

Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais

Daniela Cunha Terto

Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar os marcos conceituais do federalismo e os tipos de relações intergovernamentais (RIG) oriundos de seu funcionamento, evidenciando suas repercussões para a implementação das políticas educacionais. Toma como referência o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento utilizado para estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados, visando à melhoria da qualidade da educação básica. A pesquisa bibliográfica e a análise documental permitiram constatar que o federalismo é um regime político que requer compartilhamento de poder e interdependência entre os entes federados. No caso do PAR, ora se identifica com a interdependência, ora com a autoridade da União e a centralidade das decisões nesse nível de governo. Conclui-se, portanto, que é preciso avançar quanto ao aperfeiçoamento da coordenação federativa, no sentido de equilibrar as relações intergovernamentais, dotando os diferentes governos de autonomia e de capacidade técnica e arrecadatória para que possam participar dos processos decisórios acerca das políticas educacionais nacionais.

Palavras-chave: Federalismo. Relações intergovernamentais. Plano de Ações Articuladas.

Federalism and intergovernmental relations in the implementation of educational policies

Abstract

The objective of this article is to analyze the conceptual frameworks of Federalism and the types of intergovernmental relations derived from its operation, pointing to the repercussions in the implementation of educational policies. The article employs the Articulated Actions Plan as a reference, which is a tool used to establish the collaboration system among the federated entities, targeting the improvement of the basic education quality. The bibliographical research and documentary analysis made clear that Federalism is a political system that requires distribution of power and



interdependence amongst the federated entities. In the case of the Articulated Actions Plan, sometimes it is identified with interdependence, sometimes with the Union's authority and the centrality of decisions at that level of government. As a conclusion, it is reasonable to say that progress must be made upon improving federal coordination in order to balance intergovernmental relations, giving autonomy to the different levels of government, also supporting technical and taxes collection capacities so that they can take part in the decision-making processes regarding national education policies.

Keywords: Federalism. Intergovernmental Relations. Articulated Actions Plan.

Federalismo y relaciones intergubernamentales en la implementación de políticas educativas

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar los marcos conceptuales del federalismo y los tipos de relaciones intergubernamentales oriundos de su funcionamiento, evidenciando sus repercusiones para la implementación de las políticas educativas. Se toma como referencia el Plan de Acciones Articuladas (PAR), instrumento utilizado para establecer el régimen de colaboración entre los entes federados, buscando la mejora de la calidad de la educación básica. La investigación bibliográfica y el análisis documental permitieron constatar que el federalismo es un régimen político que requiere compartir el poder e interdependencia entre los entes federados. En el caso del PAR, ya sea se identifica con la interdependencia, ya sea con la autoridad de la Unión y la centralidad de las decisiones en ese nivel de gobierno. Se concluye, por lo tanto, que es necesario avanzar en cuanto al perfeccionamiento de la coordinación federativa, en el sentido de equilibrar las relaciones intergubernamentales, dotando a los diferentes gobiernos de autonomía y de capacidad técnica y recaudatoria para que puedan participar en los procesos decisorios acerca de las políticas educativas nacionales.

Palabras clave: Federalismo. Relaciones intergubernamentales. Plan de Acciones Articuladas.

217

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar os marcos conceituais do federalismo e os tipos de relações intergovernamentais (RIG), oriundos de seu funcionamento, evidenciando suas repercussões para a implementação

das políticas educacionais. Toma como referência de análise o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento utilizado pelo governo brasileiro para estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados, visando à melhoria da qualidade da educação básica. Ademais, este trabalho é resultado da pesquisa “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011”, a qual fora financiada pelo Programa Observatório da Educação (OBEDUC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.

Como será demonstrado, a discussão aqui desenvolvida é pertinente, haja vista a interdependência cada vez mais necessária entre os entes federativos para a implementação de políticas públicas nas áreas sociais, sobretudo no que se refere à educação, em razão das competências comuns a estados e municípios bem como à função supletiva da União nessa área.

O artigo estrutura-se em três sessões: a primeira discute o federalismo, seu conceito e suas características; a segunda trata das Relações Intergovernamentais no sistema federativo; e a terceira sessão tece considerações sobre o federalismo e as relações intergovernamentais no âmbito da educação, enfatizando o Plano de Ações Articuladas.

Federalismo: conceito e características

O Federalismo é uma forma de organização político-territorial em que coexistem diferentes níveis de governo. Tais governos têm como característica a relativa autonomia e a interdependência entre eles. Um dos principais teóricos do campo, Elazar (1987), define o federalismo enquanto um pacto, um tratado de confiança e de respeito estabelecido entre os entes federados, composto por regras partilhadas e por regras autônomas. Para ele, a tese central dos regimes federativos é a combinação de autogoverno com governo partilhado. Assim, mantém suas regras próprias (*self-rules*) concomitantes à existência daquelas que são compartilhadas (*shared rules*) entre os distintos governos.

Conforme Abrucio (2010), duas condições levam à adoção desse modelo político. A primeira é a existência de heterogeneidades que dividem uma nação. Essas podem ser territoriais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais ou políticas. A segunda é a construção de uma ideologia nacional,



apesar da diversidade. Dessa forma, o federalismo deve ter, como fundamento teórico e prático, a manutenção do princípio da unidade na diversidade.

