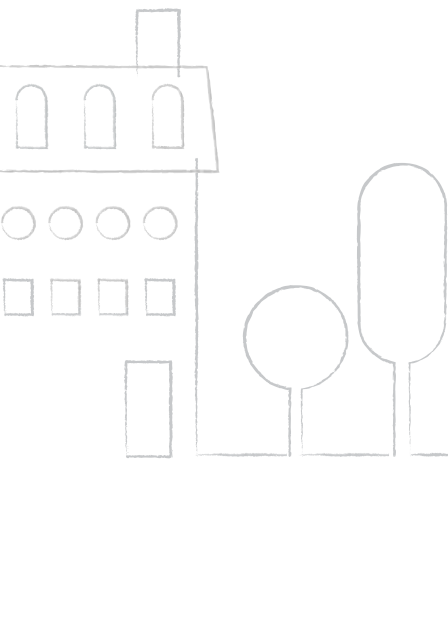
Num estudo comparado que procurou caracterizar os traços da cooperação intergovernamental, Costa (2008) lançou olhares sobre



a dinâmica da condução de determinadas políticas brasileiras e destacou que o fator central na dinâmica política do federalismo não está na forma de separação de competências e recursos, mas na forma como as unidades políticas subnacionais se fazem representar nos processos decisórios de âmbito nacional. Ao analisar particularmente o SUS, mostra que, em que pese que haja uma centralidade da União, no caso o Ministério da Saúde, a pressão organizada de baixo, reunindo técnicos, médicos e representantes de organizações de saúde em todos os níveis, deu a esse movimento centrípeto certa virtuosidade. Esse imbricamento na temática da saúde é um fato reconhecido no âmbito das políticas sociais brasileiras, uma vez que esse conjunto de atores sobreviveu de forma muito organizada ao regime militar, o que possibilitou, no período de redemocratização do país, a construção do SUS.

Porém, se comparado com a educação, o sistema tem elementos verdadeiramente de coordenação federativa, a cargo do Ministério da Saúde, e os espaços de negociação e de arbitragem de conflitos conferem a ele uma sofisticada engenharia, tendo como lócus o atendimento municipal como porta de entrada do sistema, chegando a situações mais complexas em outras instâncias com claras definições de competências, o que demonstra ser evidente a arena da construção da política. As bases do SUS foram inscritas nas chamadas Leis Orgânicas da Saúde, Lei nº 8.080/1990, na qual claramente foram definidas as atribuições do sistema, e a Lei nº 8.142/1990, que regulamentou o controle social a ser exercido.

Uma das questões pertinentes a assinalar, quando se compara o sistema da educação com o da saúde, é o avanço que essa última atingiu, uma vez que na saúde o setor privado também integra o sistema nacional e se beneficia de recursos públicos no atendimento, o que já é uma diferença fundamental em relação à educação, que trata os recursos públicos somente para a escola pública. O desafio de ser único, na saúde, parte das especificidades de atendimento que são definidas pelas diversas Normas Operacionais Básicas do SUS –



NOBs, emitidas a partir das Conferências Nacionais de Saúde ou do próprio Conselho Nacional de Saúde.

Nesse particular a primeira NOB, 1/96, do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual foi definido pela Portaria nº 1.742, de 30 de agosto de 1996 e Portaria nº 2.203, de 5 de novembro de 1996, definiu claramente como se organiza o SUS. A leitura do documento mostra nitidamente que a orientação é única. Cada ente federado tem sua responsabilidade definida nessas normas. O que o faz único é o fato do atendimento à saúde e não que ele seja, diríamos, absoluto. Essa nos parece ser a grande questão.

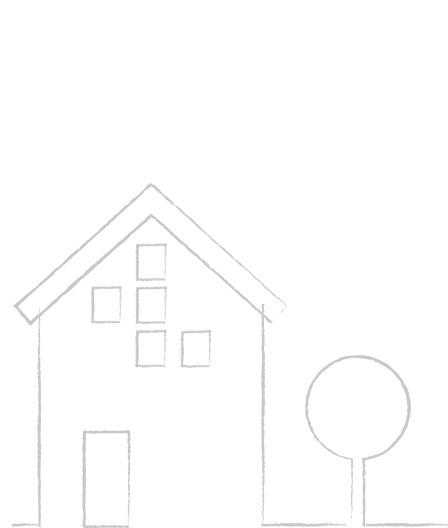
### **2.3 O Sistema Único de Assistência Social – SUAS**

O SUAS tem forte inspiração no SUS. Fruto da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 1998 e tendo por referência a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), o SUAS se organiza nos mesmos moldes do SUS.

Da mesma forma que o SUS, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) por meio da Resolução 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), materializou a gestão do SUAS.

Por essa NOB é disciplinada a gestão pública da política de assistência social de forma federativa com base nos enunciados da legislação. O conteúdo estabelece as funções da política pública de assistência social para a extensão da proteção social, os níveis de gestão do SUAS e as instâncias de articulação de modo sistêmico e foi o balizador para a sua estruturação.

