

As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas

CLOTENIR DAMASCENO RABELO*
ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO**

RESUMO: O artigo discute as relações intergovernamentais (RIG) no federalismo brasileiro, evidenciando a articulação entre os entes federados para a formulação e execução de políticas, discute sua concepção e relações, e a necessidade de redefinir as competências das unidades subnacionais. Remete à análise da presença municipal na estrutura federativa brasileira, sua interação com os demais entes e ao problema do regime de colaboração, frente às dificuldades dos processos de descentralização.

Palavras-chave: Relações intergovernamentais. Colaboração. Políticas educacionais. Entes federados.

Introdução

Este artigo discute as relações intergovernamentais (RIG) em regimes federalistas, com ênfase no papel do município nas políticas de educação, colocando em destaque a discussão de sua tarefa nesse campo. Põe em evidência o lugar conferido ao município pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que ampliou o conceito de federação atribuindo-lhe a condição de ente federado.

De acordo com Cury (2006), até então, as políticas educacionais no Brasil, de modo geral, vinham sendo analisadas sempre sob a predominância da esfera federal. Essa forma centralizada de tratamento, segundo o autor, deixava de abordar de modo procedente

* Doutor em Educação. Coordenador Pedagógico da Prefeitura Municipal de Icapuí (CE) onde trabalha nas áreas de política e gestão educacional, formação de professores, gestão escolar e planejamento educacional. Icapuí /CE – Brasil. *E-mail:* <clotenirdr@gmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora Adjunta do Centro de Educação e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal/RN – Brasil. *E-mail:* <alda@ufrnet.br>.

políticas educacionais que estão sob a responsabilidade de entes subnacionais, como os municípios. Considerar a função do município e sua ação particular no tratamento dessas políticas é um aspecto importante, principalmente por se considerar a complexidade social de um país como o Brasil, com extremas desigualdades e variações regionais.

Este texto, em particular, trata das RIGs e dos mecanismos cooperativos como temas necessários à formulação e execução de políticas. O exame apresenta o assunto em três seções: a primeira discute as relações intergovernamentais, as origens e o desenvolvimento dessa noção, a sua manifestação prática, particularmente no Brasil, com a inclusão do município como terceiro ente federado; a segunda discute a necessidade de redefinir a coordenação federativa e as competências dos entes federados na implementação de políticas educacionais; a terceira discute a efetivação do regime de colaboração, os caminhos da cooperação e as complexidades para a atuação dos municípios.

Condição para formulação e execução de políticas educacionais

No campo da política educacional, a discussão das relações intergovernamentais e da tarefa municipal não se apresenta como uma temática recorrente. Ainda que, segundo Cury (2012), 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. Nessa perspectiva, as relações intergovernamentais são, assim, assunto estimado para a análise do papel do município na formulação, na execução e avaliação das políticas educacionais. Essa seção se apresenta com o fim de fazer menção à necessidade dessa discussão, tomando como mote inicial a clareza da dependência conceitual e prática das RIGs com o tema mais abrangente do federalismo.

O Estado federativo moderno, conforme Abrucio (2001), constitui-se como uma engenharia política moldada por pais fundadores norte-americanos – John Jay, Alexander Hamilton e James Madison, autores cuja obra *Os federalistas* se apresenta como ratificadora da instalação desse regime –, tendo como princípio basilar a soberania compartilhada, garantida por uma Constituição, no sentido de tornar a União um ente político, sem causar a eliminação das unidades subnacionais. Nesses termos, o federalismo supõe dupla soberania, a dos governos subnacionais com poder de autogoverno e a do poder nacional, o governo federal, representando o País.

A diversidade de arranjos federativos ocasionados pelos modos distintos com que cada federação vivencia os princípios políticos do federalismo determina a variação de graus de autonomia das unidades entre si e a variação de mecanismos relacionais, existentes entre as unidades constitutivas desse arranjo (COSTA, 2010). Mesmo considerando essa variedade, Abrucio (2010) estabelece 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, por fim, e) a dinâmica das RIGs expressa em práticas de cooperação e competição, estabelecendo as funções das unidades. Tais aspectos, no entanto, não ensejam um modelo único de federalismo, mas diferentes análises e abordagens.

Em análise das diferentes abordagens, Franzese (2010) evidencia sua 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. Nesse modelo teórico, a produção de arranjos institucionais não é baseada em um único centro, mas enseja uma estrutura com múltiplos centros de poder, onde se combinam disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais de forma dinâmica. Na compreensão da autora, essa teoria serve de fundamento para exames cuja atenção esteja na interação de unidades federativas, ou seja, nas relações intergovernamentais.

