

PAPEL DOS MUNICÍPIOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E MECANISMOS DE COLABORAÇÃO COMO SUPORTES DESSA TAREFA

Clotenir Damasceno Rabelo

clotenirdr@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

GT 1 – Política e Gestão da Educação e Sistema Nacional de Educação

INTRODUÇÃO

Este estudo é parte integrante de pesquisa acerca do papel do município nas políticas de formação de professores, mais particularmente nas políticas de formação continuada de alfabetizadores, colocando em destaque sua tarefa enquanto formulador e executor de iniciativas para esse campo. A investigação toma como intenção analisar se os governos municipais e suas políticas educacionais específicas, considerando as articulações entre entes federados e consequentes relações intergovernamentais, oferecem projetos claros de programas de formação continuada com foco nos alfabetizadores municipais, como estes funcionam e se tais projetos se apresentam como qualificados no sentido de que atendem demandas do trabalho docente suprimindo necessidades dessa área de formação no âmbito local.

De acordo com Cury (2006, p. 113), a análise das políticas educacionais no Brasil, de modo geral, vem sendo realizada sob a predominância da esfera federal. Agindo dessa forma, segundo o autor, pode-se deixar de tratar de modo procedente políticas educacionais que estão sob a responsabilidade de entes subnacionais, como os municípios. Por essa razão, acredita-se que um estudo dessa natureza requer tomar os demais pontos de vista na análise, incluindo as visões desde os espaços de formulação até o momento de execução. Como questiona Rosar (1995, p. 12), “o que é a política educacional senão a síntese das lutas travadas, tanto no momento de sua elaboração quanto de sua execução”?

Por esse entendimento, e considerando a complexidade social de um País como o Brasil, com extremas desigualdades e variações regionais, faz-se necessário ter-se em conta na análise das políticas de educação as características e responsabilidades em matéria educacional de cada ente federado, redefinidas desde a Constituição de 1988 sob a lógica de organização do Estado Brasileiro na forma do Regime Federativo. Costa, Cunha e Araújo (2010) e Cury (2006, 2008) são unânimes em afirmar que estudos sobre políticas sociais não podem desconsiderar essa característica como determinante nas iniciativas governamentais.

Tomando como referência as posições acima e a opção por uma perspectiva de análise alinhada à predominância dos espaços locais/municipais e de sua atuação particular no trato das políticas educacionais, este exame põe em evidência o lugar do município e seu papel na produção e execução de políticas educacionais. Tal propósito requer, por um lado, a investida sobre a configuração que esse fenômeno tem nas realidades locais, sobre os desenhos humanos e institucionais, políticos e históricos que ele apresenta na prática e, por outro, a constituição de uma estrutura teórica que permita a categorização adequada dos fatos desconectados e isolados do fenômeno (GAMBOA, 1998). No âmbito da busca de lentes teóricas adequadas, dimensões como *relações intergovernamentais*, *descentralização de*

políticas, municipalização da educação e autonomia municipal, apresentam-se como noções importantes que podem ser discutidas na direção desse estudo.

No limite do escopo do trabalho ora iniciado, e para não incorrer em perda de substância na análise, como aconselha Cury (2006), este artigo, em particular, acentua a discussão considerando o regime federativo brasileiro e trata da temática das *relações intergovernamentais* e dos mecanismos cooperativos necessários à formulação e execução de políticas. O texto reserva-se ao debate acerca das articulações entre as esferas federal, estadual e municipal dando tratamento ao assunto em três momentos: 1) com base na compreensão das relações intergovernamentais, traça as origens e desenvolvimento dessa noção e sua manifestação prática tendo em conta a especificidade do Brasil em relação às demais federações desde a Constituição de 1988, 2) discute os processos de cooperação/colaboração, competição e coordenação federativa oriundos da legislação e a necessidade de redefinir as competências das unidades na política e gestão da educação e 3) a modo de conclusão, desenha argumentos na direção do debate da distribuição de poder entre os entes como tema de diferentes áreas e de estudos diversos.

O exame da temática designada acima se inclui como tarefa valiosa para a formulação de respostas a indagações prementes relativas ao que é o município em seu contexto, como se comportam as políticas educacionais e como se dão, na realidade, as práticas de formulação e execução dessas políticas considerando a natureza federativa do País. Os itens a seguir apresentam os elementos explicativos dessas ideias como um quadro de referência dotado de um panorama do que vem sendo realizado de estudos em relação ao que se quer analisar (MOROZ e GIANFALDONI, 2006).

