

## **Regime de Colaboração e o Arranjo Federativo para Educação Básica: prospecção na constituinte de 1987 e 1988 em busca do seu significado**

Ágnez de Lélis Saraiva

### **Resumo**

A CF1988 assegura a construção de um sistema nacional de educação de base federativa, mediado pelo regime de colaboração para o país (BRASIL, 1988, art. 211, caput). Desde a sua promulgação, o termo regime de colaboração passou a ser utilizado com frequência na legislação federal e dos entes subnacionais para regulamentar programas de educação básica. Diante disso, pergunta-se: como o regime de colaboração foi inserido no texto constitucional e os sentidos atribuídos a ele pelos constituintes para regulamentar o sistema nacional de educação do país? O objetivo geral deste estudo é analisar os anais da constituinte de 1987 e 1988 e identificar o sentido atribuído ao regime de colaboração para regulamentar a política e o sistema nacional de educação básica do país. Para as análises este estudo percorreu os registros dos partidos políticos, do governo federal e os anais da constituinte nos anos de 1987 e 1988. Além disso, devido a importância atribuída ao termo tanto pelos entes governamentais quanto pelos estudiosos, percorreu parte da literatura de política educacional publicada após a promulgação do texto constitucional para verificar como os estudos entenderam o significado atribuído a ele na organização do sistema nacional de educação básica.

**Palavras-chave:** Regime de colaboração. Federalismo. Sistema nacional de educação.

### **Abstract**

The Federal Constitution of 1988 ensures the construction of a national education system based on federation, mediated by the collaboration regime for the country (BRASIL, 1988, art. 211, caput). Since its enactment, the term collaboration regime has been used frequently in federal and subnational legislation to regulate basic education programs. In view of this, the question is: how was the collaboration regime inserted in the constitutional text and the meanings attributed to it by the constituents to regulate the country's national education system? The general objective of this study is to analyze the annals of the constituent assembly of 1987 and 1988 and identify the meaning attributed to the collaboration regime to regulate the country's national basic education policy and system. For the analysis, this study went through the records of the political parties, the federal government and the annals of the constituent assembly in the years 1987 and 1988. In addition, due to the importance attributed to the term by both government entities and scholars, it went through part of the educational policy literature published after the promulgation of the constitutional text to verify how studies understood the meaning attributed to it in the organization of the national basic education system.

**Keywords:** Collaboration regime. Federalism. National education system

## 1 INTRODUÇÃO

O texto constitucional de 1988 prevê que a “[...] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizassem em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, Art. 211, caput). Este dispositivo regulamenta o arranjo federativo para política educacional do país mediada pelo princípio do regime de colaboração. Desde a promulgação da CF de 1988, o termo “regime de colaboração” é utilizado com relativa frequência para regulamentar as relações entre os entes e agências governamentais na provisão de programas, principalmente, de educação básica (DUARTE; SARAIVA, 2021; LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018). Na legislação federal ele aparece definindo relações federativas e intergovernamentais (AGRANOFF, 2007). No primeiro caso, quando formula programas federais para implementação pelos entes subnacionais. E no segundo quando prevê relações diversas entre agências governamentais e entre governo e setor privado para projetos educacionais.

A literatura de política educacional do país também atribui importância ao regime de colaboração. O grande número de publicações que utilizam o termo é indicativo desta relevância. Uma breve revisão de literatura com publicações brasileiras entre os anos de 1988 ao ano de 2019<sup>1</sup> permitiu encontrar 87 trabalhos<sup>2</sup>. Os estudos encontrados adotam duas concepções diferentes: regime de colaboração e formas de colaboração. O primeiro caso, eles consideram que o termo prevê a criação de um sistema nacional de educação de base federativa do tipo cooperativo, ou seja, define relações federativas (AGRANOFF, 2007). Para o segundo, o termo define todas as formas de relação entre agências governamentais e entre estas e o setor privado para provisão de programas e ações voltadas para educação escolar (DUARTE; SARAIVA, 2021).

A importância dada pelos órgãos governamentais, estudiosos e os diversos significados atribuídos ao regime de colaboração, motivou este estudo a percorrer os registros da Constituinte 1987/1988, dos partidos políticos, das organizações ligadas

---

<sup>1</sup> Neste ano concluiu-se a pesquisa sobre a Capacidade Estatal de Provisão da Educação Básica pelos Municípios Mineiros financiada pela Fapemig. A revisão de literatura fez parte da pesquisa.