A Lei nº 8.035, de 8 de janeiro de 2004, que reorganizou a assistência social, a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a incorporação do Programa Bolsa Família e do pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram decisivas para a sustentação financeira da nova Política Nacional de Assistência Social. A exemplo do SUS, que tem como sua porta de entrada



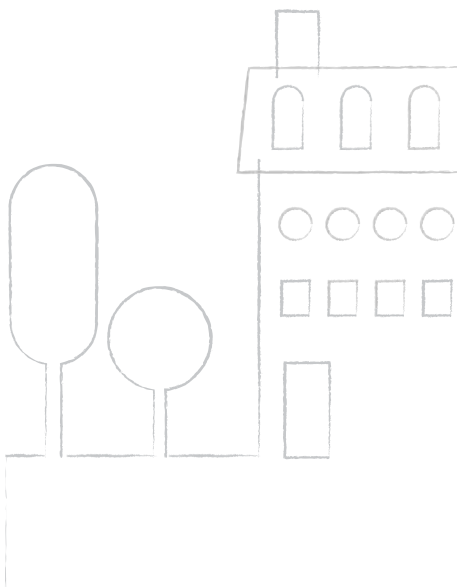
os postos de atendimento, a assistência social, com a criação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), se constituiu em elemento integrador das políticas de assistência social no que diz respeito aos territórios.

O estudo de Couto (2012), embora mostre as limitações da implantação do SUAS nos municípios, aponta para o avanço importante que tem ocorrido na política de assistência social. Embora não apresente aspectos ligados às dimensões ou entraves do federalismo de cooperação, as autoras concluem que, numa área tradicionalmente permeada pelo assistencialismo, a implantação de um sistema orgânico e estruturado em menos de dez anos tem cumprido um papel relevante na política de assistência social.

### **3. As possibilidades de cooperação federativa no âmbito horizontal**

Autores do campo da educação como Cury (2008, 2010), ao analisarem as possibilidades existentes, mesmo não havendo a regulamentação de vários artigos da Constituição Federal afeitos à temática da educação, entre eles o artigo 23, atribuem papel insignificante ao que incluiu a EC 19/98, que disciplinou, no artigo 241 da Carta Magna, a figura dos consórcios públicos. Seus argumentos, particularmente Cury (2010), estão em reconhecer avanços nas constituições de 1934 e 1946, que teriam assumido um federalismo centrípeto, ao contrário das constituições de 1891, 1930 e mesmo as que ocorreram no regime militar, em que houve concentração na União. Entretanto, ao destacar que o federalismo de cooperação aparece embrionariamente na Constituição de 1946 e fortemente na Constituição de 1988, destaca Cury (2010) que, mesmo nesse modelo de federalismo, a União devesse ter um papel preponderante e, nesse sentido, angular, sendo a cabeça do sistema.

Entendemos que os ingredientes trazidos pela medida contida na Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17/1/2007, é, a nosso ver, poderoso instrumento de coordenação



federativa, basicamente por permitir o gerenciamento federativo. Diferentemente do autor, nos filiamos aos princípios da lei que em última instância visa criar uma autarquia intermunicipal com vistas a enfrentar problemas que são comuns a um conjunto de municípios brasileiros e afeitos a áreas como saúde, meio ambiente, educação, entre outros.

A nosso ver a Lei dos Consórcios é a primeira voltada para a cooperação federativa e está relacionada à necessidade de se obter escalas adequadas para as políticas públicas, com o objetivo da sua implementação de forma eficiente. Nesse caso, o consorciamento interessa principalmente aos pequenos municípios, pois são os que mais sofrem com a falta de escala na aplicação das políticas públicas.

A Lei dos Consórcios introduziu a possibilidade da cooperação horizontal, que seria formada de um município para outro município, ou a cooperação vertical, em que necessariamente devam estar a União, os Estados e os Municípios. A formação do consórcio é precedido de um processo de autorização legislativo das Câmaras Municipais, e a alocação de recursos segue os mesmos princípios impostos pela administração pública.

Embora estimulados pela Lei do SUS, os consórcios não só existem na área da saúde, mas são mais frequentes nela. Num levantamento do IBGE (2009) contido no Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), num total de 5.564 municípios brasileiros, mais de 80% declararam fazer parte de alguma modalidade de consorciamento, sendo o mais comum o da área de saúde, em que 42% dos municípios (2.323) declararam alguma participação e exatamente a maior frequência era entre os menores municípios. Na área de educação, apenas 7% dos municípios (398) tinham alguma associação na forma de consórcio.