1. Relações intergovernamentais e mecanismos cooperativos: bases federativas na formulação e execução de políticas de educação

No campo da política educacional, a discussão das relações intergovernamentais e da tarefa municipal não se apresenta como uma temática recorrente, ainda que o bom desempenho da interação entre os entes federados brasileiros seja condição *sine qua non* para dar conta da sonhada atribuição coletiva de gerir um Sistema Nacional de Educação amplo e democrático. Essa seção se apresenta, por essa razão, como o fim de fazer menção a tal ligação, tomando como mote inicial a clareza da dependência conceitual e prática das RIG's¹ com o tema mais abrangente do Federalismo² enquanto regime de governo.

A noção de relações intergovernamentais no âmbito da análise das políticas públicas é tratada sob a explicitação conceitual de Wright (1997). Segundo este autor, o termo se originou nos Estados Unidos por volta da década de 1930, com a chegada do *New Deal* e o esforço geral do governo americano para combater o caos econômico e social que a Grande Depressão havia causado. Para Wright (1997), as RIG's podem se expressar como uma ação na qual se evidencia alguns aspectos básicos: 1) a ação de variados sujeitos, de diversos atores da administração e gestão, dos cidadãos como um todo, das entidades governamentais de todos os tipos, tamanhos e orientações; 2) sua presença em toda parte em nossos sistemas políticos, fermentando todo o plano governamental; 3) sua atualidade porque enfocam problemas críticos das políticas públicas ao mesmo tempo em que tem raízes profundas no passado. Numa definição mais sistematizada³, pode ser compreendida, conforme Wright (1997, p. 68), como “*um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos dentro do sistema federal*”.⁴ (grifos nossos).

O termo *relações intergovernamentais* como base conceitual de exame, “como novo par de lentes”, apresenta-se neste estudo na perspectiva de compreender os movimentos relacionais entre as unidades governamentais, a atuação dos atores e os processos de financiamento, como fatores de análise necessários ao entendimento das RIG's como defende

Sano (2008). No plano da formulação e execução de políticas educacionais, tais fatores colocam-se como peças da imbrincada interpenetração e regulação advinda da prática federalista. As *unidades governamentais* como faces institucionais diversificadas dessas relações, *os atores* como representação do poder interventor do elemento humano em tais arenas de ação e o *financiamento* como condição para a concretização eficiente da atuação das unidades governamentais em determinada política.

Mediante a intenção de aproximar-se do formato dessas atividades entre unidades governamentais no espaço específico que é o federalismo brasileiro, assume-se a compreensão de relações intergovernamentais como o conjunto de ações de interpenetração e compartilhamento na formulação e execução de políticas públicas entre diferentes unidades governamentais em sistemas federativos específicos e diversos.

Mesmo considerando a diversidade de arranjos federativos ocasionados pelos modos distintos com que cada Federação vivencia os princípios políticos do federalismo⁵, e que, por sua vez, determinam a variação de graus de autonomias das unidades entre si e a variação de mecanismos relacionais existentes entre as unidades constitutivas desse arranjo (COSTA, 2010), há cinco aspectos comuns que integram o universo federativo: a) a existência de heterogeneidades que dificultam a governabilidade; b) a adoção de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade; c) a gênese estabelecida por meio de um pacto entre unidades territoriais – consubstanciado numa Constituição - para a criação de um novo ente, o Governo Federal; d) a combinação entre autonomia republicana e interdependência e e) a dinâmica das relações intergovernamentais manifestada em práticas de cooperação e competição, estabelecendo as funções das unidades (ABRUCIO, 2001). Tais aspectos, no entanto, não ensejam um modelo único de federalismo, mas várias abordagens.

Em análise das diferentes abordagens do Federalismo, Franzese (2010) evidencia a opção pelo *Federalismo como um pacto*, originário de uma espécie de acordo de confiança estabelecido entre os entes federativos com base no mútuo reconhecimento, tolerância e respeito entre as partes. Neste modelo, a produção de arranjos institucionais não é baseada em um único centro, mas em diferentes centros de poder, onde se combinam disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais de forma dinâmica. Na compreensão da autora, a teoria do *Federalismo como um pacto* serve de fundamento para exames cuja atenção esteja na interação entre as unidades federativas, nas relações intergovernamentais.

A utilização do universo conceitual do Federalismo, mediante seus diferentes significados e usos teórico-práticos já explicitados na discussão de autores relacionados às políticas públicas (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 1997, 1998, 2005; FRANZESE, 2010, SANO, 2008, COSTA 2003) e às políticas educacionais (CURY, 2006, 2008; ARAÚJO, 2010; CAMINI, 2010) é, então, tarefa requerida na discussão. Inclui, por isso, entender os traços que a adoção desse regime na experiência brasileira traz para as relações intergovernamentais, para as conexões dos entes como diferentes centros de poder nas atividades de formulação e execução de políticas educacionais.