<sup>2</sup> Há outros estudos bibliométricos que identificaram outras publicações (LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018).

a educação básica e da “Comissão de Notáveis”. A pesquisa foi orientada pelo seguinte problema: como o regime de colaboração foi inserido no texto constitucional e os sentidos atribuídos a ele pelos constituintes para regulamentar o sistema nacional de educação do país? E o seu objetivo é analisar o sentido atribuído ao regime de colaboração, o tipo de federalismo definido para política educacional e o sistema nacional de educação básica do país.

## **2 PERCURSO METODOLÓGICO**

Para realização da pesquisa percorreu-se os anais da constituinte, os registros publicados dos partidos políticos, organizações sindicais dos trabalhadores da educação e patronais, o projeto de constituição apresentado pela Comissão de Notáveis do Governo Federal à época. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, por buscar identificar o significado do termo regime de colaboração, do federalismo definido para política educacional e do sistema nacional de educação. É uma pesquisa complexa, pois permanece a dúvida em “saber de antemão se as informações recolhidas e as análises elaboradas poderiam ser consideradas válidas e suficientes” (MINAYO, 2012, p. 622). No entanto, é um risco necessários para dimensionar os debates deste momento histórico que influenciam até os dias atuais a organização do sistema federativo de educação do país.

No processo constituinte que culminou com a aprovação da CF/1988 em outubro de 1988, os seus dirigentes adotaram a metodologia “de baixo para cima” e recusaram o Projeto de Constituição elaborado pela Comissão de Notáveis instituída pelo Governo Sarney (SARAIVA, 2020). Assim, o RIANC previa que o processo deveria iniciar nas subcomissões temáticas, da seguinte forma,

Os debates sobre o novo texto da Constituinte de 1987/1988 iniciaram nas subcomissões temáticas. Para elaboração do Anteprojeto de Constituição, o Regimento Interno da Assembleia Nacional estabeleceu a criação de oito comissões temáticas, cada qual composta por três subcomissões. As discussões sobre educação ocorreram na Comissão VIII e foram debatidas na Subcomissão VIII – A, Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (SARAIVA, 2020, p. 79).

Este procedimento fez com que a busca pelas informações percorresse os anais da constituinte e o exame de cada registro de reuniões, audiências públicas e eventos que aconteceram durante o processo. Além disso, a busca sobre a origem o termo e da definição do arranjo federativo para política educacional exigiu que outros documentos fossem identificados e analisados. Neste caso, recorreu-se aos registros dos partidos políticos, do

Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito<sup>3</sup>, da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen), da Associação Brasileira de Escolas Comunitárias (Abesc) e da Associação de Educação Católica (AEC).

Para análise da documentação utilizou-se os descritores “regime de colaboração” e “sistema nacional de educação”. Encontrado algum registro, analisava o seu conteúdo. Esta técnica mostrou-se suficiente para o desafio, pois é bastante adaptada a análise qualitativa, pois se,

constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (MORAES, 1999, p. 2).

Na revisão da literatura de política educacional do país, os estudos encontrados foram classificados em duas categorias, regime e formas de colaboração. No primeiro caso foram incluídos aqueles que consideram que o referido regime define relações federativas para o sistema nacional de educação, constituído a partir do federalismo cooperativo. No segundo, aqueles que consideram que o termo define relações intergovernamentais realizadas por agências governamentais e entre estas e o setor privado com vistas a prover todos os tipos de ações para a educação escolar.

Um dos achados a pesquisa proporcionou é que o arranjo federativo e o regime de colaboração não foram objetos centrais das disputas entre atores políticos e sociais no processo constituinte. Assim, considerando que o termo e o sistema nacional de educação estão diretamente relacionados ao arranjo federativo, a seção seguinte traz uma breve discussão sobre tipos ideais de federalismo.

### **3 FEDERALISMO: DEFINIÇÕES E TIPOS**

Para contextualizar o modelo previsto para o país, é necessário trazer alguns apontamentos sobre federalismo. A partir daí, identificar se a introdução do termo regime de colaboração no dispositivo constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 211, caput) é condição suficiente para definir o tipo cooperativo.