A Lei dos Consórcios Públicos trouxe algumas questões inovadoras, entre elas: i. o consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa horizontal e vertical; ii. introduzido o



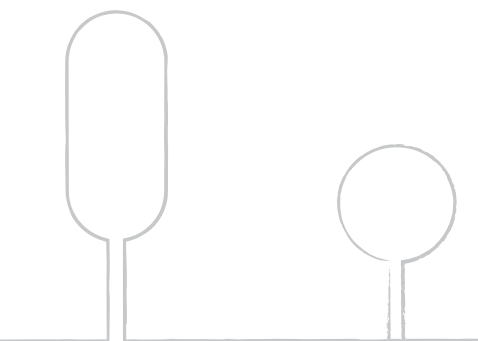
instituto do convênio de cooperação entre entes federados;

iii. a exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por lei entre os entes que cooperam entre si; iv. introduzido o conceito de gestão associada de serviços públicos; v. reconhecida a possibilidade de que, na cooperação federativa, haja a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.

São as seguintes as combinações previstas pela Lei dos Consórcios:

i. Consórcios entre Municípios; ii. Consórcios entre Estados; iii. Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal; iv. Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal; v. Consórcios entre Estado(s) e Município(s); vi. Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s); vii. Consórcios entre União e Estado(s); viii. Consórcios entre União e Distrito Federal; ix. Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s); x. Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s). Ou seja, estão abarcadas todas as possibilidades previstas no nosso sistema federado. O artigo 2º da Lei dos Consórcios introduziu o princípio da subsidiaridade, pelo qual “A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”. Esse preceito estabelece que primeiro deve o Estado colaborar com o município e, sendo insuficiente a atuação desse, a União poderá atuar. Observe-se que esse formato é particularmente adequado para a área da educação, em que os três entes federados participam do consorciamento.

Esse mecanismo é extremamente inovador no nosso marco regulatório. Inspirado nas Constituições mais avançadas do mundo, a subsidiaridade tem como elemento de ativação os direitos do indivíduo. Embora alguns constitucionalistas considerem que várias constituições continham o princípio da subsidiaridade, entendemos que com a ativação da Lei dos Consórcios Públicos isso se tornou mais factível, embora encontremos a presença do ideário nos artigos 23; 197; 198, III; 205; 206, VI; 225; 227, § 1º.

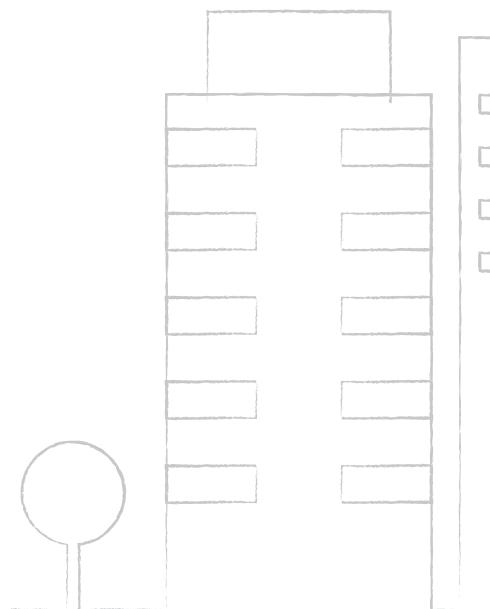


Considera-se Consórcio Público as pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I).

Os consórcios públicos poderão ser constituídos como pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado, conforme preceitua o art. 6º da Lei 11.107/2005. Como pessoa jurídica de Direito Público será denominado de “associação pública”, um tipo de “autarquia”. Como pessoa jurídica de Direito Privado, poderá ser denominado de “associação civil”, porém subordinada ao regime jurídico público no que se refere à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (art. 6º, par. 2º). Quanto aos valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, pode-se conceituar os convênios públicos perante a lei como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criados mediante autorização legislativa para a gestão associada de serviços públicos.

A referida lei deu alguns privilégios ao convênio público, independentemente de sua natureza pública ou privada:

- Poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, parágrafo 1º, Inciso II);
- Possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, parágrafo 1º, Inciso III);
- Limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de



licitação (os valores são contados em dobro quando o consórcio é constituído por até três entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três consorciados); e

- Poder de dispensar a licitação na celebração de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de convênio público ou em convênio de cooperação.

Embora o art. 3º da Lei 11.107/05 estabeleça que o convênio seja constituído por contrato, na realidade outras normas contidas na lei permitem a conclusão de que a constituição do convênio público se fará com observância de todo um procedimento, que envolve as seguintes fases:

- Subscrição de protocolo de intenções;
- Publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial;
- Lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções ou disciplinando a matéria;
- Celebração de contrato; e
- Atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de convênio com personalidade de direito privado.

A ratificação do protocolo de intenções é dispensada pelo art. 5º, parágrafo 4º, desde que o ente da Federação, antes disciplinado por lei, celebre o contrato de constituição do convênio. No caso de o convênio ser instituído como associação pública, o contrato poderá ser utilizado como instrumento para a aprovação do estatuto da entidade.