Nesse sentido, Elazar (1987) argumenta que, nos regimes federativos, não há um centro de onde emana o poder às demais esferas de governo, o qual pode ser descentralizado ou centralizado conforme os interesses do governo central. Por isso, o autor desenvolveu o conceito de não-centralização para analisar a relação entre os entes que formam uma federação, no qual: “[...] os poderes do governo são difundidos entre muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidos pela constituição geral, em vez de se concentrar em um único centro” (ELAZAR, 1987, p.34, tradução nossa). Com isso, observa-se que, nesse modelo de governo, não há a existência de um único centro de poder, mas sim de múltiplos centros que se interconectam por uma lei respeitada e compartilhada pelas partes. Vê-se, portanto, a importância da constituição de uma nação para a formalização do pacto federativo e para a garantia do contrato entre os entes, já que será esse o documento que garantirá a existência de centros de poderes distintos dentro de uma mesma nação.

Além disso, identifica-se que, nesse modelo, o poder não fica concentrado em uma única esfera do governo, mas que há diferentes arenas de decisões políticas com maior ou menor abrangência, devendo não haver predominância de uma instância sobre a outra. Para tanto, o desenho institucional necessário para esse tipo de arranjo federativo estaria regimentado na Constituição de uma nação. Contudo, é importante observar que a carta magna define os direitos dos pactuantes; mas, para garantir que seus princípios sejam cumpridos, faz-se necessária a criação de outras instituições e mecanismos de negociação.

Lijphart (2008) destaca alguns mecanismos de negociação que podem garantir a preservação das características do federalismo:

[...] uma legislatura bicameral dispendo de uma forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial. Essas características estão entre as mais importantes ‘medidas do federalismo’ [...]. A relação delas com federalismo é que todas podem servir como garantia de preservação da divisão federal básica do poder (LIJPHART, 2008, p. 215).

O autor destaca ainda que essas são características secundárias do federalismo, embora sejam elas que dão as garantias de funcionamento desse sistema político, especialmente quando as características primárias estão centradas na divisão do poder e na não-centralização. Assim, o sistema bicameral e a suprema corte são elementos que agem em defesa dos interesses gerais, consolidando uma estrutura que venha a possibilitar a igualdade na diversidade.

Apesar de se constituir em um pacto entre os governos e da existência de mecanismos de negociação que visam ao cumprimento do arranjo federativo, Souza (2008) destaca o caráter conflituoso e instável entre os governos no regime federalista e afirma que há negação dessas características por parte dos teóricos que tratam do tema. Segundo a autora:

Ao tratar a opção complexa do federalismo como um pacto e não como uma barganha em constante evolução, [...] essa linha teórica encobre o caráter altamente conflituoso e instável que marca esse sistema de divisão territorial de autoridade e de governo e apresenta o federalismo como uma situação de equilíbrio entre forças opostas – união versus autonomia, centralização versus descentralização e regra da maioria para preservar a unidade versus direitos das minorias para preservar a diversidade (SOUZA, 2008, p. 32).

O equilíbrio entre os princípios de autonomia e de interdependência, bem como entre as forças opostas citadas pela autora, nem sempre estão presentes ao se considerar a realidade dos países federados. Essas relações fazem parte de uma complexa trama em constante movimento, uma vez que a inter-relação entre os distintos níveis de governo não elimina a possibilidade de conflito entre eles nem a predominância de uma instância sobre a outra, podendo haver situações e momentos históricos em que determinadas unidades de governo ocuparão mais espaços nas arenas de tomadas de decisão que outras.

Nesse sentido, Grodzins (1966) desenvolveu o conceito de federalismo cooperativo. Este é entendido como um desdobramento do federalismo como pacto e inclui, em sua análise, a dinâmica do relacionamento entre os governos, considerando que essa nem sempre será harmoniosa e, de modo algum, estática. Entretanto, a cooperação entre as instâncias governamentais é



um elemento necessário ao desenvolvimento das federações e está fundamentada em acordos, barganhas e trocas.

A inter-relação entre os entes federados é um elemento primordial dentro dos regimes federativos, sendo fundamental a compreensão acerca da dinâmica federativa bem como de que isso nem sempre significará harmonia entre aqueles. Por vezes, a inter-relação pode até ser antagônica ou mesmo forçada por determinadas situações dentro da federação. Mas, mesmo que se reconheça isso, o que não está previsto em um regime federal é a total separação e o isolamento entre as partes, como destaca Franzene:

[...] observa-se que o adjetivo cooperativo não implica uma interação tranquila e amigável entre as esferas de governo, como poderia sugerir o nome. Quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo (FRANZENE, 2010, p. 38).

Essa dinâmica nunca será estática ou padronizada e, dentro dessa complexa trama que é a cooperação entre os entes, os arranjos federativos assumem formas distintas e obtêm efeitos diversos de acordo com o desenho institucional traçado. Assim, a barganha entre os níveis de governo faz parte do sistema federativo, de modo que cada um tende a tirar o maior proveito da relação.

Ademais, alguns entraves podem ser encontrados no federalismo cooperativo. As relações verticais estabelecidas entre os entes federados, por vezes, podem ser confundidas ou, até mesmo, desenhadas visando configurar verticalização, fazendo a relação pender mais para a subordinação do que para a cooperação.