---

<sup>3</sup> O Fórum incluía Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE). (SILVA, 2008, p. 3)

Os estudos de federalismo consideram que ele seja um arranjo racional de direitos entre estados simétricos e que as políticas formuladas pelo centro exerceriam funções subsidiárias e/ou redistributivas (VON BEYME, 2006). O modelo previa autonomia por parte dos entes e, alguma medida, promoveria competição pela oferta e administração dos bens públicos, e dessa competição emergiriam alternativas de bens e serviços para a escolha do(a) cidadão(ã) eleitor(a) (RIKER, 1975). Neste sentido, apesar das diversas definições, Arretche (2001, p. 23 apud RIKER, 1975), define federalismo como

uma forma específica de Estado na qual o governo está verticalmente dividido entre governos regionais e governo central, de modo que cada um tem autoridade exclusiva em sua área de atuação. Ambos governam o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar decisões independentemente do outro. Essa autoridade, por sua vez, é derivada do voto popular direto e de recursos próprios para o exercício do poder.

No entanto, sem coordenação, a autonomia/descentralização pré-existente acentuaria disparidades institucionais e sociais. A este respeito, é relevante soluções negociadas entre os entes para a solução de problemas e a implementação de programas que extravasam fronteiras subnacionais (ELAZAR, 1987). O que reforça o argumento de Stepan (1999) de que o arranjo só seria possível em democracias constitucionais, pois haveria “as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas” (p. 1). As garantias deveriam incluir formas institucionais de distribuição de recursos (materiais, técnicos, financeiros, humanos) que promoveriam maior igualdade entre os entes subnacionais com políticas públicas para promover melhor igualdade socioeconômica da população. O que exigiria maior capacidade de coordenação federativa por parte da união e dos governos federais. Particularmente, em relação ao Brasil, as reformas político-administrativas que ocorreram após a promulgação do texto constitucional de 1988, ampliaram a capacidade de coordenação da União, contribuíram para maior simetria nas diretrizes normativas e institucionais, condições necessárias e insuficientes para estabilidade da democracia no país (ABRÚCIO, 2005; ARRETCHÉ, 2010).

A diversidade de formatos que o arranjo ganhou nas diversas federações, levou a distintas formas de caracterizá-los. Apesar das diferenças, eles apresentam pontos comuns que permitem defini-los como federações. Diante disso, o caminho mais procurado pelos estudos é a constituição de tipos ideais. Nestes, são consideradas como mais estáveis e permanentes, as instituições orientadas a garantir a unidade e a estabilidade das regras que regem a distribuição dos poderes de Estado, a autonomia política dos entes federados e a

representação. Parte importante destas instituições está prevista no texto constitucional. Machado e Palotti (2015) sistematizaram os tipos ideais de federalismo (Quadro 1):

**Quadro 1-** Distribuição de competências e características de tipos ideais de federalismo

Competências	Tipos ideais	Principais características
Exclusivas ou privativas	Competitivo	Separação entre as esferas de atuação dos níveis de governo, baixo entrelaçamento entre eles para a provisão de políticas públicas. Estímulo à competição como forma de obter inovações, transparência e controle mútuo. Os cidadãos são considerados como consumidores de serviços públicos.
	Dual	Os poderes do governo federal e dos entes subnacionais, embora incidindo sobre o mesmo território, atuam separada e independentemente nas respectivas jurisdições ou setores de políticas públicas sob sua responsabilidade.
	Interestado	Há uma divisão vertical de poder bem estabelecida, sendo as competências sobre diferentes políticas públicas distribuídas entre as esferas de governo.
Comuns, compartilhadas ou concorrentes	Cooperativo	Há um compartilhamento intergovernamental entre jurisdições, quebrando um padrão de separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre governos. As ações conjuntas devem ser previamente concertadas entre os envolvidos, detendo os governos subnacionais autonomia e capacidade financeira. Prevê a instituição de arenas decisórias com representação dos entes da federação.
	Centralizado	As iniciativas em relação às políticas públicas são tomadas a partir do governo nacional, dotado de recursos de indução de comportamentos dos governos subnacionais. Esses últimos se tornariam meros agentes administrativos do governo nacional, detentor de poder regulamentador e de recursos para atuação daqueles.
	Intraestado	As competências são compartilhadas, havendo uma divisão apenas funcional de tarefas entre as esferas governamentais, geralmente cabendo à União a formulação e a coordenação; e às unidades subnacionais, a implementação.