No caso de o convênio ser instituído como pessoa jurídica de direito privado, o art. 6º, inciso II, determina que a personalidade jurídica seja adquirida “mediante atendimento dos requisitos da legislação civil”. Quanto a alteração ou extinção do convênio, o art. 12 da lei determina que dependa de instrumento aprovado pela assembleia-geral e ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

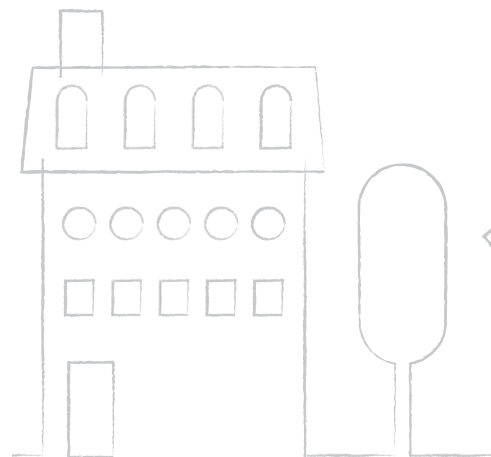
A Lei 11.107/05 prevê dois tipos de contrato a serem firmados pelos entes consorciados: o contrato de rateio e o contrato de programa.

Para fins de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o parágrafo 4º do art. 8º exige que o convênio público forneça as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

O contrato de rateio, que se encontra previsto no art. 8º, constitui instrumento mediante o qual os entes consorciados entregarão recursos ao convênio público. Esses convênios devem ser devidamente previstos na lei orçamentária de cada consorciado, sob pena de exclusão do convênio, após prévia suspensão e sob pena de improbidade administrativa.

O contrato terá de ser firmado anualmente, e seu prazo de vigência não pode ser superior ao das dotações que o suportam, com duas exceções:

- No caso de contrato que tenha por objeto projetos contemplados em plano plurianual; e
- No caso de contrato de gestão associado a serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.





O contrato de programa é referido, inicialmente, no art. 4º, XI, que, ao mencionar as cláusulas necessárias do protocolo de intenções, inclui a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando, dentre outras coisas, as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgãos ou entidades de um dos entes da Federação ou consorciados.

No art. 13, há referência de como é o instrumento utilizado para a constituição e regulação de obrigações que um ente da Federação ou para com convênio público no âmbito de gestão de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

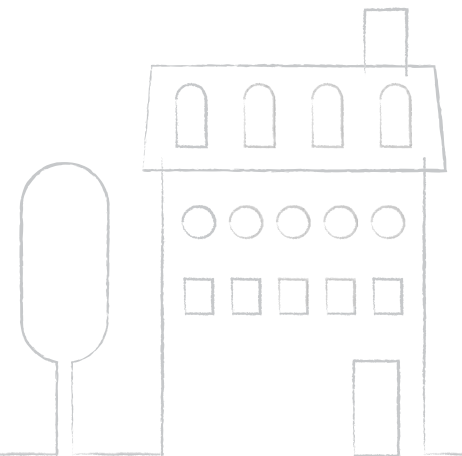
Da combinação dos dois dispositivos extraia-se a conclusão de que a gestão associada pode ser feita:

- Mediante a constituição de convênio público, como pessoa jurídica, na forma disciplinada pela Lei 11.107; e
- Mediante os acordos de vontade, como o convênio de cooperação, o contrato de programa ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada.

O contrato de programa pode ser celebrado em duas hipóteses: no próprio âmbito do convênio público ou fora do âmbito do convênio. Em qualquer das duas hipóteses, o instrumento utilizado deverá indicar como condição de validade as obrigações que um ente da Federação constitui para com outro ente da Federação ou para com um convênio público, quando haja a prestação de serviços públicos, ou a transferência total ou parcial de encargos e serviços transferidos.

### 3.1 Algumas experiências de consorciamento horizontal na educação

Na avaliação dos autores da área de educação, a primeira LDB a



permitir a figura do município com o caráter que ele aparece hoje no diploma legal foi a Lei 9.394/1996. Há uma convergência que nega a figura do município como protagonista e com capacidade para gerir seu sistema de ensino. De fato, a primeira LDB (Lei 4.024/1961) não explicita o município como detentor do sistema, como a própria Constituição de 1946, da qual derivou a LDB/1961, também não o faz. Entretanto, a Constituição de 1946 determinou a aplicação de percentuais mínimos (20%) das receitas em educação no município. Dessa feita, a interpretação sistemática da Lei derivaria no entendimento de que, se há vinculação de receitas do município para a educação, por extensão, há a presença de um sistema de ensino. Essa polêmica somente foi suplantada com a Lei 5.592/1971, que para resolver essa questão inscreveu a interpretação dos sistemas de ensino. Observe-se que o próprio Anísio Teixeira (1957), na direção do INEP, já tinha a interpretação muito clara do sistema municipal de ensino, quando afirmava que “confiar no Brasil é confiar nos municípios, onde está e se processa a mais nova e mais profunda revolução democrática da vida brasileira”.



Entretanto, mesmo depois da LDB/1996, aceita-se a figura de sistema de ensino municipal somente nos municípios que assim o declararem e conforme preceitua o artigo 18 da LDB, que inclusive tipifica a sua composição:

- I. As instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantidas pelo poder público municipal;
- II. As instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III. Os órgãos municipais de educação.