Compreende-se, pois, que o federalismo é uma forma de organização política cujo fundamento é o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, os quais possuem certa autonomia para elaborar suas próprias regras, mas, ao mesmo tempo, seguem determinadas regras comuns. Nesses termos, Elazar (1987) argumenta que o federalismo, ao mesmo tempo que difunde o poder político em nome da liberdade, também o concentra em nome da unidade. Isso ocorre porque a distribuição de poder é fruto de um acordo entre as partes, de um pacto estabelecido visando manter a unidade na diversidade.

Tal acordo, no entanto, nem sempre estará pautado pela harmonia entre os entes federados e poderá se caracterizar em dados momentos por conflitos de poder. Tais conflitos, no entanto, tendem a enfraquecer o regime federativo, devendo-se primar por relações intergovernamentais que estejam fundadas na cooperação, como observa Abrucio (2005, p. 43, grifos do autor): “[...] o fato é que a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso estabeleça-se uma relação de *equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência*”.

Relações intergovernamentais no sistema federativo

Relações intergovernamentais (RIG) podem ser definidas como as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo dentro de uma divisão político-territorial. RIG, quer sejam verticalmente, no âmbito das relações estabelecidas entre União, estados e municípios, quer sejam horizontalmente, entre entes do mesmo subnível de governo (estado-estado/município-município) têm sido tema recorrente no debate acerca do federalismo, uma vez que “[...] o federalismo precisa igualmente responder à questão da interdependência entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2005, p. 43).

Um dos estudiosos do campo das relações intergovernamentais (RIG), o americano Deil Wright, destaca que o termo foi utilizado inicialmente nos Estados Unidos com o advento do *New Deal*, com base na expansão das atividades governamentais para combater os efeitos econômicos e sociais da crise de 1929. O termo era, então, utilizado para se referir à interação entre as esferas do governo visando ao curso de ação das políticas públicas (FRANZENE, 2010; SANO, 2008). Wright define relações intergovernamentais como “[...] um termo que pretende designar um importante corpo de atividades e interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal (dos Estados Unidos)” (WRIGHT, 1988, p. 14, tradução nossa).

É importante destacar que Wright (1988) defende que as relações intergovernamentais são possíveis, apenas, dentro dos regimes federativos, sendo uma característica específica desse tipo de governo. Por seu turno, para Elazar (1987), RIG podem ocorrer especialmente, mas não exclusivamente, em sistemas federais. Assim, compreende-se que RIG podem ocorrer em diferentes



modelos de governo, embora o tipo de relação estabelecida venha a ser diferente, nos sistemas federais e nos sistemas unitários, por exemplo. Nesse sentido, o grau de autonomia e de colaboração tende a ser diferenciado.

Sobre o que caracteriza relações intergovernamentais, Wright (1988) desenvolveu cinco propriedades típicas. São elas: 1) envolvimento de todas as unidades de governo, tanto em termos de quantidade como em variedade; 2) interações entre funcionários (o autor destaca que uma característica das relações intergovernamentais é o número e a variedade de autoridades governamentais envolvidas, não só os membros do executivo, mas também do legislativo e do judiciário, inclusive em termos de relações e de comportamentos humanos); 3) relações contínuas e cumulativas entre as autoridades governamentais – característica que trata da regularidade das relações, de como essas não são pontuais, ocasionais ou apenas ratificadas em acordos rigidamente fixados por estatutos ou por decisões de tribunais, mas devem acontecer permanentemente, tanto nas relações formais quanto nas informais, no cotidiano do governo; 4) ações e atitudes das autoridades governamentais – característica que trata da intencionalidade de cada uma das autoridades governamentais envolvidas, quer sejam as pessoas do executivo ou do legislativo eleitas pela população ou aquelas indicadas por estes bem como a consciência sobre o papel desempenhado por todos os funcionários públicos; 5) ênfase política no que diz respeito às questões sobre financiamento, elaboração, implementação de políticas públicas – característica que tem se tornado relevante à medida que novas relações entre os governos estabelecem-se, além de novos padrões de financiamento e de oferta de serviços ao público.

Com base dessas características, Wright (1988) elencou três modelos de relações intergovernamentais que tratam de diferentes tipos de interação entre os governos.

O primeiro é chamado de modelo de autoridade independente e caracteriza-se por uma relação de total independência ou autonomia entre os diferentes níveis de governos sem necessidade, portanto, de interlocução entre si, com fronteiras distintas, separando os níveis de governo. Por sua vez, o segundo modelo, denominado de autoridade inclusiva ou hierárquica, é exemplificado quando a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central. Nesse caso, estados e municípios assemelham-se mais com unidades administrativas do governo central do que como entes autônomos. Desse modo, as relações intergovernamentais são baseadas

essencialmente em um conjunto hierárquico de relações e salientam o papel predominante do nível nacional. Por fim, o terceiro modelo, de autoridade interdependente ou sobreposta, é caracterizado pela relação de interdependência e de compartilhamento entre os entes.

De acordo com Wrigth (1988), nessa perspectiva: há áreas significativas das operações governamentais que irão envolver as unidades nacional, estaduais e locais simultaneamente; as áreas de autonomia ou de jurisdição única e de independência e total liberdade são comparativamente menores; o poder e a influência disponíveis para qualquer uma das jurisdições, individualmente, são significativamente limitados, sendo esses limites os produtores de um padrão de autoridade que é mais bem descrito como barganha. Assim, um aspecto central desse modelo é a prevalência da barganha, relacionando-se com o federalismo cooperativo.