Elaboração: Própria - Fonte: Machado e Palotti (2015, p. 62-63).

Apesar das diferentes características os tipos ideais podem ser agrupados em dois conjuntos a partir da distribuição das suas competências nos instrumentos legais. O primeiro inclui aqueles em que as competências legislativas e administrativas são exclusivas ou privativas, ou seja, os entes dispõem das duas competências e podem formular programas e projetos próprios das suas políticas públicas. Fato este que dificulta o entrelaçamento e o compartilhamento de responsabilidades e faz com que em um mesmo território o governo federal e os entes subnacionais atuem de forma separada. Além disso, a divisão do poder entre as esferas é bem definida. Os Estados Unidos da América seria um exemplo típico deste modelo. Neste caso, a descentralização das competências na provisão das políticas públicas

é uma característica marcante e o federalismo competitivo é um dos tipos mais destacados (MACHADO; PALOTTI, 2015).

O segundo conjunto estão os modelos em que as competências legislativas e administrativas são comuns, compartilhadas e/ou concorrentes. Há um compartilhamento de responsabilidades entre as jurisdições, o que possibilita que governo federal e subnacionais trabalhem juntos na oferta de políticas públicas voltadas ao bem estar social. Neste caso, apesar das suas diferenças fundamentais, destacam os tipos ideais cooperativo e centralizado. A Alemanha é o estado federativo que mais se aproxima deste modelo, principalmente, do cooperativo. Normalmente, estados nacionais que optaram por arranjos institucionais destes tipos perseguem valores como a equidade territorial e social (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Caracterizar os tipos ideais é importante porque a literatura especializada considera que a forma como estão distribuídas as competências na Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para o federalismo cooperativo na política educacional (SAVIANI, 2010; CURY, 2008, 2011; ARAÚJO, 2018; ABICALIL, 2014; CÂMARA; OLIVEIRA, 2017). No entanto, a despeito de todos os avanços obtidos na política nacional de educação, principalmente a básica, advoga-se aqui que o país caminhou mais para o modelo centralizado. Esta consideração decorre da ausência de instâncias de negociação e pactuação federativa, dos amplos poderes conferidos a União e ao Governo Federal conferidos pela CF1988 que tem utilizado de suas competências legislativas e do modelo de financiamento da educação para induzir os entes subnacionais a implementarem programas e projetos formulados centralmente (ARRTECHE, 2010; DUARTE; SARAIVA, 2021).

Tendo em vista os tipos ideais de federalismo, cabe revisitar a literatura para identificar como ela define o regime de colaboração e o arranjo federativo que a CF1988 e a legislação complementar desenham para a política educacional.

#### **4 REGIME DE COLABORAÇÃO E O ARRANJO FEDERATIVO PARA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LITERATURA DE POLÍTICA EDUCACIONAL DO BRASIL**

A revisão de literatura tem a finalidade de identificar como os estudos publicados após a promulgação da CF 1988 até o ano de 2019<sup>4</sup> conceberam o arranjo federativo para política educacional e o significado do regime de colaboração. Foram localizados 37 artigos, as 18

---

<sup>4</sup> A revisão foi feita até este ano, pois foi o último da pesquisa financiada pela Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais – Fapemig com vista a analisar as relações federativas entre os municípios e o Governo Federal para provisão da educação básica. A revisão fez parte da fundamentação teórica para análise dos dados.

teses, os 6 livros e 26 dissertações<sup>5</sup>. As análises possibilitaram identificar duas formas distintas de conceber o referido regime: aqueles que consideram que ele é definidor de relações federativas e aqueles que consideram que ele define relações intergovernamentais (AGRANOFF, 2007)<sup>6</sup>.