Andrade (2012), ao problematizar o papel dos municípios na organização de sistemas próprios, classifica que menos de um quinto dos municípios do Nordeste constituiu sistemas municipais de ensino, sendo os demais classificados como regimes autônomos.

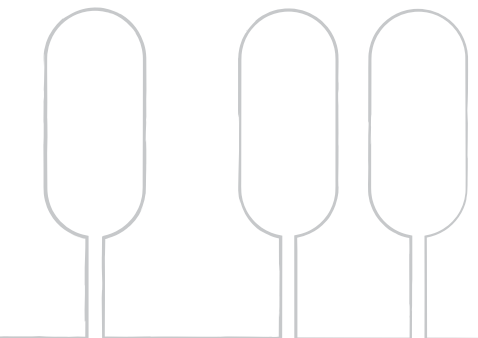
Uma vez que não existem registros da criação dos sistemas próprios e como não houve uma demanda que constrangesse os municípios a criá-los, é bem provável que esse número seja até inferior a 20%.

Nota-se a necessidade exaustiva no campo da educação de regular ao extremo as orientações no que se refere à organização. Dessa feita, é de extrema importância a busca de novas formas de composição dos municípios, inclusive criando equipamentos e ordenamentos comuns para fugirem dessa tipificação exagerada que o campo da educação gerou no aparato municipal.

Essa dificuldade de caracterizar o que são sistemas municipais de ensino é que ensejou a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação a propor consulta ao Conselho Nacional de Educação, que está contida no Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000, pelo conselheiro Jamil Cury. Na sua análise, ele conclui depois de vasta justificativa que “Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino”. Então, embora ele recomende sua institucionalização, não há dúvida de que os municípios são detentores de seu sistema, não precisam declarar que o são, se o mandato legal já assim os classificou.

Com a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos e o trabalho desenvolvido pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), subordinada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), da Presidência da República, foi desenvolvido o Portal Federativo, em que se busca disseminar a ideia da Lei dos Consórcios, que foi gestada pela própria SAF, na gestão do ministro Aldo Rebelo, tendo como subchefe Vicente Trevas. O portal reúne algumas experiências e disponibiliza uma série de orientações dos municípios, além de sediar o Comitê de Articulação Federativa<sup>24</sup>, que foi criado durante o primeiro mandato do presidente Lula, na forma de um protocolo e posteriormente institucionalizado por meio do Decreto nº 6.181, de

24. <http://www.portalfederativo.gov.br>



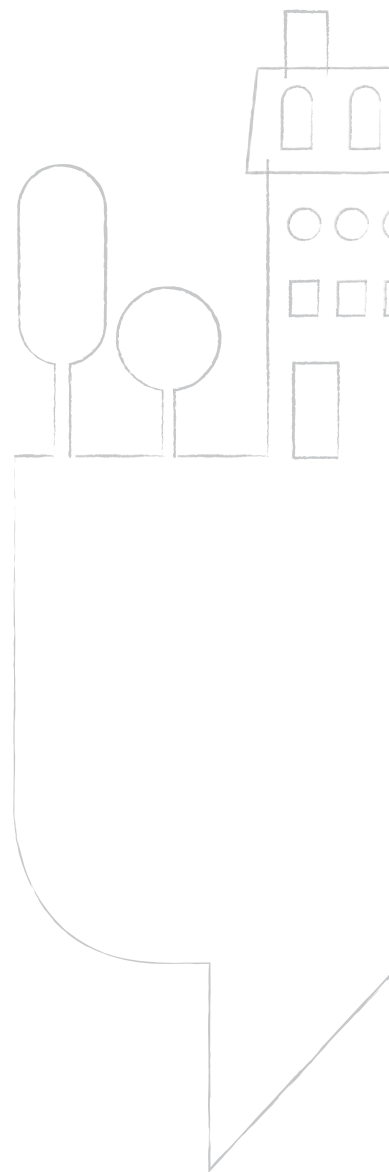
3 de agosto de 2007, como uma instância de diálogo entre União e os municípios brasileiros. Além do ministro de Estado das Relações Institucionais, que preside o Comitê, participam do CAF dezoito ministérios cujas políticas têm maior impacto no âmbito municipal e dezoito integrantes das entidades nacionais de representação de municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

A maior parte dos consórcios situa-se nas áreas de saúde, segurança alimentar, desenvolvimento urbano e infraestrutura. Quase não há registros de consórcios ligados à área de educação. A questão federativa no campo da educação suscitou a criação no âmbito do Ministério da Educação, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), criada pelo decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. A secretaria vem acompanhando a criação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação, bem como do Plano Nacional de Educação e experiências de consorciamento.

Um dos poucos registros de consorciamento já com resultados importantes é o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina: Território Colaborativo pela Educação. O consórcio, que está na fase de estruturação a partir da aprovação nas respectivas Câmaras Municipais, reúne os municípios de: Andaraí, Bonito, Boquira, Boa Vista do Tupim, Ibitiara, Iraquara, Itaitê, Lençóis, Marcionílio Souza, Palmeiras, Pindobaçu, Piritiba, Seabra, Souto Soares, Tapiramutá. O consorciamento é fruto do trabalho desenvolvido pelo Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP)<sup>25</sup>, que tem uma trajetória de ações importantes na área da educação na região.