A utilização do universo conceitual do federalismo como pacto somente se justifica na medida em que se busca compreender os arranjos que esse formato de organização tem no Brasil, tendo em conta duas especificidades: uma que, no País, o federalismo foi adotado e efetivado na forma de um pacto. O pacto no Brasil surge como resultado de uma necessidade política do regime republicano de 1889. Para Ferreira (2001), de modo diferente ao federalismo implantado nos Estados Unidos e em outras nações, o caso brasileiro de adoção do regime se caracteriza muito mais por uma decisão política que pela cessão de soberania por parte das unidades subnacionais em função da sobrevivência da Nação. Outra que, pelo seu teor cooperativo, essa opção incide em estabelecer relações entre os entes, as relações intergovernamentais (FRANZESE, 2010). Inclui, por isso, entender os traços que a adoção desse regime, na experiência brasileira, traz para as conexões dos entes como diferentes centros de poder nas atividades de formulação e execução de políticas educacionais e, claro, para a atuação autônoma municipal quanto à elaboração e oferta de políticas locais de educação. Desse modo, a compreensão das relações intergovernamentais se evidencia como necessária.

A noção de relações intergovernamentais no âmbito da análise das políticas públicas é tratada sob a explicitação conceitual de Wright (1997). Segundo esse autor, o termo originou-se 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), o sentido da noção de relações intergovernamentais pode ser entendido como uma ação na qual se evidenciam alguns aspectos básicos: 1) a ação de variados sujeitos, entre eles: diversos atores da

administração e gestão, os cidadãos como um todo e as entidades governamentais de todos os tipos, tamanhos e orientações; 2) a presença dessa ação em toda parte nos sistemas políticos, fermentando todo o plano governamental; e 3) sua atualidade, porque enfoca problemas críticos das políticas públicas, ao mesmo tempo que tem raízes profundas no passado, podendo trazer consequências importantes sobre como enfrentaremos no futuro os problemas das políticas sociais. Numa definição, pode ser compreendida como “um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos dentro do sistema federal.” (WRIGHT, 1997, p. 68).

As relações intergovernamentais como base conceitual de exame, “como novo par de lentes” (WRIGHT, 1997), apresenta-se neste estudo na perspectiva de compreender os movimentos relacionais entre as unidades governamentais, a atuação dos atores e os processos de financiamento, fatores de análise necessários ao entendimento das RIGs, como defende Sano (2008). 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. No que se refere à tarefa municipal na formulação e execução das políticas educacionais, tais fatores colocam-se como peças da imbrincada interpenetração e regulação advindas da prática federalista, comumente marcada pelas relações de cooperação ou não entre os entes federados.

A discussão das relações intergovernamentais neste ensaio assenta-se, por essa razão, sob a transição histórica desse modelo a partir da redemocratização brasileira no limiar dos anos 1980, quando o padrão de RIGs vem se metamorfoseando. Especialmente por volta de meados dos anos 1995, com a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, é que nitidamente ocorre uma quebra no padrão das RIGs no Brasil, fortemente afetadas pelo sucesso do Plano Real e a 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; SOLA, 1999; SANO, 2008), resultantes das práticas predatórias vivenciadas nas fases inerentes ao padrão de “federalismo estadualista”, como intitula Abrucio (1998), próprio dos anos pós-eleição de 1982 no período da Nova República.

As fases históricas do federalismo brasileiro e o padrão de relações intergovernamentais anteriores, demonstrados ainda que brevemente por Abrucio (2010) e Franzese (2010), para citar análises mais atuais, servem como lastros sobre os quais se acamam e se projetam as fases posteriores. Esses autores acentuam as características e as oscilações tidas pelo regime federalista brasileiro em especial desde 1889, que em diferentes contextos políticos apresentaram-se com relações intergovernamentais ora centralizadas na União, ora nos estados, e quase nunca no ente municipal. São, desse modo, partes de uma prática histórico-social determinada e determinante, necessária de ser considerada,

em especial considerando que “[...] ao longo do século XX, o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados pela oscilação entre regimes autoritários centralizadores e regimes liberais descentralizados.” (COSTA, 2003, p. 78).

A experiência da construção de relações intergovernamentais no Brasil, desde a fase de redemocratização, está para o modelo de federalismo, aferido nos dispositivos constitucionais de 1988 como cooperativo, modelo em que se busca um equilíbrio de poderes entre a União e os estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (CURY, 2006, 2008; ARAÚJO 2010). Esse federalismo é também de cunho tridimensional, assim chamado por ser um sistema de três níveis (triplo federalismo) frente à incorporação dos municípios, junto com os estados, como integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e escasso controle dos estados sobre as questões locais (SOUZA, 2005).

