

Direito à educação básica

A cooperação entre os entes federados

GILDA CARDOSO DE ARAUJO*

RESUMO: O artigo analisa o arranjo federativo brasileiro nas responsabilidades compartilhadas dos entes federados pela oferta educacional. Busca definir o significado das competências inscritas na Constituição Federal de 1988, bem como discutir e distinguir formas, normas e regimes de colaboração, apontando, especialmente, a preponderância de medidas legais no âmbito da coordenação federativa e não da cooperação. A reflexão indica que se as medidas de coordenação federativa são necessárias, não são suficientes para garantir igual direito à educação a todos os brasileiros.

Palavras-chave: Direito à educação. Federalismo no Brasil. Regime de colaboração.

Introdução

O direito à educação pode ser definido pela gratuidade da oferta da etapa elementar de escolarização, cuja duração varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos, quanto dos indivíduos em frequentá-las (HORTA, 1998; SACRISTÁN, 2001). Assim, para a efetivação do direito à educação, é imprescindível a existência do Estado e de instituições que viabilizem a escolarização da população.

* Doutora em Educação. Professora Adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da UFES (PPGE/CE/UFES).
E-mail: <gilda.vix@terra.com.br>

O Estado brasileiro não é um ente abstrato. Ele é composto por instituições políticas, sociais e econômicas, tendo um determinado regime e uma forma de organização. Este regime é o republicano e a forma de organização é a federativa, pois segundo o Artigo 1º do texto constitucional a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, a definição do regime republicano e da forma de organização federativa para o Estado brasileiro, no texto de 1988, suscita algumas questões relevantes para as políticas educacionais de acesso e de permanência na escola que definem a garantia e a efetividade do direito à educação: Como se configura a distribuição de competências quanto à oferta educacional? Em que consiste o regime de colaboração na prestação dos serviços de educação pública? Como o princípio de igualdade de oportunidades, inerente ao direito à educação, se configura, levando em consideração as históricas desigualdades do arranjo federativo brasileiro? Quais os impactos das tentativas de resolução dos conflitos federativos para as históricas desigualdades regionais na oferta da etapa obrigatória de educação?

Essas questões ultrapassam a discussão sobre a pertinência da adoção de políticas educacionais centralizadas ou descentralizadas, dizendo respeito à própria configuração histórica do Estado brasileiro, como núcleo de poder e de responsabilidade, bem como às suas relações com a sociedade e com o processo histórico de afirmação dos direitos de cidadania.

Analisar a relação entre o federalismo e o direito à educação implica tomar a descentralização como parâmetro necessário, mas não suficiente. Isto porque a federação não se caracteriza apenas pela descentralização,¹ supondo-se uma autoridade central, que descentralize ou “recentralize” poderes e atribuições, mas sim pela não-centralização, ou seja, pela existência de poderes difusos em que o governo nacional disponha de poder para muitas decisões, mas que não controle todas elas, configurando um compromisso entre difusão e concentração de poder político (ALMEIDA, 1995; SOARES, 1998). Assim, numa federação de tipo ideal, se não podemos afirmar que as unidades subnacionais estão subordinadas ao governo nacional, também não é possível afirmar que são completamente autônomas.

Além da relação de interdependência, o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que vise a garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais. Portanto, a federação é uma forma de Estado, regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais:

[...] quem diz federação ou Estado Federal, diz, conseqüentemente, no plano teórico, sociedade de iguais, que abrangem em esfera de paridade e coordenação, Estados desiguais pelos territórios, pela riqueza, pela densidade populacional. (REIS, 2000, p. 33).

Isso significa que há, no federalismo, uma tensão permanente entre as categorias de igualdade e de desigualdade.