A cooperação horizontal, como no caso em destaque, tende a gerar benefícios importantes aos municípios, particularmente em partilhar serviços e insumos para a educação. É o caso, por exemplo, da

**25.** O ICEP é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que foi fundada em 1997 como um projeto de intervenção nas escolas da Chapada. Sua missão contida na página da internet é contribuir para a melhoria da educação e como visão de futuro a de ter 100% de estudantes até os 8 anos de idade lendo e produzindo textos, na região de atuação. Mais informações em: <http://www.institutochapada.org.br>

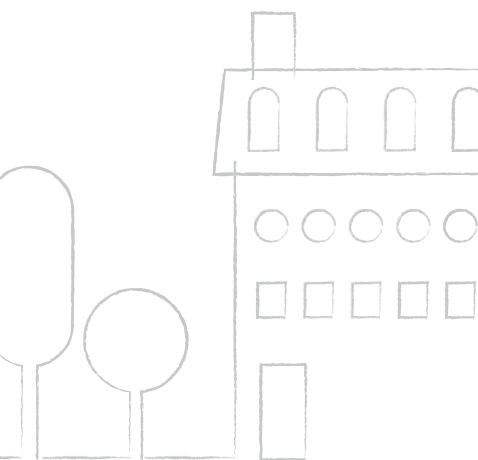


merenda escolar, transporte escolar, que têm a participação supletiva da União, mas que necessitam de complementação dos municípios. A criação, por exemplo, de “fábricas” de merenda escolar coletivas podem proporcionar grande estímulo às compras de produtos da agricultura familiar local, podendo para tanto adotar o Regime Diferenciado de Compras (RDC) para beneficiar produtos da economia local. Um programa de recuperação da infraestrutura escolar ou a adoção de ações comuns de capacitação têm grande possibilidade de ganhar escala em municípios pequenos com a adoção de consorciamento. Ou seja, todas as ações necessárias no terreno da educação poderiam ter grandes vantagens com o consorciamento.

### Considerações finais

Na nossa reflexão consideramos que a federação brasileira é única ao introduzir o município como ente federado. O federalismo brasileiro, nascido da Constituição de 1891, aprofundou o seu caráter federado na Constituição de 1988, ao disciplinar o município como membro da República trina. Nesse sentido, o vazio provocado pelo não estabelecimento do aperfeiçoamento do regime de colaboração trouxe alguns problemas de coordenação. Na questão da educação, faz-se necessária a criação de mecanismos de coordenação federativa para vencer os desafios da qualidade da oferta educativa. É emblemática, por exemplo, a situação do ensino médio brasileiro, em que a União tem a incumbência de regular as diretrizes e bases, porém a oferta compete aos Estados, que podem ou não adequar-se aos preceitos, mesmo tendo os preceitos emanados do MEC força de obrigatoriedade. Esbarra-se na incapacidade muito mais técnica do que financeira, embora seja relevante, por parte dos Estados, para fazer valer as orientações.

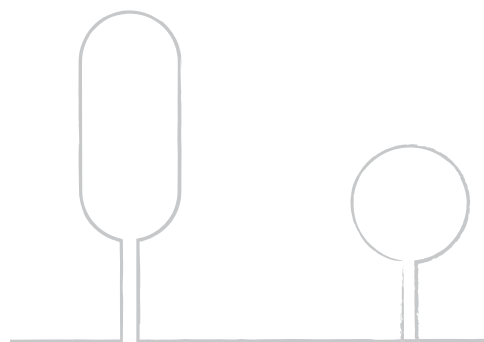
Esse a nosso ver é o grande desafio. Nesse sentido, atribuímos muito mais um papel de coordenação federativa do que propriamente de mecanismos regulamentadores, como são as proposições feitas para a criação de um amplo e emaranhado Sistema Nacional de Educação. A sua adoção, como pretendida, derivaria mudança de vários



artigos da Constituição Federal e de um amplo processo negocial no Congresso Nacional. Exacerbaria também os adormecidos interesses do setor privado, que por ora não são tão externados, mas quando jogados na seara parlamentar aparecerão com vigor, como apareceram durante a tramitação da LDB e como aparecem na tramitação em curso do PNE (PL 8.035/2010), notadamente quando estão reunidos vultosos recursos e é o caso da recente aprovação pelo Senado Federal do Plano Nacional de Educação. Evidente que é importante declarar a existência de um sistema nacional de educação, mas que deva respeitar a existência dos sistemas locais, para incorrer de ser absoluto e não único.