Os elementos das relações intergovernamentais

As relações intergovernamentais no Brasil, desse modo, não podem prescindir do esclarecimento teórico e prático das noções de cooperação (colaboração), competição e de coordenação federativa, tomadas muitas vezes como sinônimas nas ações do governo federal e dos governos subnacionais. Tais variáveis se integram na análise da tarefa dos municípios, em especial naquilo que se refere ao seu papel como provedor de políticas, oportunizando o debate como assunto mais próprio das relações intergovernamentais e da descentralização do que da teoria do sistema federativo como assevera Souza (2005).

Conforme Franzese (2010), considerando a matriz do federalismo como pacto, e decorrente dela a noção de federalismo cooperativo, evidencia-se, nesse caso, a compreensão do adjetivo cooperativo como portador de uma relação não muito tranquila e amigável entre as esferas de governo, ao contrário do que supõe o nome. Na prática desse 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 nesse sentido que a autora atesta a possibilidade de se evidenciar uma cooperação coercitiva, não baseada em relações pactuantes, ou uma cooperação antagonônica, nas quais os governos trabalham juntos, porém, muitas vezes, perseguindo diferentes objetivos. Com essa feição, o perfil de cooperação apontado acaba deixando transparecer que tais relações se assentam 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 RIGs. Para ele, a cooperação não significa a imposição unilateral de

ações conjuntas, evidenciando mais subordinação que parceria. A cooperação é necessária dada a 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 na efetivação de maior simetria entre os entes territoriais, vista como fator determinante no equilíbrio da federação (ABRUCIO, 2005).

Ainda segundo o autor acima, 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, 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. Desse 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. A adequação entre essas tendências, competitivas e cooperativas, parece ser o melhor caminho.

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, é uma temática necessária frente às complexificações ocorridas nas RIGs nos últimos tempos por força da convivência de tendências conflituosas. De acordo com o autor, o exercício da coordenação federativa enfrenta conflitos e dilemas expressos em questões como as exigências por melhor desempenho governamental, o aumento das demandas por maior autonomia dos governos locais e a necessidade de evitar problemas como a fragmentação e descontrole nos entes subnacionais.

Frente a essas situações, Abrucio (2005) acredita que, para garantir a coordenação federativa entre os níveis, devem-se 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 esse 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 figure o respeito mútuo entre as unidades e pela negociação compartilhada de um plano intergovernamental. No entanto, para o autor em tela, 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. No plano da ação intergovernamental 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 “arenas intergovernamentais de discussão e deliberação”, como adotado por Abrucio (2010).

Em relação às possibilidades de coordenação federativa, a posição de Arretche (2004) é de 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. Para Arretche (2004), esse determinante no exercício de coordenação está vinculado ao papel histórico central ou secundário exercido pelo governo federal em cada política específica.

No ensejo dessa afirmativa, pode-se concluir que a capacidade de coordenação das relações entre os entes federados e dos mecanismos de cooperação para a formulação e execução das políticas, em especial as políticas educacionais, incide em estabelecer e fortalecer arranjos que, condensados no percurso histórico da formatação particular dessas iniciativas desde sua instalação, possam garantir espaços de intervenção, negociação e compartilhamento dos envolvidos.

Complexidades e caminhos para a atuação dos municípios

No sentido da organização de mecanismos cooperativos, entende-se que esses 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 a forma 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 esse entendimento, a compreensão de coordenação federativa e de operacionalização do regime de colaboração se altera e se revela como uma tarefa complexa (COSTA, 2008).

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 nova redação ao artigo 23 da Constituição Federal, através da Emenda nº 53 de 19

de dezembro de 2006 – regulamentada pela Lei nº 11.494, de 2007 –, proporcionando a possibilidade de regulamentação do regime de colaboração 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 os modos de colaboração apresenta-se como significativo entrave aos processos de coordenação e de cooperação intergovernamental. Como assevera Araújo (2010, p. 758) ilustrando o problema:

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.

O desvelamento das ideias de coordenação intergovernamental e da operacionalização do regime de colaboração depende também 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.” 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, assim, 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.