A organização federativa do Estado, marcada estruturalmente pela tensão igualdade/desigualdade de coletividades políticas, tem desdobramentos no direito à educação, inscrito a partir do princípio da igualdade de oportunidades, a igualdade/desigualdade territorial de poder político e econômico, bem como da capacidade fiscal em incidência direta nas iguais/desiguais oportunidades de escolarização, mesmo se levarmos em conta os mecanismos de transferências intergovernamentais.

Os Constituintes de 1988 tentaram amenizar essa organização de coletividades políticas desiguais, característica das federações, a partir da adoção, pela Constituição Federal de 1988, de um federalismo de equilíbrio ou federalismo cooperativo, modelo de matriz alemã, mediante a previsão de responsabilidades compartilhadas, previstas no instituto do “regime de colaboração”, especialmente no que se refere à oferta da educação básica.

Nesse sentido, tomar o federalismo brasileiro e o direito à educação a partir das categorias igualdade/desigualdade parece constituir um campo necessário de análise, ainda mais levando em consideração os desafios ainda não superados do arranjo constitucional de 1988, que redefiniu o sistema federativo, via descentralização e compartilhamento de competências, inclusão do município como ente federado e previsão da regulamentação do regime de colaboração, ao mesmo tempo em que trouxe uma perspectiva mais universalista dos direitos sociais, especialmente do direito à educação.

Este artigo se propõe analisar o arranjo federativo brasileiro na distribuição de competências entre os entes federados para a oferta educacional, discutir e distinguir formas, normas e regime de colaboração, apontando especialmente a preponderância de medidas legais, no âmbito da coordenação federativa e não da cooperação, e, por fim, indicar que as políticas educacionais para a garantia do acesso, permanência e qualidade na etapa obrigatória de escolarização, baseadas nas medidas legais, não contribuíram para resolver os conflitos federativos quanto à tensão igualdade/desigualdade na oferta da educação básica.

Federalismo e distribuição de competências

Se o Estado é o responsável por assegurar à população o conjunto dos direitos sociais e, especificamente, o direito à educação, a sua forma de organização político-administrativa, a forma como distribui territorialmente o poder, a forma como estabelece relações com as unidades subnacionais e a forma como distribui recursos tributários para essas unidades têm implicações diretas na implantação das

políticas de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade na escola, que constituem o direito à educação.

A Constituição Federal de 1988 definiu a base do Estado federativo brasileiro a partir de uma estrutura cooperativa de repartição de competências, em que, relativamente ao aspecto jurídico-político, coexistem competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos, as chamadas competências materiais. As competências materiais podem ser exclusiva (art. 21, CF/88) e comum, cumulativa ou paralela (art. 23, CF/88); as competências legislativas podem ser exclusivas (art. 25, §§ 1º e 2º, CF/88); privativas (art. 22, CF/88); concorrentes (art. 24, CF/88) e suplementar (art. 24, § 2º, CF/88).

Trata-se de uma estrutura complexa de repartição de competências, na medida em que o pacto federativo brasileiro se aproxima do modelo alemão, mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo o restante das competências distribuídas às unidades subnacionais.

Etimologicamente, competência deriva do latim *competentia*, de *competere*, significando *estar no gozo ou uso de, ser capaz, pertencer ou ser próprio*. Juridicamente, significa a capacidade de a autoridade possuir certas atribuições, a fim de deliberar a seu respeito. Assim, quando falamos em competências legislativas, falamos no poder que se confere a um determinado ente federado, para legislar sobre determinados assuntos para os quais ficam traçados os limites em relação às matérias.

Para Silva (2010), *competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade/agente/órgão do poder público para emitir decisões. *Competências* são modalidades de poder das quais se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Dividem-se em legislativa e administrativa, em que a competência legislativa é a capacidade de estabelecer normas gerais e leis em sentido estrito. A competência administrativa (ou material) cuida da atuação concreta do ente, ou seja, dos atos administrativos.