Além disso, cabe destacar que, diferentemente da saúde, a educação tem definidos os percentuais de aplicação de recursos: 18% da União, 25% para Estados e Municípios; tem definidas as atribuições na oferta; tem um mecanismo de redistribuição de recursos, o FUNDEB, cujo aperfeiçoamento agora levou em conta a experiência decenal do FUNDEF, obrigando-se a União a colocar parcela fixa de recursos. Existe a figura dos Conselhos Estaduais e Municipais e o Conselho Nacional de Educação. O que é necessário é dar a essas instâncias caráter mais de negociação e menos de “cartório” e caminhar para o seu aperfeiçoamento com a criação de outros parâmetros de vinculação, como o custo-aluno-qualidade, ideia essa proposta no primeiro Plano Nacional de Educação, de 1962, por Anísio Teixeira.

Em outra direção reconhecemos que falta aos educadores, e aos que se inscrevem enquanto tal, o papel de dinamizar a sua participação na esfera educacional, fortalecendo o papel dos conselhos e exigindo a gestão pública e transparente das ações em educação. O caso recorrente que nos inspira é o da saúde. Nesse sentido, ante ter de remover obstáculos enormes e de criar uma sofisticada engenharia jurídica, a educação poderia experimentar outras formas de vencer os enormes desafios colocados pela educação brasileira, olhando para o exemplo das políticas-irmãs, como é o caso da saúde.



Aspecto importante no consorciamento deve ser dado à animação territorial. Nesse particular é importante contar com quadros técnicos comprometidos com os novos desafios da gestão pública. As experiências de animação em relação ao território são a base do êxito de determinadas comunidades que conseguem com o desenvolvimento do capital social estabelecer laços de reciprocidade importantes para a condução e mobilização de valores e de recursos em prol da comunidade. Esse é um elemento ainda muito pouco presente nas políticas de educação. Evidente que para esse esforço é importante que se valorize a figura do professor, pois é nele que recairá a síntese dessa mobilização. Além disso, processos que tendem a aproximar a gestão das políticas dos seus beneficiários é de singular importância.



## Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, pp. 39-70, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: Caderno EIAPP. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33º Encontro Anual da Anpocs. Grupo de Trabalho 32: Políticas Públicas, Caxambu, 2009.

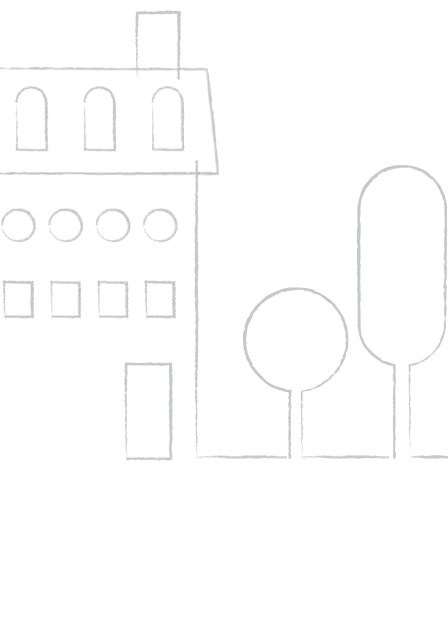
ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 24, pp. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1998). "Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro." Pesquisas, nº 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.

AFFONSO, Rui. "Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil." São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, v.10, nº 3, pp. 3-11, jul.-set. 1996.

ANDRADE, Edson Francisco de. Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local. Campinas-SP: Mercado de Letras, 2012.





ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. "Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?" Dados, 53 (3): 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, nº 80, pp. 25-48, setembro, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo padrões de participação social no Brasil. Textos para Discussão, 1739. Rio de Janeiro: IPEA, maio de 2012.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A Educação Brasileira e o Direito. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BORDIGNON, Genuino. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento final do CONAE 2010. <http://tinyurl.com/4nqvagz> (acesso em 8 de janeiro de 2014).

BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.934/1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um país de todos. Um plano de gestão para o governo Lula. Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000. Brasília: MEC/CNE. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf) (acesso em 8/1/2014).

BREMAEKER, François E. J. de. "A construção de um pacto federativo que interesse a todos os municípios." Estudos Especiais. Rio de Janeiro: Ibam/Ensuf/Ibamco. 39 pp. (Séries Estudos nº 194), 2007. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/media/esp194p.pdf>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo, Companhia das Letras, 2001a.

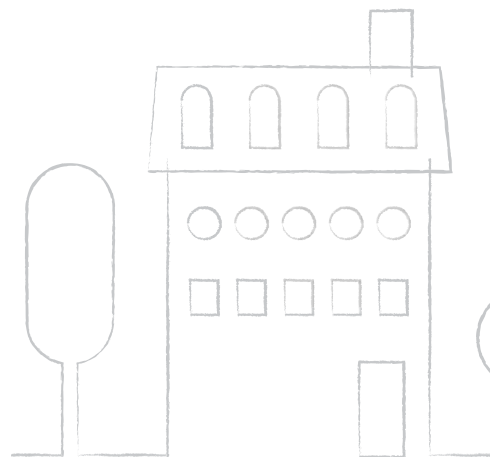
BUARQUE, Cristovam. A Revolução Republicana na Educação – ensino de qualidade para todos. São Paulo: Editora Moderna, 2011.