O modelo de federalismo brasileiro aferido no marco legal de 1988 é o modelo cooperativo (CURY, 2006, ARAÚJO, 2010) de cunho tridimensional. Isso quer dizer que uma das marcas principais é que o Brasil é uma das únicas federações com três esferas constitucionais de poder: a federal, a estadual e a municipal. Isso coloca no centro da agenda a construção de mecanismos de coordenação/cooperação que incluam milhares de municípios bastante heterogêneos tanto do ponto de vista econômico-tributário como político e social (COSTA, 2010). Nesse tipo de federalismo político é buscado o equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros por meio de práticas de colaboração e distribuição de

competências, de forma planejada e com objetivos comuns. No entanto, os estudos acerca das práticas de relação intergovernamental na direção de interesses compartilhados no Brasil reconhecem que sua efetivação traz diferentes desenhos e amplas dificuldades.

A ênfase no perfil do federalismo no Brasil como panorama de suporte do estudo das relações intergovernamentais é referendada no pensamento de Costa (2003, p. 78), ao afirmar que “a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil pode ser melhor entendida com o pano de fundo de algumas peculiaridades históricas do federalismo brasileiro. Numa visão mais abrangente, segundo o autor, “ao longo do século XX, o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados pela oscilação entre regimes autoritários centralizadores, e regimes liberais descentralizados” (IDEM), o que acabou produzindo clara instabilidade na dinâmica institucional das RIG’s no Brasil (COSTA, 2010). A evolução dessas relações se efetivou sob o limite das forças políticas e dos parcos incentivos fiscais da União e dos Estados em diferentes momentos históricos. Desta forma, traçam um padrão de relações entre os entes, que, mesmo arrastando marcas dos problemas de épocas anteriores, estabelecem um perfil particular. Notadamente, é necessário afirmar que desde a abertura democrática dos anos 1980 o padrão de RIG’s vem se metamorfoseando.

Ainda segundo Costa (2003), a redemocratização que alterou as relações no país a partir dos anos 1980 e que deu impulso aos processos de elaboração da Constituição de 1988 não ocasionou grande impacto nas relações intergovernamentais, proporcionado assim a permanência do jogo de elites políticas estaduais que são contra ou a favor do governo federal. Somente por volta de meados dos anos 1995, com a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, é que nitidamente ocorre uma quebra no padrão da RIG’s no Brasil fortemente afetadas pelo sucesso do Plano Real, pela legitimidade alcançada por essa via e pelas tentativas de reenquadramento dos Estados pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais (COSTA, 2003; KUGELMAS e SOLA, 1999, SANO, 2008) resultantes das práticas predatórias vivenciadas nas fases inerentes ao padrão de “federalismo estadualista”, como assim intitula Abrucio (1998), próprio dos anos pós eleição de 1982 no período da “Nova República”.

De modo geral, é correto dizer que no panorama brasileiro as relações intergovernamentais revelam-se com essa notória indefinição de seus padrões de funcionamento, marcadas por enormes diferenças e por um alto grau de complexidade e competitividade, além de severa desarticulação no âmbito da formulação e execução das políticas (KUGELMAS e SOLA, 1999; SOUZA 1998). De acordo com Kugelmas e Sola (1999) em países como o Brasil estes conflitos da organização federativa estão relacionados às notórias desigualdades regionais, à fragmentação do sistema político, às dificuldades de representação das partes nas etapas decisórias e, em especial, a indefinição quanto à atuação estatal e divisão das competências entre os níveis de poder. Nesse contexto, as relações intergovernamentais verticais⁶ são em geral instáveis e acompanhadas de constantes barganhas políticas, com tendências à politização das RIG’s e dependentes de coalizações federais. Parece oportuno dizer que o caso brasileiro se identifica com esse perfil e por essa razão tem confluências nas práticas de definição de competências e de organização da cooperação entre os entes.

2. Os exercícios de colaboração/ competição e coordenação federativa nas políticas: o problema da definição das competências e a tarefa dos entes

Com visto acima, a experiência da construção das relações intergovernamentais entre os entes no Brasil desde a fase de redemocratização e em especial no molde dos dispositivos constitucionais de 1988, encampa na sua prática de cooperação/competição evidências de naturalização de RIG’s instáveis e conflituosas e sob sinais de movimentos de

barganhas e de “diplomacia intergovernamental”, para usar um termo de Costa (2008, 2010). Abrucio (2010) comenta que esse federalismo pulverizado e com pouca coordenação estabelecida desde o período constitucional revelou-se num jogo defensivo pouco cooperativo, concretizado por um “jogo de empurra” em que a União passou a transferir encargos para os governos subnacionais, em especial para os municípios, ao mesmo tempo em que entre as instâncias subnacionais (governos estaduais e municipais) se estabeleceram comportamentos não cooperativos ou de competição predatória. Os conflitos do movimento cooperação/competição e seus mecanismos ensejam, por essa razão, a temática das competências e do regime de colaboração e sua concretização nas RIG’s.