Observados esses aspectos, a autoridade interdependente ou sobreposta, então, diz respeito ao processo de tomada de decisões em conjunto pelos entes da federação. O sistema federativo se caracteriza pela autonomia dos entes federados, a qual deve ser considerada no processo de elaboração das políticas públicas, as quais, para serem aceitas, devem atender às necessidades e aos interesses das partes, nem sempre convergentes. Assim, destaca-se a complexidade do relacionamento entre os entes e a necessidade da barganha para a aceitação de determinada política.

Esse modelo de relações intergovernamentais é aquele que mais se aplica à abordagem do federalismo como pacto, no qual predominam os acordos e as barganhas entre as unidades governamentais em detrimento de uma relação de subordinação. Nesse sentido, Wright (1988) destaca o modelo de sobreposição de autoridade que postula relações intergovernamentais enquanto relações modeladas, cujos comportamentos são interdependentes e negociados entre as autoridades nacionais, estaduais e locais. Os contatos e as trocas entre os funcionários dos governos podem ser simultaneamente cooperativos e competitivos; os fatores determinantes, para tanto, podem incluir a questão política, o status dos funcionários (eleitos ou nomeados), as inclinações partidárias dos participantes, bem como o eleitorado (local, estadual ou nacional) que está sendo representado.



Percebe-se, assim, que a dinâmica federativa tem na relação competição/cooperação uma de suas principais características. Abrucio define esses termos da seguinte forma:

Cooperação, no caso, não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para a subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos; tampouco a competição deve ser uma luta sem peia entre as partes (ABRUCIO, 2001, p. 98).

A cooperação no sistema federativo recupera a noção de pacto, que se materializa na Constituição e em distintos momentos de acordo e de negociação de políticas entre os governos. Mesmo havendo a separação de algumas funções governamentais entre os diferentes níveis de governos no regime federalista, nota-se a importância da cooperação intergovernamental, já que, cada vez mais, políticas públicas são formuladas com sua execução, sendo de competência partilhada e necessitando de um trabalho coordenado em sua implementação. Um exemplo desse tipo de política, no caso brasileiro, é o Sistema Único de Saúde (SUS), cuja atuação depende de uma ação coordenada de estados, municípios e União.

Sendo as unidades de governos entes autônomos, cada um tem a opção de aceitar aderir ou não a determinada política proposta pelo governo central. Nesse sentido, convém destacar que governos federais, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatórias e administrativas que podem significar o deslocamento do equilíbrio de poder (SANO, 2008). Assim, determinados governos, especialmente o central, dada a arrecadação superior, podem utilizar-se do mecanismo de indução das políticas ao prestar apoio tanto técnico quanto financeiro aos demais para implementação de um determinado programa para que, por exemplo, a cooperação fique atrelada ao recebimento de algum benefício.

Nesse caso, a cooperação entre os entes pode ser um fator positivo para combater as desigualdades regionais, buscando uma maior equidade e simetria no atendimento aos cidadãos. No entanto, é preciso atentar para a maneira como essa cooperação é compreendida, podendo até ser confundida com verticalização, mecanismo que vai de encontro ao princípio da não

centralização proposto por Elazar (1987), denotando a existência de centros de poder.

Por sua vez, a competição entre os governos dentro do regime federalista pode ser um forte instrumento para favorecer o controle mútuo entre as partes, impedindo a predominância de uma instância sobre a outra. Além disso, ao compararem o desempenho governamental, os eleitores estimulariam a busca pela melhoria. No entanto, é necessário analisar os efeitos do excesso de competição quando vai além do controle mútuo, já que, nesse caso, pode vir a afastar ainda mais as unidades governamentais, ampliando as diferenças entre elas, em conformidade com um federalismo do tipo centrífugo, que tende a se afastar do centro, de modo que os estados tenham maior autonomia, desequilibrando as relações federativas.

Em outras palavras, conforme Abrucio (2001, p. 99-100), o excesso de competição “[...] reforça tendências centrífugas e assimétricas nas relações intergovernamentais. Práticas como a guerra fiscal ou a pura autonomização dos governos locais tendem a aumentar a desigualdade e a diminuir a esperança por simetria, enfraquecendo os laços federativos”.

226 Nesse sentido, compreende-se que tanto a cooperação quanto a competição precisam ser bem dosados para não comprometer a autonomia de cada esfera governamental ou a interdependência entre elas. Por outro lado, também não se trata de negar essas características, mas de buscar equilibrá-las em torno de objetivos comuns, da manutenção dos princípios federativos.

Como propõe Wright (1988), os esforços passados para repensar o sistema intergovernamental têm sido repetidamente prejudicados pela incapacidade de se apreciar o fato de que, embora haja cooperação dentro do sistema, há também competição, conflito e mesmo coerção entre os vários níveis de governo. Segundo o autor, há uma necessidade óbvia de criação de um processo que facilite o reconhecimento da natureza complexa das relações intergovernamentais e que permita o desenvolvimento de um núcleo de objetivos comuns. Assim, está posto este desafio aos países federais: encontrar um caminho que proporcione o equilíbrio entre competição e cooperação, buscando, no uso dessas estratégias, possibilidades de fortalecimento do sistema e de eliminação das disparidades.

Diante disso, destaca-se a relevância da integração e do compartilhamento de decisões entre os entes, o que remete ao conceito de coordenação



federativa discutido por autores como Abrucio (2001; 2005), o qual utiliza o termo para destacar o inter-relacionamento entre os níveis de governo dentro do sistema federal. De acordo com o autor, o termo coordenação federativa diz respeito às “[...] formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p. 41).