Quanto à distinção entre as competências exclusivas e privativas, há polêmica na doutrina jurídica. Existem autores que as tratam como expressões sinônimas (ALMEIDA, 2005; REIS, 2000) e autores que as distinguem, alegando que exclusiva é competência indelegável, não sujeita a suplementação, enquanto a competência privativa pode ser delegada ou suplementada (ROCHA, 1997; SILVA, 2010).

Em relação às competências privativas, em matéria educacional, o artigo 22 em seu inciso XXIV, estabeleceu que cabe à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Trata-se de um exemplo em que é competência da União baixar normas gerais, em assuntos de competência concorrente (REIS, 2000).

A competência concorrente tem papel proeminente na Constituição Federal de 1988, dado o princípio do federalismo cooperativo adotado. Dessa forma, a tendência

seria a de um entrosamento entre as competências concorrentes, caminhando para formas de colaboração na prestação dos serviços necessários à população brasileira, mais do que a disputa de atribuições.

Nas competências concorrentes, as unidades da federação podem ou legislar indistintamente e ilimitadamente sobre as matérias, caracterizando competências concorrentes cumulativas, ou podem se caracterizar pela não sobreposição, sendo que, nesse caso, a União teria a competência de legislar sobre normas gerais e os estados e o Distrito Federal poderiam complementar² as normas gerais, adaptando-as às especificidades regionais, ou seja, as competências concorrentes seriam não cumulativas, que é o caso da Constituição Federal de 1988, conforme se pode depreender do artigo 24, citado abaixo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da **União** limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a **competência suplementar dos Estados**.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifos nossos).

Dessa maneira, no âmbito das competências concorrentes, não se pode afirmar hierarquia ou prevalectimento de norma da União sobre as normas dos estados e destes sobre os municípios³. O marcado princípio descentralizador da Constituição Federal de 1988 indica uma federação de estados e municípios coordenados pela União, mas não subordinados à mesma. Importa ainda dizer que é nas competências concorrentes que se materializa o instituto da coordenação federativa, procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação (BERCOVICI, 2003).

Quanto às competências comuns, sua característica marcante é que não são legislativas, mas sim materiais ou administrativas, ou seja, a Constituição outorga à unidade subnacional competência para realizar, para atos de execução ou administração. Nesse caso, todas as unidades subnacionais devem exercer, sem preponderância, atividades administrativas de forma cumulativa. As competências comuns visam a dar materialidade ao regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A cooperação difere da coordenação, quanto à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Quanto à oferta educacional, as competências privativas e concorrentes são de ordem legislativa, enquanto as competências comuns são de ordem administrativa ou material. Nesse sentido, o parágrafo único do Artigo 23 estabelece que leis complementares devam fixar normas de cooperação entre os entes federados, de maneira a assegurar a igualdade de atuação das unidades subnacionais e o mesmo nível de serviços públicos para todo cidadão brasileiro.

Isso porque, além das competências, o sistema de execução de serviços integra a estrutura do federalismo. Os entes autônomos são dotados administrativamente de serviços que se incluem no rol de competências, executadas (se por funcionário próprio ou de outro ente federado) conforme o sistema adotado. Assim, existem três tipos de sistemas: imediato, mediato e sistema misto⁴.

O sistema adotado pela Constituição Federal de 1988 é o da execução imediata, ou seja, cada ente mantém seu corpo de servidores, executando serviços das respectivas administrações (arts. 37 e 39, da CF/88), tornando-se necessários instrumentos de cooperação, que viabilizem a atuação conjunta na execução das competências comuns, para partilhar bens e serviços.

É nessa complicada estrutura que surge a necessidade de ser moldado o regime de colaboração, com vista ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, respeitando o preconizado o inciso III do artigo 19 que veda “[...] distinções entre os brasileiros ou preferências entre si”, afirmando a igualdade perante a lei, do ponto de vista das coletividades políticas, traduzidas pelos entes federados.