O exposto acima conduz ao entendimento de que os movimentos cooperativos ou não entre os entes responsáveis pelo perfil de relações intergovernamentais no Brasil, parecem requerer maior precisão na definição dos papéis específicos. A discussão do assunto aponta para a problemática não resolvida da regulamentação do regime de colaboração como propunha o Artigo 23 da Constituição Federal de 1988. No dizer de Araújo (2010, p. 758)

Os contornos dos conflitos federativos no Brasil, por falta de regulamentação do regime de colaboração, se tornaram ainda mais complexos e assumiram duas dimensões: uma vertical e outra horizontal. A vertical se traduz na atitude defensiva do governo federal ou livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção, ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador dos processos. A dimensão vertical dos conflitos federativos no Brasil também pode ser tipificada mediante a ação competitiva e predatória dos entes federados (estados e municípios) na disputa com o governo federal por recursos, gerando agenda de demandas segmentadas e fragmentadas que só agravam os conflitos.

A complexidade da tarefa de fixar normas para a cooperação entre a União, Estados e Municípios, mesmo tendo sido amenizada, segundo Saviani (2011), pela introdução de uma nova redação ao Artigo 23 através da emenda nº 53 de 19 de Dezembro de 2006 proporcionando a possibilidade de regulamentação por mais de uma lei, na forma de leis específicas, tal alteração normativa não aparece como instrumento de clareamento dos limites e das responsabilidades nessa colaboração. Não definir com clareza os limites e responsabilidades de cada ente federado e os modos de colaboração apresenta-se como significativo entrave aos processos de cooperação intergovernamental, especialmente porque

A questão da distribuição das competências e dos recursos entre os entes federados diz respeito não só aos fundamentos do federalismo, como também à forma que este assumiu na história política brasileira, pois tem relação direta com as disputas entre o nacional e o local e os interesses das elites políticas em um ou outro desses vetores. (ARAÚJO, 2010a, p. 750)

Deste modo, relações intergovernamentais no Brasil prescindem do esclarecimento teórico e prático das noções de cooperação (colaboração), competição e de coordenação federativa, todas muitas vezes tomadas como sinônimas nas ações gerenciais do Governo Federal. A ideia de cooperação, como elemento constituinte da natureza federativa do País, e como componente das relações entre as unidades governamentais, especialmente do regime de colaboração solicitado no marco legal, sinaliza para a ausência desses mecanismos e de sua relação com as práticas competitivas entre os entes.

Conforme Franzese (2010), considerando a matriz do federalismo como pacto, e decorrente dela a noção de federalismo cooperativo - modelo onde coexistem arenas com abrangências diferenciadas e se impõe a necessária relação entre essas células – evidencia-se, nesse caso, a compreensão do adjetivo “cooperativo” como portador de uma relação não muito tranquila e amigável entre as esferas de governo, como supõe o nome. Nesse modelo “cooperação” relaciona-se, a princípio, a uma obrigatoriedade de que os governos trabalhem

juntos, não por opção, mas por força dos dispositivos constitucionais e pela dinâmica do desenho federativo em que se incluem. É neste sentido que a autora atesta a possibilidade de se evidenciar uma cooperação coercitiva, não baseada em relações pactuantes, ou uma cooperação antagônica, nas quais os governos trabalham juntos, mas não sob relações amigáveis, muitas vezes perseguindo diferentes objetivos. Com essa feição, o perfil de cooperação apontado acaba se distanciando da ideia de harmonia permanente entre os entes e deixando transparecer que tais relações assentam-se em constantes exercícios de negociação, reconhecendo-se na prática a existência de momentos de antagonismo e competição.

Abrucio (2001) defende a cooperação e a competição como as mais importantes manifestações das RIG's. Para este, a cooperação não significa a imposição unilateral de ações conjuntas evidenciando mais subordinação que parceria. A cooperação é necessária dado sua capacidade de fortalecer os laços constitutivos da federação e pela natureza compartilhada das políticas públicas em Estados sob esse regime. Por esse entendimento, as práticas de cooperação alicerçadas permitem otimizar a utilização dos recursos comuns, auxiliar os governos menos capacitados ou mais pobres na realização de algumas tarefas, além de permitir o ataque a comportamentos financeiros predatórios e de possibilitar acesso a informações sobre experiências exitosas no âmbito da administração. O modelo cooperativo contribui também para aumentar a esperança no que se refere à efetivação de maior simetria entre os entes territoriais, aqui considerada como fator determinante no equilíbrio da federação (ABRUCIO, 2005).