De forma geral, para Ariznabarreta (2001), a coordenação pode geralmente ser definida como o processo de criação ou de utilização de regras de decisão pela qual dois ou mais atores ocupam coletivamente o mesmo campo. Assim, a coordenação se faz necessária devido à interdependência é ao fato de que duas unidades do mesmo ou de diferentes organismos compartilham o mesmo ambiente de trabalho.

Ao relacionar esse conceito com os estudos realizados acerca do federalismo, observa-se que a coordenação é um elemento fundamental para o sucesso de uma organização política na qual a competência por uma determinada área é compartilhada por mais de um nível de governo, por exemplo, ou quando a interdependência é uma prerrogativa desse modelo de governo. Convém destacar que a interdependência entre as unidades tende a ser maior ou menor conforme a área de atuação ou mesmo conforme o contexto histórico. Contudo, essa sempre será uma das características dos regimes federativos, a qual vai requerer coordenação federativa para que não haja prevalência de uma esfera de governo sobre outra.

Conforme Sano (2008), a adoção de políticas nacionais favorece a coordenação federativa. Para o autor, a articulação entre os governos, visando garantir sua autonomia e interdependência, seria incentivada no instante em que os governos subnacionais participam dos processos decisórios acerca de uma determinada política nacional, podendo levar a um fortalecimento da articulação entre os governos. Assim, de acordo com Sano (2008, p. 29): “[...] sem uma política nacional é muito difícil estabelecer formas efetivas de coordenação numa federação democrática”. O autor ainda argumenta que o desenvolvimento de uma política nacional é condição necessária, mas não suficiente, para o êxito da coordenação federativa, sendo esta influenciada por outros fatores, tais como: “[...] a diferença socioeconômica e de receitas próprias entre os entes, a adequada representação política do plano subnacional no âmbito central, a qualidade das burocracias, entre outros”.

Para Abrucio (2005), são possibilidades de coordenação federativa: as regras legais que obrigam os atores a compartilhar decisões e tarefas; os fóruns e mecanismos políticos de negociação intergovernamental; o funcionamento das instituições representativas; o papel coordenador e/ou indutor do governo federal. O autor explicita o termo, afirmando sobre o conceito de coordenação federativa que:

Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta (ABRUCIO, 2010, p. 49).

228

Pensar o bom funcionamento do sistema federativo significa pensar sobre as maneiras de adequar a competição e a colaboração a um bom equilíbrio dentro das relações entre os diferentes níveis de governo, sejam estas verticais ou horizontais. Um grande desafio à atuação do governo federal nesse caso, portanto, é zelar pela coordenação federativa, ou seja, encontrar o ponto de equilíbrio entre a autonomia e os direitos originários das partes com as regras do pacto federativo assumidas por todas as partes envolvidas como forma de preservar a unidade territorial.

Federalismo e relações intergovernamentais no âmbito da educação: Plano de Ações Articuladas

As seções anteriores do artigo demonstram a estrita relação entre federalismo e relações intergovernamentais na efetivação das políticas públicas, mesmo havendo a separação de algumas funções governamentais entre os diferentes níveis de governos. Daí, a importância da colaboração entre os entes federados, uma vez que a execução das políticas públicas é de competência partilhada, necessitando de um trabalho coordenado em sua implementação.



Ademais, relações intergovernamentais, pautadas em acordos e barganhas são fundamentais para o sistema federativo e retomam a noção de pacto que sustenta tal modelo. No âmbito da organização da educação nacional, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecem as incumbências de cada ente federado e também uma ação coordenada mediante o regime de colaboração entre estados, municípios e União visando ao desenvolvimento da educação básica, ou seja, estabelece que as relações intergovernamentais estejam fundadas na interdependência entre os entes federados.

Para Araújo (2010), o debate denso e consistente acerca das relações intergovernamentais no Brasil quanto à oferta educacional é um dos principais desafios postos à educação nacional. Conforme a autora, a resolução desse desafio:

[...] 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 (ARAÚJO, 2010, p. 240).

229

O arranjo proposto para o campo educacional no tocante à oferta da escolarização obrigatória e à efetiva materialização do regime de colaboração requer, portanto, relações intergovernamentais, fundadas no modelo caracterizado por Wright (1988) como de autoridade interdependente ou sobreposta. Quanto à oferta de educação básica, pela leitura do art. 211 da Constituição Federal de 1988 (2008), observa-se que existem áreas onde haverá atuação prioritária de determinado ente federado, o que não significa jurisdição única – educação infantil e ensino médio, por exemplo –, mas também existem aquelas com atuação simultânea dos três entes governamentais, as quais devem estar fundadas na cooperação e nas constantes barganha e negociação entre as diferentes instâncias governamentais.

Na tentativa de consolidar o regime de colaboração e buscando melhorar a qualidade da educação básica, o governo federal lançou, em 2007, o Plano de Ações Articuladas (PAR), que está assentado na colaboração entre os entes e na busca por objetivos comuns. O PAR é um instrumento

de planejamento e de gestão educacional de caráter plurianual, desenvolvido em regime de colaboração entre os entes federados. O Plano, portanto, está fundamentado numa perspectiva de federalismo cooperativo, requerendo atuação em conjunto dos diferentes níveis de governo. Além disso, a colaboração entre esses diferentes níveis requer relações intergovernamentais do tipo autoridade interdependente (WRIGHT, 1988), caracterizadas pela interdependência e compartilhamento.