O aspecto da distribuição de poder, e de poder decisório, traz em seu bojo a discussão da assimetria/simetria entre os entes constitutivos da federação. A divisão de poder entre esferas, sob a regimentação da Carta Constitucional, e os princípios de autonomia e de interdependência entre essas unidades é característica essencial do federalismo, conforme assinala Sano (2008). As particularidades e especificidades das relações intergovernamentais estão estabelecidas na maior ou menor concentração de poder, entre outros componentes. Diferentes instâncias de poder, desse modo, refletem formas peculiares de relações. Discutindo o tema da relação intergovernamental e do poder no modelo matricial de Elazar (1987) e Sano (2008), exprime a ideia de que a partilha de poder no federalismo se manifesta hipoteticamente distribuída e pode se efetivar ante as disparidades e singularidades das unidades, marcadas por cargas diferentes, arenas diversas e propósitos distintos.

Souza (2005) analisa o tema da distribuição do poder entre os entes federados a partir de diferentes correntes em relação ao período da redemocratização do qual partimos

nesse estudo, e conclui assinalando diferentes perspectivas. Segundo ela, numa primeira perspectiva, atribui-se aos estados e a seus interesses o domínio na federação brasileira. Nessa 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.

Na segunda perspectiva, 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 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 ela atesta que o caso do Brasil vem a 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 harmonização das relações (SOUZA, 1997).

Numa terceira perspectiva, Souza (2005) percebe, no tratamento das relações de poder relativo ao terceiro ente da federação brasileira, outros argumentos que defendem a prevalência dessa 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 decorrer 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).

Para Azevedo (2011), o poder local e as municipalidades continuam a assumir grande centralidade como opção aos padrões precários da gestão de políticas sociais. É no sentido dessa valorização do local e desse reavivamento do significado do município que, segundo a autora, “[...] deixamos de olhar o município como um lugar distante onde os projetos do governo central e estadual ou as iniciativas da grande empresa devem chegar para considerar o município como bloco básico de construção do conjunto.” (AZEVEDO, 2011, p. 179). De fato, há de se reconhecer com Azevedo (2011) que, nas últimas décadas, se atribui ao poder local tanto o papel de assunção nas políticas sociais relacionadas aos padrões de descentralização e de minimização do Estado, quanto na contraposição e resistência aos padrões societários da globalização do mercado.

O perfil municipal, no entanto, sempre se evidencia reduzido e restringido normativamente, ao ponto de desembocar nas últimas leis para a limitação municipal em adequar suas políticas às políticas estaduais e federais, como bem se vê na letra da Lei nº 9.394, de 1996. Desse modo, visualiza-se a ideia de que o padrão de relações intergovernamentais não pende para novos patamares, mas se especializa numa perspectiva

cada vez mais recentralizadora dessa relação pelo ente federal, onde o âmbito municipal tem maior significado, mas não altera estruturalmente seu papel. A tendência de um federalismo educacional mais municipalista, por essa razão, efetiva-se com dificuldades, porque a evidência ou o poder interventivo do âmbito municipal nas políticas educacionais brasileiras, nas últimas décadas, manifesta-se menos como assunção de poder e mais como eufemização dos forçosos processos de indução de políticas e dos conflitos entre as instâncias federativas, sob o prisma do federalismo colaborativo e do desejado regime de colaboração.

Nesse espaço de atuação, os municípios, como entes federados, atuam redesenhando suas competências no espaço da autonomia municipal e mediante o quadro de descentralização e de municipalização da educação em evidência, estabelecendo sua função conforme os objetivos propostos nas políticas oriundas dos eixos federal e estadual e não em seus objetivos educacionais específicos. O esforço dos municípios de atuar redesenhando seu papel agrega três aspectos na sua ação efetiva, quais sejam: 1) a autonomia que lhes é outorgada, 2) as frestas deixadas nos processos de municipalização e descentralização e 3) a força indutiva dos objetivos externos. Desse modo, estabelecem sua real atuação nesse estágio, que se manifesta no confronto entre o papel atribuído e o papel exercido.

Por outro lado, isso faz tomar a forma, na prática governamental, de uma dupla função municipal, marcada pela lenta configuração do seu papel, que o mantém relacionado aos objetivos federais e estaduais, ao lado da sua prática superação, que o desloca do eixo essencialmente executor para uma dimensão colaborativa e mais horizontal nas relações de poder. Daí se dizer que o papel do município se revela historicamente localizado e ao mesmo tempo em permanente dinâmica, porque sente os efeitos dos vários movimentos das mudanças e intervenções de outros processos no âmbito da formulação e da execução das políticas educacionais e da ação dos governos federal e estadual, igualmente situados e com significativas ingerências.

Notas conclusivas

A discussão das RIGs e dos 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 necessários a um regime federalista efetivo.