Todavia, essa igualdade das coletividades políticas fica comprometida com a indefinição jurídica, política e social do federalismo de equilíbrio ou federalismo de cooperação. Isto porque o texto constitucional aprovado em 1988 inovou, ao incluir o município como um terceiro ente federado autônomo, caso único nas federações existentes, e ao atribuir-lhe protagonismo na descentralização de competências, principalmente na área social. Porém, a pulverização de uma federação com traços

marcadamente predatórios tornou ainda mais desafiadora a tarefa de equalizar as diferenças entre regiões, estados e municípios.

Em outras palavras, se, por um lado, a inclusão do município como ente federado tem o potencial de ampliar a participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado, significou também a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos cerca de 5.600 municípios brasileiros.

A coordenação e a colaboração federativa

O art. 211 da Constituição Federal de 1988 definiu, seguindo os moldes da organização federativa prescrita no art. 23, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam organizar, “em regime de colaboração”, os seus respectivos sistemas de ensino. Contudo, a Carta de 1988 é imprecisa quanto ao regime de colaboração, uma vez que traz a expressão “normas de cooperação”, no parágrafo único do artigo 23, e a expressão “regime de colaboração”, quando trata da organização dos sistemas de ensino (art. 211), e ainda, “formas de colaboração”, no artigo 211, § 4º.

Dessa forma, nos parece que, após 22 anos de promulgação da Carta Magna, nem mesmo normas de cooperação em matéria educacional foram editadas, tampouco houve a regulamentação do regime de colaboração, o que tem causado, constantemente, confusão entre formas de colaboração e regime de colaboração⁵, o que tem colocado grandes desafios para a organização da educação nacional, dada a pulverização de sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais).

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho. Isto é notável, por exemplo, no que se refere à infraestrutura das escolas, plano de carreira docente, políticas, programas e projetos educacionais.

A essas desigualdades as respostas têm sido formas de colaboração via coordenação federativa, ou o que Oliveira e Santana (2010, p. 28) denominaram “a

‘colaboração’ que vem do centro”, diferente de cooperação federativa. É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas.

Quando falamos na necessidade de estabelecimento de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único) ou de regulamentação do regime de colaboração, estamos nos referindo à necessidade de regulamentação de um instituto jurídico, que regula a gestão associada das competências materiais comuns, previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, o que temos observado nas políticas educacionais brasileiras é a definição de “normas de colaboração”, a partir do Governo Central, erroneamente confundidas como “passos importantes” ou “avanços” para a regulamentação do regime de colaboração. Um exemplo contundente dessa confusão é a Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)⁶, instituindo mecanismos de redistribuição de receitas, numa ação de coordenação, que resultou no que chamaríamos de “forma” de colaboração quanto ao financiamento da educação.

Cabe aqui retomarmos que regime de colaboração é instrumento necessário à gestão associada da competência material comum, inserida nos aspectos jurídico-políticos da Constituição (não fiscal). Além disso, a EC nº 14/96, sob a justificativa do regime de colaboração, alterou os dispositivos constitucionais, definindo a *atuação prioritária*⁷ de cada ente da federação, o que não resolveu o problema da gestão associada dos serviços educacionais, visando ao desenvolvimento da educação nacional.

Além disso, os impasses da execução conjunta das competências comuns por parte dos entes federados foram agravados pela característica competitiva, aspecto intrínseco do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2000), somada à falta de maior coordenação do Poder Central, que só veio a ocorrer a partir da década de 1990, com a reforma administrativa do Estado.

A dicotomia na execução dos serviços educacionais, apesar de definida, não foi resolvida com a promulgação da EC nº 14/96. Isto porque, enquanto a EC nº 14/96 alterou os dispositivos constitucionais, definindo a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil e a dos estados no ensino fundamental e médio, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei nº 9.394/96) definiu a atuação prioritária dos municípios apenas no ensino fundamental, e a dos estados, no ensino médio (arts. 10, VI, e 11, V). Essa aparente antinomia fez com que o discurso da municipalização (na década de 1990) se pautasse na questão da

competência, conduzida pelo processo de reforma do Estado, que visou primordialmente reduzir custos e aumentar a eficácia dos serviços públicos.