Levando isso em conta, o PAR envolve quatro dimensões do campo educacional: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Apoio Escolar; Prática Pedagógica e Avaliação; e Infraestrutura. Cada dimensão é subdividida em áreas e indicadores. Ademais, para a construção do PAR, é necessário que as equipes técnicas de municípios e estados, com o auxílio de uma consultoria disponibilizada pelo MEC, elaborem um diagnóstico de sua situação educacional, considerando aspectos, tais como: dados demográficos e educacionais; dados dos dirigentes locais; questões pontuais sobre as quatro dimensões do PAR. Essas informações são inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), operacionalizado pelo Ministério da Educação, o qual gera as ações que serão desenvolvidas por municípios e estados bem como o ente responsável por realizar cada ação. Ou seja, se sua execução será responsabilidade apenas do município ou se contará com assistência técnica e/ou financeira da União.

Tais ações são padronizadas e predeterminadas de acordo com a avaliação recebida para cada indicador de cada dimensão. Isto é, pode ocorrer que, em municípios de regiões distintas com realidades diferentes, sejam elencadas as mesmas ações. Em seguida, acontece a análise técnica do Plano por parte da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Após aprovado, é gerado o Termo de Cooperação Técnica que será firmado e assinado pelo ministro da educação e pelo chefe do executivo local, constando as ações a serem executadas bem como o comprometimento das partes, visando à melhoria da qualidade da educação, mensurada pela elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.

Para elaboração do PAR, ainda em 2007, as equipes locais daqueles municípios brasileiros considerados prioritários por terem baixos resultados no Ideb contaram com a consultoria de uma equipe do MEC a fim de receber orientações sobre as diretrizes do Plano e de sua elaboração. Nesse caso,



a interação entre os funcionários das secretarias locais e do MEC evidencia um tipo de relação intergovernamental que se aproxima daquele modelo que Wright (1988) denomina de autoridade interdependente ou sobreposta. A relação com o modelo torna-se ainda mais acentuada quando se considera que o PAR é um plano voltado para o campo educacional e que a legislação prevê um regime de colaboração para atuação conjunta por parte dos entes da federação para este.

Considerando o que foi exposto, até agora, é possível, também, concluir que houve interação entre funcionários de diferentes níveis de governos, uma das características das relações intergovernamentais, conforme Wright (1988). No entanto, problematiza-se, se além de interação, houve também colaboração entre esses servidores públicos e acerca de que tipo de colaboração pode ter havido quando as partes estavam em condições desiguais no que competia ao conhecimento das diretrizes do PAR. Camini (2009); Farenzena (2012); Ferreira e Fonseca (2013) evidenciam que a formação recebida pelas equipes locais acerca do Plano foi dada pelas assessoras do MEC. Nesses termos, alguns questionamentos feitos por Werle (2006) podem ser refeitos aqui quando são examinadas as relações entre os funcionários das secretarias locais e do MEC no contexto da elaboração do PAR para o período 2007-2011:

Se o MEC 'atualiza e capacita' um dos entes com os quais deveria estabelecer o regime de colaboração, qual a relação de poder que se estabelece entre os mesmos? São ambos igualmente atores, sujeitos de ação nesse programa? Como se construirá a colaboração pretendida neste quadro desigual? (WERLE, 2006, p. 39).

É possível que a desigualdade entre os diferentes servidores, no que compete ao conhecimento do Plano, tenha tornado o planejamento educacional municipal, mediante o Plano de Ações Articuladas, em um espaço de condensação de forças e de reforço da prevalência da União perante os demais entes da federação.

Questionam-se, também, as ações que podem ser executadas pelos municípios e estados a fim de alcançar a melhoria da qualidade da educação mediante assistência técnica e/ou financeira voluntária da União. As possíveis ações geradas pelo SIMEC já são predeterminadas e não são passíveis de alteração por parte dos comitês locais, o que pode vir a comprometer a autonomia dos municípios, característica do federalismo brasileiro, uma vez que não há

negociação ou barganha no sentido de alterar as ações que atendam, com mais especificidade, à realidade local de cada ente da federação, ou seja, não é possível fazer alterações no desenho da política, a qual já veio estruturada do governo central sem possibilidade de sofrer alterações pelos demais níveis de governo.

Nesse sentido, para Camini (2010), a adesão ao Plano, apesar de voluntária, pode ser considerada um instrumento de subordinação dos estados, municípios e Distrito Federal à União, tendo em vista a dependência de muitos em relação à distribuição de recursos financeiros, bem como à prestação de assistência técnica da União. Ainda para a autora, é possível que estejam ocorrendo ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância governamental sobre a outra, já que a União estaria exercendo influência no direcionamento de projetos e ações educacionais sobre os demais entes.

De acordo com Cabral Neto, Castro e Barbalho (2014), na atualidade, a União tem sido um agente centralizador e definidor das políticas que serão executadas em níveis locais. Tal postura contribui para aumentar a situação de dependência de municípios e estados em relação ao centro. Pode-se inferir que a indução do PAR, por parte da União, não é exclusividade de uma determinada política pública, mas da postura da União em relação aos demais níveis de governo. Isso evidencia relações intergovernamentais análogas ao modelo de autoridade inclusiva ou hierárquica, em que a atuação dos governos subnacionais depende das decisões tomadas pelo governo central.