A relação entre descentralização, distribuição de poder e participação do processo decisório, por exemplo, faz parte dos mecanismos que incidem em aprimoramento das relações necessárias entre unidades governamentais na consolidação da experiência de colaboração, compromisso e aderência que permita eficiência e validade dessa ação, de

forma que todas as esferas, União, estados e municípios, se integrem e se fortaleçam nesse exercício. Esse caráter tridimensional do federalismo brasileiro, no entanto, sugere a complexa ampliação dos eixos de relações intergovernamentais decorrentes desse formato, entre os quais se inclui não somente relações entre União e estados, mas entre estes e os municípios de forma colaborativa e descentralizada.

O tema das ações descentralizadas no âmbito educacional, em especial de programas e de políticas educacionais que se formulam e que se executam na relação de transferência ou de compartilhamento entres os entes federados, remete para a discussão da tarefa das unidades subnacionais, ora colaborativas, ora competitivas, pela frágil ação coordenadora da União. De modo especial, conduz às práticas de municipalização, no sentido da passagem para os municípios das responsabilidades na tarefa educacional.

Por essa razão, a análise das relações intergovernamentais e da descentralização para unidades subnacionais das políticas de educação sugere a discussão da presença e do papel do ente municipal na estrutura federativa brasileira e sua relação com os demais entes federados. É nessa complexa engenharia que se insere a discussão da efetivação do regime de colaboração e das dificuldades concretas de se tratar os processos de descentralização das políticas e dos recursos para sua efetivação no plano subnacional.

Recebido em julho de 2015 e aprovado em outubro de 2015

Referências

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

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISNTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do Regime de Colaboração. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

AZEVEDO, Janete Maria L. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. In: GOUVEIA, André Barbosa; PINTO, José Marcelino R.; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 173-197.

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

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

COSTA, Valeriano Mendes F. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. In: FORUM OF FEDERATIONS. **Documento relações intergovernamentais em países federais**. Ottawa: Forum of Federations, 2003. p. 77-88, 2003. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-br-Costa-p.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

_____. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Orgs.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2008. 1 v., p. 185-222.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria C. (Org.). **Políticas Públicas e gestão da educação: políticas, fundamentos e análises**. Brasília, DF: Liber Livro Editora, 2006. p. 113-129.

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

_____. **Os desafios da construção de um sistema nacional de educação**. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2012.

FERREIRA, Aloysio N. Desafios atuais do federalismo no Brasil. In: HOFMEISNTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 51-58.

FRANZESE, Cibele. **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, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases e a educação no município**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais**. 2008. 308 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, Celio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abadia (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011. p. 75-91.

SOUZA, Celina. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Revista O e S**, v. 4, n. 9, p. 127-148, maio/ago. 1997.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

WRIGHT, Deil S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**: estudio introductorio de José Luiz Méndez. Cidade do México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=hqo8244wpn8C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&ad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 12 nov. 2013.

Intergovernmental relations *The challenge to construct federal collaboration*

ABSTRACT: This article discusses intergovernmental relations (IGR) within Brazilian federalism, showing the relationship between the various federal entities in formulating and implementing policies, and further looks at their design and the relationships between them. This leads to the need to redefine the powers of sub-national units. It refers to the analysis of the municipal presence in the Brazilian federative structure, its interaction with the other entities and the problem of collaboration in the face of the difficulties in the process of decentralization.

Keywords: Intergovernmental relations. collaboration. Educational policies. Federal entities.

Les relations intergouvernementales *Défi de la construction de la collaboration fédérale*

RÉSUMÉ: Cet article traite des relations intergouvernementales (RIG) dans le fédéralisme brésilien, mettant en évidence l'articulation entre les entités fédérales pour la formulation et la mise en oeuvre de politiques. Il discute de leur conception et des relations, et de la nécessité de redéfinir les compétences des unités sous-nationales. Il se réfère à l'analyse de la présence municipale dans la structure fédérative du Brésil, son interaction avec les autres entités mais aussi au problème du régime de collaboration face aux difficultés des processus de décentralisation.

Mots-clés: Relations intergouvernementales. Collaboration. Politiques éducatives. Entités fédérales.

Las relaciones intergubernamentales *Desafío de la construcción de la colaboración federativa*

RESUMEN: El artículo discute las relaciones intergubernamentales (RIG) en el federalismo brasileño y pone de manifiesto la articulación entre los entes federados para formular y ejecutar políticas. Discute también su concepción y relaciones, así como la necesidad de redefinir las competencias de las unidades subnacionales. Hace referencia al análisis de la presencia municipal en la estructura federativa brasileña, su interacción con los demás entes y destaca el problema del régimen de colaboración, frente a las dificultades de los procesos de descentralización.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales. Colaboración. Políticas educativas. Entes federados.