A competição, por sua vez, não se apresenta como uma luta sem limites entre as unidades nacionais e subnacionais. Por vezes, a competição estabelece a criação de mecanismos de controle mútuo entre os entes, especialmente sob os riscos de perdas unilaterais de alguns dos atores governamentais nos processos de negociação e decisões compartilhadas (armadilha da decisão conjunta), de enrijecimento das relações intergovernamentais, de redução das possibilidades de inovação por parte dos governos locais e de enfraquecimento do controle entre os governos, quando dos movimentos de cooperação. Deste modo, “as federações requerem determinadas formas de competição entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2005, p. 45), no sentido de assim evitar excessos nos movimentos cooperativos, bem como práticas de paternalismos ou parasitismos de uns entes com outros. No entanto, há que se ter atenção aos problemas das competições sem medidas, que podem afetar a solidariedade entre os entes, piorar a questão redistributiva e a guerra fiscal no plano subnacional. De modo geral, a adequação entre essas tendências, competitivas e cooperativas, parece ser o melhor caminho.

A capacidade dos governos e a existência de mecanismos constitucionais como empecilhos aos movimentos de cooperação induzem à reflexão sobre a constituição das relações mais aproximadas entre a esfera nacional e subnacional no sentido de criar oportunidades de controle mútuo na formação das equipes gestoras subnacionais e de oportunizar a intervenção dos atores locais na formação de possíveis instrumentos de cooperação necessários. Para a solidificação dessa prática, o esforço federal para coordenar tais processos é condição democrática fundamental.

A coordenação federativa é tida por Abrucio (2005) como um vetor analítico pouco utilizado no âmbito do federalismo brasileiro. Segundo o autor, tratar da questão da coordenação intergovernamental, ou seja, “das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta” entre as unidades que compõem o pacto federativo surge como temática necessária frente às complexificações ocorridas nas RIG's nos últimos tempos por força da convivência de tendências conflituosas atuais. Para o autor, o exercício da coordenação federativa enfrenta recentemente conflitos e dilemas expressos em questões como: as exigências por melhor desempenho governamental sob a pressão simultânea por economia,

eficiência e efetividade na gestão das políticas públicas; aumento das demandas por maior autonomia dos governos locais marcadas por constantes lutas contra a excessiva centralização e uniformização; a necessidade de evitar problemas com a fragmentação e descontrole nos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, a necessidade de aliar o acompanhamento da interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder que não o governo central como as forças transnacionais, dado o necessário reforço das instâncias nacionais para a inserção internacional do País mediante os impactos da globalização.

Abrucio (2005) acredita que para garantir a coordenação federativa entre os níveis as federações devem lançar mão de algumas estratégias fundamentais no rumo da garantia do funcionamento das relações intergovernamentais. O autor refere-se ao exercício de equilibrar as formas de cooperação e competição instaurando em relação à cooperação alguns mecanismos de parceria que, em primeiro plano, sejam aprovados pelos entes envolvidos. Para este autor, essa coordenação pode realizar-se por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas, pela existência de fóruns onde se façam representados os próprios entes, pela criação de uma cultura onde figurem o respeito mútuo entre as unidades e pela negociação compartilhada de um plano intergovernamental. Neste processo, o governo federal pode exercer seu papel de coordenador. No entanto, para Abrucio (2005, p. 46)

A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo, associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos.

Neste sentido, no plano da ação intergovernamental e da coordenação federativa das interações dos entes nas políticas, o compartilhamento em arenas decisórias dos processos de formulação e execução de políticas não pode prescindir de exercícios de barganhas e respeito às especificidades de cada unidade e dos limites de invasão nos espaços de autonomia que lhe são legalmente garantidos. A coordenação federativa aparece, dessa forma, como tarefa mais ampla, que ultrapassa a ideia de responsabilidade do governo federal e se firma numa nova compreensão, na criação de “mecanismos de coordenação intergovernamental”, ou de “arenas intergovernamentais de discussão e deliberação” (ABRUCIO, 2010).

A posição de Arretche (2004) em relação às possibilidades de coordenação federativa é que tal capacidade está diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas em políticas particulares. Nesse entendimento, diferentes políticas sociais determinam diferentes relações e níveis de autoridades, ao lado de diferente distribuição de funções quanto à formulação e execução dessas políticas, bem como na sua coordenação entre os níveis. As possibilidades de formulação, especialmente de implementação de algumas políticas particulares passam a depender também do nível de capacidades técnicas e políticas de governos subnacionais em darem conta da tarefa de execução. Tomando como exemplo as políticas de saúde, educação fundamental e de habitação e saneamento, a autora demonstra que os papéis exercidos pelas unidades da federação alteram-se ao sabor da estrutura de cada política e dos instrumentos que estabelecem as relações entre eles.