Por outro lado, há que se fazer a ressalva de que a indução de ações como o PAR por parte do governo federal torna-se uma necessidade no caso brasileiro em razão da heterogeneidade presente em nosso território. Nesse caso, a coordenação federativa exercida pela União ao induzir o Plano pode ser considerada positiva, já que algumas das unidades subnacionais por si próprias não seriam capazes de planejar nem de executar ações que objetivem superar as desigualdades educacionais, sendo necessária, portanto, a intervenção do governo central. Na compreensão de Ferreira (2014, p. 619-620): “[...] o PAR é um instrumento de aplicação de diagnósticos e de organização racional das ações capazes de compensar a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro”.

Dessa forma, destaca-se que, com o PAR, a União tem exercido o papel de promover a coordenação federativa no âmbito da educação ao



induzir o Plano como política de governo que necessita da interdependência entre diferentes unidades de governo para sua execução. O inter-relacionamento entre os governos, visando à consecução de objetivos educacionais comuns, que pode ser observada na assessoria do MEC aos municípios e na assinatura do Termo de Cooperação Técnica, é fundamental para o combate às desigualdades regionais de nosso país, algo necessário para que se possa alcançar equidade e simetria no atendimento aos cidadãos.

No entanto, ao se considerar o caso do PAR, alguns mecanismos precisam ser reforçados com vistas a aperfeiçoar as formas de integração, de compartilhamento e de decisão conjunta presentes nas federações, ou seja, visando aperfeiçoar a coordenação federativa. Um deles seria o funcionamento de instituições representativas, o que, no caso do PAR, pode ser exemplificado por meio de seu Comitê local de acompanhamento.

A pesquisa realizada por Cunha, Costa e Araújo (2012) evidencia, no entanto, a fraca participação dos membros nesse Comitê, ficando suas responsabilidades a cargo dos técnicos das secretarias de educação. Outro elemento necessário seria a criação de espaços coletivos de tomada de decisão, tais como fóruns e assembleias, envolvendo diferentes segmentos da sociedade civil dos municípios.

Outro elemento que merece atenção diz respeito ao fato de que, mesmo com a adesão ao PAR sendo feita por meio da assinatura de um termo no qual as duas partes assinam um termo de compromisso, é possível que apenas uma das partes assuma o ônus de efetivar as ações e, via de regra, apenas a que o assume será cobrada diretamente pela elevação dos índices educacionais. Considerando que já coube à União planejar e financiar o Plano, cabe aos demais entes da federação sua execução bem-sucedida.

De acordo com Ferreira e Fonseca (2013), na fase de execução das ações, a assistência técnica do MEC é traduzida por meio do controle permanente exercido via SIMEC, o qual pode ser diferenciado conforme a capacidade técnica e política de cada ente. Ainda de acordo com as autoras: "As ações e metas do PAR são executadas ou alteradas quando o FNDE as libera pelo SIMEC, pois, caso contrário, o município fica estático até o FNDE se pronunciar" (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 295). A afirmativa das pesquisadoras corrobora a ideia de que não há envolvimento direto da União com relação à execução das ações do PAR, mas sua participação nessa fase

se limita ao controle das ações que estão sendo executadas pelos municípios via SIMEC. Além disso, a afirmação, também, evidencia que, embora o Plano esteja fundado sob as bases da cooperação e da colaboração entre os entes, há a separação entre as fases de planejamento e de execução.

Nesse sentido, retoma-se a afirmação de Wright (1988) de que se faz necessário repensar as relações intergovernamentais considerando não só a cooperação, mas também a competição, os conflitos e, até mesmo, a coerção entre os diferentes níveis de governo, elementos que podem existir mesmo em governos federados em que predominem relações intergovernamentais, fundadas no modelo de interdependência. Exemplos como o do controle do SIMEC, por parte do governo federal, e a conformação dos municípios diante do referido controle demonstram que não há o reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro do pacto federativo, o que leva à necessidade de se buscar equilibrar as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governos, sobretudo em casos como o do Brasil, em que os milhares de municípios também são entes autônomos da federação. Dessa forma, estaria estabelecida a parceria e a partilha entre os governos que constituem a essência do federalismo, conforme destaca Elazar (1987).

234

Ressalte-se que, mais importante do que o controle das ações executadas, seria o acompanhamento destas por parte de uma equipe técnica qualificada na continuidade da assessoria técnica aos municípios durante a vigência dos planos, inclusive no tocante à utilização do SIMEC. No modelo atual, a assessoria se encerra quando o termo de Compromisso é assinado.

A continuidade na assessoria e o acompanhamento se tornam ainda mais necessários em municípios de médio e de pequeno porte, os quais, via de regra, sofrem com a precariedade administrativa e financeira, apresentam carência de recursos materiais e, sobretudo, insuficiência e despreparo de pessoas nas secretarias (FERREIRA; FONSECA, 2013).

As dificuldades encontradas pelas secretarias de educação e equipes locais, no tocante ao planejamento e à execução do PAR, reforçam a necessidade de existência de contatos e de trocas contínuas entre os funcionários dos governos, característica do federalismo cooperativo.

Concorda-se com Araújo (2010) ao afirmar que a indução de políticas como o PAR por parte da União se traduz mais como coordenação do que como colaboração, já que a primeira se trata de um procedimento que busca



resultado comum a partir da definição do governo central e, na segunda, a tomada de decisões e o exercício das competências devem ser conjuntas e não isoladas. As ações propostas pelo PAR, geradas por meio do SIMEC, são rígidas e inflexíveis, não havendo negociação ou barganha por parte dos entes federados envolvidos.