Isso permitiu agrupar os estudos em dois conjuntos: o primeiro reúne as publicações em que o regime de colaboração se efetivaria a partir de um Plano Nacional de Educação que estructure o sistema nacional de educação - SNE, através relações federativas do tipo cooperativo. E o segundo conjunto divide-se em outros dois subgrupos: o primeiro é formado pelos estudos que consideram que o regime de colaboração se efetiva através de relações federativas constituídas por mecanismos de financiamento da educação e de assistência técnica da União aos entes subnacionais. O segundo, por seu turno, considera que o referido regime acontece através de programas e ações de políticas educacionais envolvendo esferas e/ou agências governamentais, o setor público e o privado na sua provisão. Para efeito do estudo, o primeiro conjunto será definido como regime de colaboração propriamente dito e o segundo como formas de colaboração.

No primeiro conjunto destacam, entre outros, os estudos de Cury (2008, 2011); Saviani (2010); Araújo (2018); Dourado (2013); Abicalil (2014). Estes apresentam uma abordagem normativa atribuída ao regime de colaboração. Os argumentos destes podem ser resumidos nas abordagens de Cury (2008),

Esses sistemas, coexistentes ao reconhecimento de estados, municípios, Distrito Federal e União como entes federativos, teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos eles. Tal engenharia serviria como modo de se evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e cooperativo na educação escolar (p. 1199).

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211 (p. 1200).

É importante reconhecer o esforço destes estudos na defesa do federalismo cooperativo para política educacional do país. O argumento, na maioria das vezes, é sustentado em

---

<sup>5</sup> Apesar de ter localizado 26 dissertações, o estudo analisou apenas uma delas por ser a publicação mais antiga que utilizou o termo regime de colaboração.

<sup>6</sup> Estes autores estudaram formas de relacionamento entre entes, agências e organizações públicas e privadas em federações e distinguiram as relações federativas das intergovernamentais. A primeira mais específica, refere-se a relação entre os entes federados, são mais formais e exigem a construção de arenas de negociação e pactuação federativa com representação dos entes. A segunda envolve todos os tipos formais e informais de relação entre agentes públicos e entre estes e agentes privados.

rigorosos estudos históricos que constataam a garantia tardia da educação enquanto direito público.

O segundo conjunto de estudos está dividido em dois subgrupos. No primeiro, estão os estudos que consideram que o regime de colaboração se efetiva na assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais e nas relações entre os entes federados para o financiamento da Educação Básica via fundos fiscais (Fundef/Fundeb) (COSTA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; CORTÊS, 2013). O regime de colaboração neste caso define relações federativas (AGRANOF, 2007) e o funcionamento do federalismo cooperativo para política educacional. O argumento deste subconjunto pode ser assim expresso,

O Brasil é uma república federativa, com três esferas de governo – União, estados e municípios – que têm atribuídas responsabilidades no setor educacional, referentes à sua regulação, ao planejamento, ao atendimento direto (oferta) e ao financiamento. A organização em sistemas de ensino autônomos, a definição de competências de cada esfera governamental e de cooperação federativa podem ser tidas como diretrizes político-administrativas abrangentes da organização nacional da educação e da política educacional (FARENZENA, 2012, p. 2).

Para estes estudos, o regime de colaboração já se efetiva através do financiamento da educação básica por meio dos fundos fiscais e não teria um caráter normativo, pois já seria uma realidade.

O segundo subgrupo do segundo conjunto inclui os estudos que consideram que o regime de colaboração diz respeito a todo o tipo de interação entre agências governamentais, atores públicos e privados destinadas a provisão de programas e projetos de educação básica. Eles tendem a enxergar os programas e as parcerias envolvendo os municípios e outras esferas de governo como expressão do referido regime. No entanto, eles alargam a compreensão dos instrumentos normativos que regulamentam o referido regime, muitos dos quais infralegais, tais como convênios, consórcios, acordos de cooperação e arranjos de desenvolvimento local. Em geral, os estudos consideram que elas são cooperativas. A diversidade de temas e objetos é grande e pode estar relacionada ao ativismo político e institucional da União, particularmente do governo federal, na definição da agenda e na proposição de políticas e programas educacionais a serem implementados pelos entes subnacionais (ARRETCHE, 2010; MACHADO; PALOTTI, 2015). A abordagem de Oliveira e Ganzelli (2013, p. 1035) tem a virtude de exprimir o pensamento geral destes estudos,

O regime de colaboração pressupõe o desenvolvimento de trabalho conjunto entre entes federados, podendo se dar na dimensão horizontal e vertical,

conforme tradicionalmente se registra. No primeiro caso, a articulação se dá entre entes da mesma esfera administrativa; no segundo, a mesma ocorre entre entes de outras esferas. [...] As articulações interinstitucionais dos municípios se dão com outros municípios, com os estados e com a União; registram-se também parcerias com o setor privado e com a comunidade.