Ainda temos a figura jurídica dos convênios de cooperação, que são formas de colaboração constantemente confundidas com o regime de colaboração (a exemplo dos convênios de transferência de encargos e responsabilidades dos estados aos municípios – processo de municipalização). Esse “instrumento” de colaboração foi inserido na Constituição pela EC n.º 19, de 1998, que modificou o art. 241 da CF/88, ao estabelecer que

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de Lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Dado que o regime de colaboração é nada mais que a gestão associada de serviços, os convênios e consórcios são instrumentos que viabilizam, de algum modo (ainda que precário e não sistemático), esse instituto, porém, ao contrário do regime de colaboração, não necessitam ser regulamentados por lei complementar.

O artigo 241 foi regulamentado pela Lei n.º 11.107/05, que dispõe sobre a contratação de consórcios públicos, instituída para facilitar a entrada de uma norma que instrumentalize a colaboração. Desta forma, a Lei n.º 11.107/05⁸ (Lei de Consórcios Públicos), estabelece um formato padronizado de associação, regulamentando instrumentos de auxílio à implementação do modelo de federalismo cooperativo (PIRES; NOGUEIRA, 2008).

Todo esse “arsenal” normativo, apesar de visar soluções mais equânimes na distribuição de recursos e nas atribuições dos entes federados para a garantia de acesso, permanência e qualidade na etapa obrigatória de escolarização, não passou de “minipactos” para a educação, no esforço de tentar reduzir as desigualdades entre os sistemas de ensino, incidindo nas unidades subnacionais.

Chamamos de “minipactos” porque, de fato, não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação, reforçada pela Constituição Federal de 1988.

Na área de educação, também podemos citar – além das políticas de criação de fundos via emendas constitucionais já discutidas – ações de coordenação da União, com a indução de políticas para a área de educação traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas (ARAUJO, 2010).

Assim, em que pese a relevância de algumas medidas de coordenação federativa, necessárias, são insuficientes para garantir a igualdade quanto ao direito à educação na desigual federação brasileira. O debate e a normatização da distribuição de competências e recursos têm sido geralmente tratados de maneira pontual, fragmentada e imediata, sem uma análise sobre os conflitos federativos, que estão na sua bases jurídico-política e material.

Considerações finais

Diante desse quadro, o grande desafio para a constituição de um sistema nacional de educação, que respeite o princípio da igualdade de todo brasileiro quanto ao direito à educação, independente de questões territoriais ou de coletividades políticas típicas do federalismo, é o debate denso e consistente sobre as relações inter-governamentais no Brasil quanto à oferta educacional, o que pressupõe o estabelecimento de uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a interdependência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais, sem que haja comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, do qual um dos elementos é a educação.

Ainda mais se levarmos em conta o enorme desafio colocado pela EC nº 59, de 2009, de extensão da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, o que demandará esforços para a rápida resolução dos conflitos federativos na oferta educacional advindos das falhas nas responsabilidades compartilhadas entre os entes federados, bem como da ausência de um efetivo regime de colaboração, que organize e educação nacional como direito igualitário de todos os cidadãos brasileiros.

Recebido e aprovado em dezembro de 2010.

Notas

- 1 Magalhães (2000) explica que o federalismo se define não pela descentralização, mas pela existência de poder constituinte, decorrente dos entes federados. Pode existir descentralização em estados unitários, onde a descentralização ocorra pela delegação de competências do Estado para as regiões autônomas (Estado Unitário Francês), onde a descentralização seja controlada pelo poder central (Estado Regional Italiano) ou processos de descentralização em que as localidades possam constituir regiões autônomas, mediante encaminhamento de estatuto a ser aprovado pelo parlamento nacional (Estado Autônomo Espanhol).