Com o PAR, observa-se que a União tem exercido a coordenação federativa. Contudo, se, por um lado, a União está cumprindo em partes sua função redistributiva e supletiva à medida que financia ações nos municípios e estados, por outro, ela tem determinado o que deve ser feito e como deve ser feito a fim de alcançar as metas estabelecidas por si sem existência de diálogo profícuo com os demais entes. Assim, concorda-se com Abrucio, Franzene e Sano (2013, p. 156), ao afirmarem que: “Os efeitos deste tipo de coordenação federativa são importantes, mas não resolvem estruturalmente os problemas da cooperação e da responsabilização entre os níveis de governo”. Políticas pontuais como o PAR não têm alterado a dinâmica federativa brasileira no sentido de torná-la mais cooperativa e de tornar as relações intergovernamentais interdependentes e sem predominância de uma esfera governamental sobre outra.

Considerações finais

O federalismo é um regime de governo que pressupõe a autonomia e interdependência entre os níveis de governo bem como uma inter-relação de colaboração entre eles. Nesse regime, não deve haver um único centro de onde emana o poder: sua distribuição é fruto de um acordo entre as partes, um pacto estabelecido visando manter a unidade na diversidade. Para tanto, é necessário que sejam estabelecidas RIG do tipo interdependentes, as quais se caracterizam pela relação de interdependência e de compartilhamento do poder e da tomada de decisão entre os entes da federação. Um dos fatores que podem favorecer RIG interdependentes é o exercício da coordenação federativa como possibilidade de se encontrar o ponto de equilíbrio entre a autonomia e os direitos originários das partes com as regras do pacto federativo assumidas por todos os governos.

As relações intergovernamentais estabelecidas na trajetória do federalismo brasileiro, entretanto, ainda não se instituíram enquanto relações

interdependentes e equilibradas de modo a consolidar o pacto federativo e a aliança entre os diferentes níveis de governo. Há um predomínio do governo central na federação brasileira, inclusive na proposição de políticas públicas, sobretudo as educacionais, cuja adesão voluntária dos demais entes federados é reforçada por suas baixas capacidades arrecadatória e técnica, dependentes, assim, da assistência técnica e financeira da União, o que provoca o desequilíbrio das relações entre os governos nas arenas decisórias.

O PAR é um exemplo de política induzida pelo governo federal, elaborada unilateralmente, embora executada de forma compartilhada, que não repercute na efetivação do regime de colaboração previsto para o campo educacional na Constituição Federal de 1988, o qual ainda está distante de se efetivar na realidade brasileira. O Plano aborda uma política concebida, exclusivamente, pelo governo central sem participação dos demais entes da federação no desenho da política. A participação desses se deu na adesão à proposta já elaborada, no compromisso assumido em alcançar as metas definidas pela União e na execução das ações. Dessa forma, constata-se a tensão nos modelos de RIG estabelecidos pelo PAR, que ora proporciona a interdependência, ora conserva a autoridade da União.

236

Assim, ainda que o Plano de Ações Articuladas tenha, em sua concepção, relações intergovernamentais fundadas na interdependência entre os entes federados, ele não tem proporcionado uma efetiva cooperação intergovernamental no campo educacional, haja vista a União ainda manter uma postura centralizadora em relação aos entes subnacionais. Logo, é preciso considerar que o PAR representa um avanço para a educação e para as relações intergovernamentais, embora limitado quanto ao seu objetivo precípua de melhoria da qualidade da educação básica e da colaboração e inter-relacionamento entre União, estados e municípios.

Conclui-se que é preciso avançar quanto ao aperfeiçoamento da coordenação federativa exercida pela União visando equilibrar as relações intergovernamentais, dotando os demais níveis de governo de autonomia e de capacidades técnica e arrecadatória. Assim, municípios e estados poderão participar dos processos decisórios acerca das políticas educacionais nacionais desde sua formulação até a avaliação, e não apenas na execução, de maneira subordinada e dependente, como tem ocorrido.



Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

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

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZENE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARIZNABARRETA, Koldo. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestion pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CIAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VI; 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nos 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464p.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996. Seção 1, p. 27833.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Federalismo e educação: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. 294f. Tese

(Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

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

CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean Mário Araújo; ARAÚJO, Rosemeire Baraúna Meira de. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. **Série-Estudos**, Campo Grande, n. 34, jul./dez., 2012.

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FARENZENA, Nalú. A implementação de Planos de Ações Articuladas municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas: Editora da UFPel, 2012.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 602-623 jul./set. 2014.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. Plano de Ações Articuladas (PAR): discutindo dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FRANZENE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GRODZINS, Morton. **The American System**. Chicago: Rand McNally, 1966.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

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

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, jan./jun. 2008.



WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

WRIGHT, Deil. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company. 1988.

WRIGHT, Deil. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales em los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuacion reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 6, p. 5-28, 1978.

Profa. Dra. Daniela Cunha Terto
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte |
Campus Currais Novos
Grupo de Pesquisa Educação, Cultura, Ciência, Trabalho e Tecnologia | NUPECT
E-mail | daniela.terto@ifrn.edu.br

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Grupo de Pesquisa Política e Gestão da Educação
E-mail | alda@ufrnet.br

239

Recebido 24 abr. 2017

Aceito 10 maio 2017