Da mesma forma, o determinante nesse exercício de coordenação está vinculado ao papel histórico central ou secundário exercido pelo governo federal em cada política específica. Nas áreas onde atuou centralmente na gestão e financiamento, os esforços de coordenação têm um perfil marcado pelo controle administrativo, normativo e financeiro. Nas áreas onde sempre teve papel secundário o controle tomaria outra configuração (ARRETCHE, 2004). Para a autora, o formato de gestão concentrada no governo federal produz muitas vantagens para as RIG's e para o sucesso das políticas, porque possibilita maior coordenação dos objetivos previstos, evitando conflitos e maior custo na implementação por força da ação

dos diferentes níveis de governo, assim como a concentração do financiamento promove melhor resultados distributivos.

De modo geral, os mecanismos federativos de cooperação/colaboração na formulação e execução das políticas sugerem, pelo exposto acima, que as especificidades das políticas e sua trajetória interferem no formato das relações que venham a ter esses processos. No ensejo dessa afirmativa, pode-se concluir que a capacidade de coordenação das relações entre os entes e dos mecanismos de cooperação para a formulação e execução das políticas, em especial as políticas educacionais, incide em estabelecer e fortalecer arranjos que, frente aos mecanismos condensados no percurso histórico da formatação particular dessas iniciativas desde sua instalação, possam garantir espaços de intervenção, negociação e compartilhamento dos envolvidos.

Visto dessa forma, entende-se que estes três dispositivos, *intervenção, negociação e compartilhamento* podem ser encarados como peças do regime de colaboração. Colaboração, nesse formato, passa a incorporar os sentidos para além da execução, assume as vezes de práticas de participação na criação, de interposição decisória nos destinos das políticas e nas suas formas de materialização e de tomada de posição concreta na sua execução nas unidades governamentais. Com essa preocupação, a compreensão de coordenação federativa e de operacionalização do regime de colaboração entre os entes federativos se altera e se revela. Incorpora os ares de “combinação de princípio descentralizador, com prioridade para municipalização, com um sentido nacional de política” (ABRUCIO, 2010) e sinaliza o problema da distribuição de poder entre as unidades.

3. Regime de colaboração e distribuição de poder entre os entes: elementos de conclusão

Na direção de apresentar alguns componentes conclusivos dessa discussão pode-se afirmar, mediante o exposto, que o desvelamento da ideia de coordenação intergovernamental e da operacionalização do regime de colaboração depende de que se estabeleça, segundo Araújo (2010, p. 764), “*uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais*” (grifos nossos). Tal estratégia não pode prescindir, segundo a autora, do comprometimento das esferas num projeto de desenvolvimento nacional, no qual um dos elementos é a educação. Os desafios das relações intergovernamentais estão, então, fixados em problemas relacionados aos diferentes centros de poder que se constituiriam no arranjo federativo brasileiro, e neles, a atuação de atores diversos e de diversos interesses em negociação, em diferentes espaços governamentais. Como antes assinalado a partir de Wright (1997), especialmente a atuação dos atores, o assim chamado “elemento humano” no desenvolvimento das RIG’s nestes espaços emerge como um fator preponderante.

Deste modo, relações intergovernamentais ou cooperação intergovernamental no sentido da criação de mecanismos cooperativos para a formulação e execução de políticas não podem prescindir desses três elementos: 1) distribuição de poder, 2) distribuição de autoridade e 3) distribuição de recursos, entendidos como componentes do que venha a ser efetivamente intergovernabilidade e colaboração recíproca nesta tarefa.

A distribuição de poder, e de poder decisório, traz em seu bojo a discussão da assimetria/simetria entre os entes constitutivos da Federação. Divisão de poder entre esferas sob a regimentação de uma Carta Constitucional e de princípios de autonomia e de interdependência entre estas unidades são características essenciais do federalismo (SANO, 2008). Deste modo, divisão de poder é um tema instituinte de uma Federação como também das relações entre os entes que a constitui. As particularidades e especificidades das relações intergovernamentais estão estabelecidas na maior ou menor concentração de poder, entre

outros componentes. Diferentes instâncias de poder, deste modo, refletem em formas peculiares de relações.