- 2 Tomamos complementar com o mesmo sentido de suplementar.
- 3 O município possui competência suplementar, prescrita no art. 30, I e II (legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual).
- 4 Sistema mediato: é aquele pelo qual os serviços federais, em cada estado, são executados por funcionários deste, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização desses serviços, como no caso da Alemanha; Sistema misto: permite que certos serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e outros por funcionários federais e, vice-versa, como na Suíça.
- 5 Diferenciamos regime de colaboração de formas de colaboração, no sentido de que o regime de colaboração é um instituto jurídico e administrativo, que abrange os aspectos mais gerais de uma política pública. É o que objetiva o parágrafo único do art. 23 da CF/88. Formas de colaboração seriam aspectos mais pontuais da política educacional (por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar), como objetiva o art. 211 § 4º da CF/88, *in verbis*: “§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”
- 6 Alterado pela EC nº 53, de 2006 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Fundeb), estendeu o benefício à educação básica, mantendo os mecanismos de captação e distribuição de receitas. A EC nº 53/2006 alterou o parágrafo único do artigo 23, colocando no plural o termo “lei complementar”, com o objetivo de facilitar a regulamentação de normas de cooperação para cada competência comum prevista no art. 23.
- 7 Cabe ressaltar que o termo *prioritária* não corresponde à *competência* (estrutura da federação), mas apenas à definição da área de atuação de cada ente, o que não exclui a educação do rol de competências comuns.
- 8 Segundo o parágrafo único do art. 23 da CF/88, esses instrumentos só poderiam ser regulamentados por leis complementares, que requerem quórum qualificado. Pela redação do art. 241, é possível instituí-los por meio de Lei Ordinária.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. 2000. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas: Cedes, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996b.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun. 1998.

_____. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 abr. 2005.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.

HORTA, José Silverio Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coords). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-57.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal**: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SACRISTÁN, José Gimeno. **A educação obrigatória**: seu sentido educativo e social. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

The right to basic education *Cooperation between federal entities*

ABSTRACT: This paper analyzes the Brazilian federative arrangement in terms of the responsibilities for providing education shared by federal entities. It sets out to define the meaning of the competencies inscribed in the 1988 Federal Constitution and also to discuss and distinguish forms, norms and systems of cooperation. It points out that the federal coordinating body concentrates preponderantly on legal measures and not on cooperation. The discussion suggests that while the federal coordination measures are necessary, they are insufficient to guarantee an equal right to education for all Brazilians.

Keywords: The right to education. Federalism in Brazil. Cooperative system.

Droit à l'éducation de base *La coopération entre les entités fédérées*

RESUME: L'article analyse l'arrangement fédératif brésilien dans les responsabilités partagées des entités fédérales par l'offre éducative. Il cherche à définir le signifié des compétences inscrites dans la constitution fédérale de 1988 ainsi qu'à discuter et à distinguer des formes, des normes et des régimes de collaboration, pointant spécialement la prépondérance de mesures légales dans le cadre de la coordination fédérative et non de la coopération. La réflexion indique que si les mesures de coordination fédérative sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes pour garantir un droit égal à l'éducation à tous les Brésiliens.

Mots-clés: Droit à l'éducation. Fédéralisme au Brésil. Régime de collaboration.

Derecho a la educación básica *La cooperación entre los entes federados*

RESUMEN: El artículo analiza el arreglo federativo brasileño en las responsabilidades compartidas de los entes federados por la oferta educacional. También busca definir el significado de las atribuciones inscritas en la Constitución Federal de 1988, así como discutir y distinguir formas, normas y regímenes de colaboración, resaltando especialmente, la preponderancia de medidas legales en el ámbito de la coordinación federativa y no de la cooperación. La reflexión indica, que si las medidas de coordinación federativa son necesarias, no son suficientes para garantizar derechos iguales a la educación para todos los brasileños.

Palabras clave: Derecho a la educación. Federalismo en Brasil. Régimen de colaboración.