CAGGIANO, Mônica Herman S. "Federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências". Revista de Direito Mackenzie. São Paulo, nº 2, pp. 31-44, mar. 2003. Disponível em: [http://www.mackenzie.br/num2\\_ano1.html](http://www.mackenzie.br/num2_ano1.html)

CARVALHO, Ailton Mota de. "Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil." In: Economia, Sociedad y Territorio. Toluca/México, v. 3, nº 12, pp. 539-556, 2002. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11112304.pdf>

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional Didático. 8ª Edição, Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. "A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada." In: Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenoli Miyamoto (Orgs.). Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.



Teresina/PI e Unijuí/RS: UFPI:UNIJUÍ, pp. 185-222, 2008.

COUTO, Berenice Rojas, et al. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "A questão federativa e a educação escolar." In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, pp. 148-168, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. "Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa." Educação & Sociedade. Campinas-SP: CEDES, v. 29, nº 105, pp. 1187-1209, set.-dez. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 23, nº 80, pp. 168-200, setembro/2002.

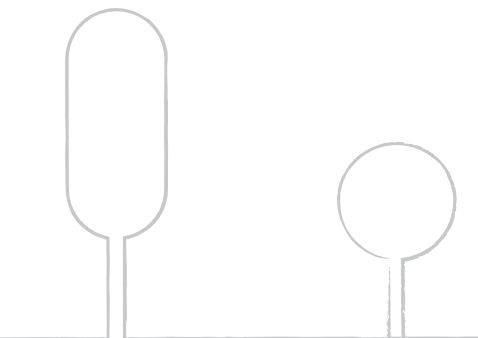
FERRAZ, Esther de Figueiredo. Conceituação de Sistema de Ensino. Conferência pronunciada na IX reunião conjunta dos Conselhos de Educação. São Paulo: Secretaria de Estados dos Negócios da Educação, 20 a 25 de novembro de 1972. Mimeo, 16 pp.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf)

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. Federalismo à brasileira. Questões para discussão, v. 8, Brasília: IPEA, 2012.



MIRANDA, Pontes de. Direito a Educação. Rio de Janeiro: Editorial Alba Limitada, 1933.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (Orgs.). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, 2005.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. SUS: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

PASSOS, Najla. "Com Lula e Dilma, conferências explodem. Mas dão resultado?" Revista Carta Maior, 15 de janeiro de 2012 – [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19380](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19380) (pesquisado em 11 de fevereiro de 2013).

SAVIANI, Demerval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC. Mimeo, 31 pp., 2009.

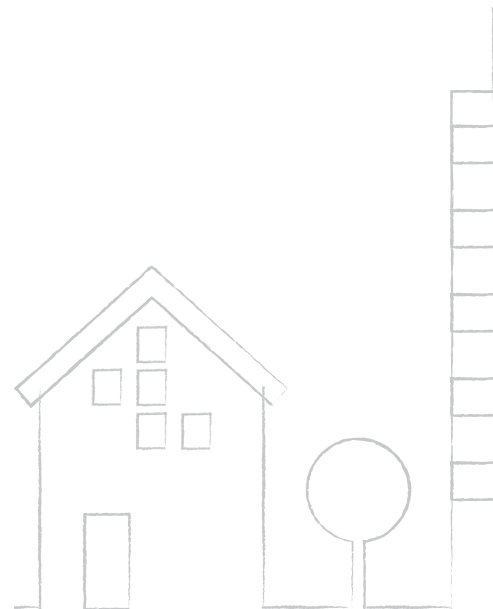
SAVIANI, Dermeval. Educação brasileira: estrutura e sistema. Campinas: Autores Associados, 10ª ed., 2008.

SAVIANI, Dermeval. "Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil." 31ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu-MG. GT-05: Estado e Política Educacional, 19-22 de outubro de 2008.

SEABRA FAGUNDES, Miguel (1970). "Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro." Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, v. 99, pp. 1-11, jan./mar.

SOUZA, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política. Jun., nº 24, pp.105-121.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (2004).



“Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96.” Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 12, nº 45, pp. 925-944, out./dez.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Educação é um Direito – apresentação de Clarice Nunes; posfácio de Marlos B. Mendes da Rocha. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil – apresentação de Ana Waleska P. C. Mendonça. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Educação Não é Privilégio. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio. A Municipalização do Ensino Primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v. 27, nº 66, abr.-jun. pp. 22-43, 1957.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, nº 48. São Paulo, fev. 2002.

TORRECILLAS, Dircêo Ramos. A Federalização das Novas Comunidades: a questão da soberania. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TORRECILLAS, Dircêo Ramos. O Federalismo Assimétrico. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

VIANA, Ana Luiza d’Ávila; MACHADO, Cristiani Vieira. Descentralização e Coordenação Federativa: a experiência brasileira na saúde. Ciência & Saúde Coletiva, 14(3): 807-817, 2009.

WERLE, Flávia Obino (org.). Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2006.