Discutindo o tema da relação governamental e do poder, Sano (2008) apresenta a ideia de que no sistema federativo, por sua particularidade, o poder está hipoteticamente distribuído em múltiplos centros. Para o autor, a partilha de poder manifesta-se assim frente às disparidades e singularidades das unidades que o compõem, marcadas por cargas diferentes, arenas diferentes e propósitos diferentes. Nesse mesmo entendimento, Abrucio (2001) acentua a multiplicidade de centros de poder do federalismo, considerando esse componente como aspecto fundamental que distingue o Estado Federativo da possibilidade de um Estado unitário, estruturalmente constituído por uma linha hierárquica clara e piramidal de poder.

A natureza hipotética dessa distribuição leva a uma questão básica: o município é concretamente um centro de poder no sistema federativo brasileiro? De acordo com Souza (2005), em função de uma posição conciliadora e consensual de interesses de novos e velhos atores políticos e grupos distintos no espaço de elaboração Constituição Brasileira de 1998, “os constituintes tiveram vários incentivos para desenhar uma federação em que o poder governamental foi descentralizado e em que vários centros de poder, embora assimétricos, tornaram-se legitimados para tomar parte do processo decisório” (p.110). Nessa perspectiva, o município aparece como um centro de poder legitimado pelo marco legal.

O tema da distribuição de poder entre os entes remete à compreensão de como ele está formal e informalmente distribuído para seus representantes em cada esfera. A análise de Souza (2005) demonstra correntes distintas na compreensão de tal temática no que se refere ao período da redemocratização do qual partimos nesse estudo. Segundo ela, numa primeira perspectiva atribui-se aos Estados e a seus interesses o domínio na federação brasileira. Nesta visão figura a atuação dos governadores estaduais no exercício de seu poder informal junto aos parlamentares de seus estados no Congresso Nacional, evidenciando a supremacia dos interesses estaduais nessa relação.

De outro ponto de vista, a divisão de poder encontra-se fragmentada em diferentes centros, com capacidades desiguais e competindo entre si, partilhando decisões em assuntos de seus interesses, especialmente nas relações entre Estados e União. De modo geral, considerando aqui apenas as relações entre os entes citados, a União e os Estados, a autora conclui pela ideia de que “os poderes executivos das duas esferas governamentais não eram nem são atores passivos e que a divisão de poder dentro da federação brasileira sinaliza a existência de conflitos e negociações em torno dos interesses dos entes federados” (SOUZA, 2005, p. 113). É por essa característica que esta atesta que o caso do Brasil vem reforçar a visão de que o regime federativo enquanto forma de divisão territorial de poder, é um mecanismo de acomodação de conflitos, muito mais que esforços de harmonização das relações (SOUZA, 1997). Deste modo, é certo afirmar que as relações intergovernamentais brasileiras encerram um perfil de busca de consensos entre os diferentes interesses das unidades em interação sob os influxos de seus espaços de poder.

No tratamento das relações de poder relativas ao terceiro ente da federação brasileira, o município, outros defensores argumentam a prevalência desta unidade na distribuição de poder. Segundo tal visão, os municípios, com a expansão de sua autonomia no decurso da história, aparece como favorecido na divisão de poder entre as esferas. Esse pensamento possivelmente está relacionado ao decurso da constituição do município no âmbito brasileiro, onde se apresenta como local de materialização das iniciativas estaduais e federais e como espaço de concessão de liberdade decisória para a efetivação de políticas (ROMÃO, 2010).

Pode-se dizer, por essa razão, que os temas da distribuição de poder – em especial o poder municipal -, de autoridade e de recursos além de estarem impressos no âmbito da organização federalista e das relações intergovernamentais são temas também da ideia de descentralização do Estado, da municipalização e da autonomia requerida para isso. A ideia de descentralização, por sua vez, é assunto oportuno que engloba a questão da transferência de poder político para unidades subnacionais.

O entendimento que toma o ente municipal no panorama acima colocado com sua atuação nas práticas de municipalização das políticas educacionais nas últimas décadas leva a concordar com a necessidade de “reconhecer o espaço municipal como um espaço que tem assumido de forma efetiva sua tarefa com a política educacional e que, frente ao histórico da legislação educacional brasileira, tem atualmente mais instrumentos para realizar esta tarefa” (GOUVEIA, 2008, p. 462).

Em que pese as mais de duas décadas da conquista da autonomia federativa pelos municípios brasileiros, fica em aberto a discussão de como os estes tem assumido no campo das políticas de educação uma posição autônoma. Sob o engessamento do marco legal que não lhe atribui papel formulador mas subsidiário, a tarefa dos governos locais quanto à formulação e execução de políticas de educação é um fenômeno que pressupõe a existência de imbricamentos outros que não somente os traços teórico-práticos aqui evidenciados. Mediante o que foi colocado, a intenção de discutir as RIG's e os mecanismos de cooperação na formulação e execução de políticas suscita o debate sobre a distribuição de autoridade e a distribuição de recursos como aspectos que se articulam e como fenômenos que remetem às dimensões subseqüentes desse estudo, num contínuo que complementa o exame que está em curso. Não sendo escopo desse artigo, remete-se o assunto para outro esforço investigativo.

NOTAS

1. A sigla passa a significar neste texto “Relações Intergovernamentais”, a exemplo da usada por Wright (1997).
2. O Estado federativo moderno, conforme Abrucio (2001) constitui-se como uma engenharia política moldada por pais fundadores norte-americanos, fundamentada numa soberania compartilhada garantida por uma Constituição, no sentido e constituir-se um ente político, a União, sem causar a eliminação das unidades subnacionais.
- 3 Esta definição é tomada por Deil S. Wright a partir do conceito cunhado por Willian Anderson na obra *Intergovernmental Relations in Review* (1960), a quem o autor atribui o mérito de ter contribuído imensamente para a construção desse conceito na década de 1930 nos Estados Unidos.
- 4 “Un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”.
- 5 Para Costa (2010), mesmo considerando as divergências, são elementos do Federalismo os seguintes princípios básicos: 1) o *princípio contratual*, onde o poder legítimo é resultado de pactos ou contratos entre indivíduos ou unidades políticas autônomas; 2) o *princípio do pluralismo político*, segundo o qual a existência de comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) dentro de um mesmo estado constitui maior garantia de liberdade; 3) o *princípio da subsidiariedade*, onde a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas pertence a todos os que serão afetados por elas; 4) o *princípio de equidade federativa* para o qual todos têm direito, na medida em que cumpram seus deveres, ao auxílio para garantir padrões mínimos de existência às suas comunidades e aos indivíduos que nelas habitam.
- 6 Com base em Sano (2008), entende-se por relações verticais aquelas ocorridas entre diferentes instâncias de governo de níveis de poder e territórios distintos, comumente hierarquizados, e relações horizontais aquelas estabelecidas entre organizações de um mesmo nível como as atividades intermunicipais.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R. P. de. SANTANA, W. **Educação e federalismo no**

Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade – Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

_____. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In HOFMEISNTER, W. CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha o e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, V. I, Abril, 2001.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In **Rev. Sociol. Pol.** , nº 24, p. 41-67, Jun., 2005.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. In **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010a.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In **Rev. São Paulo em Perspectiva**, nº 18 (2): p. 17-26, 2004.

CAMINI; L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. In **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

COSTA, J. M. A. CUNHA, M. C. ARAÚJO, R. M. B. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. In **Jornal de Políticas Educacionais.** Nº 8, p. 14-23, Jul-Dez, 2010.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, A. B. M. S. SANTOS JUNIOR, R. B. dos; MIYAMOTO, S. (Orgs.). **Estado. Desenvolvimento e Políticas Públicas.** Ijuí: Ed. UNIJUÍ, Teresina, Ed. Universitária da UFPI, 2008, v.1, p. 185-222.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. In **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

_____. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. In. Documento Relações intergovernamentais em países federais. **Fórum das Federações.** Biblioteca on-line do Federalismo, p. 77-88, 2003. Disponível < <http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-br-Costa-p.pdf>> Acessado em Dezembro de 2011.

CURY, C. R. J. Federalismo Político e educacional. In FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Políticas Públicas e Gestão da educação: políticas**, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro Editora, 2006. p. 113-129.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. In **Educ. Soc.** , Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo. 2010.

GAMBOA, S. S. **Epistemologia da Pesquisa em Educação.** Campinas – SP, Práxis, 1998.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos90. **Tempo Social; Rev. Sociol.** USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999.

- MOROZ, M. GIANFALDONI, M. H. T. A. **O processo de pesquisa: iniciação**. Brasília: Liber Livro, 2006. (Coleção Pesquisa, v, 02).
- ROMÃO, J. E. **Sistemas Municipais de educação: A Lei de Diretrizes e Bases e a educação no Município**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. (coleção educação cidadã).
- ROSAR, M. de F. F. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro pela via da municipalização**. 1995. 235 p. Tese (Doutorado em Educação), 348 p. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – SP, São Paulo, 1995.
- SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais**. 2008. 308 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.
- SAVIANI, D. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In CUNHA, C. SOUSA, J. V. de. SILVA, M. A. (Orgs.) **Políticas públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.
- SOUZA, C. Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras. In Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. 1998. São Paulo, **Anais...** São Paulo –SP, 1998.
- _____. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. In **O&S**, v. 4, n. 09, Mai-Ago, 1997.
- _____, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.
- WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales: estudio introductorio de José Luiz Méndez**. Fondo de Cultura Economica, USA, 1997.