A revisão de literatura mostra os diferentes significados atribuídos ao termo regime de colaboração presente na CF1988 e nos inúmeros instrumentos normativos legais e infralegais nas diferentes esferas de governo. A ausência de consenso e de exatidão de seu significado nos instrumentos normativos, permite este debate na literatura e diferentes formas de uso pelos legisladores de políticas educacionais. Por isso, é necessário retomar o processo constituinte de 1987/1988 para reforçar a necessidade de se construir o federalismo cooperativo para política educacional.

## **5 ATORES E PROPOSTAS DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE – ANC**

Nos anos de 1980, o esgotamento e crescimento da oposição a ditadura militar, os problemas econômicos, a rápida urbanização colocavam novas demandas ao Estado brasileiro e pressionava por políticas sociais e ampliação da participação política (FARENZENA, 2001). Cenário este que impulsionou a redemocratização e comprometeu as elites políticas com mudanças a serem expressas em um novo texto constitucional (SOUZA, 2005).

Havia grandes expectativas em torno da nova constituição, que se colocava como um instrumento regulador de um novo contrato social para equilibrar tensões sociais e federativas. Este fato mobilizou múltiplos atores que buscavam incluir as suas demandas no novo texto constitucional (SOUZA, 2005). As expectativas cresceram porque “[...] as regras de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte sinalizavam que a elaboração da Constituição seria um processo *bottom-up*” (SOUZA, 2005). O que facilitaria a inclusão de reivindicações provenientes dos diversos grupos sociais. Em vista disso, grupos corporativos, associações profissionais, partidos políticos, movimentos religiosos, sindicatos de trabalhadores e de empregadores e outros grupos sociais e políticos se organizaram para apresentar suas propostas à nova Constituição (FARENZENA, 2001; SOUZA, 2005).

Em torno da política educacional, dois grandes grupos se organizaram. O Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, composto por organizações sociais e sindicais:

Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Educação (Anede), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-

Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE). (SILVA, 2008, p. 3)

E o grupo formado por entidades nacionais ligadas ao ensino privado e tinha com destaque para “Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen), e a Associação Brasileira de Escolas Comunitárias (Abesc) e a Associação de Educação Católica (AEC)” (PINHEIRO, 1996, p. 260).

As reivindicações eram bastante distintas. O Fórum, com relativo consenso em sua pauta, reivindicava a gratuidade do ensino público em todas as suas etapas, a aplicação dos recursos públicos exclusivamente em escolas públicas e a educação escolar como um serviço público e a iniciativa privada deveria ser regulada e controlada pelo setor público (BRASIL, 1987a; PINHEIRO, 1996). Por sua vez, os representantes do setor privado com menor unidade nas suas reivindicações advogavam pela liberdade de oferta do ensino, o direito das famílias escolherem onde educar seus filhos e destinação de parte dos recursos públicos ao setor educacional privado (PINHEIRO, 1996; SILVA, 2008). Esta última provocou dissenso na Subcomissão VIII-A<sup>7</sup> e na Comissão VIII (SARAIVA, 2020; BRASIL, 1987b).

Os temas das relações federativas e do sistema nacional de educação não foi objeto de divergência entre o Fórum e o setor privado. O regime de colaboração não apareceu em seus documentos enviados a constituinte. As proposições sobre o arranjo federativo para a política educacional aparecem no documento do Fórum, intitulado Carta de Goiânia<sup>8</sup> e expressam o modelo de sistema de ensino proposto,

14.- A lei ordinária regulamentará a responsabilidade dos Estados e Municípios na administração de seus sistemas de ensino, assim como a participação da União, para assegurar um padrão básico comum de qualidade aos estabelecimentos educacionais.

15.- Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios. (CARTA DE GOIÂNIA - IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, p. 9).

<sup>7</sup> Os debates sobre o novo texto da Constituinte de 1987/1988 iniciaram nas subcomissões temáticas. Para elaboração do Anteprojeto de Constituição, o Regimento Interno da Assembleia Nacional estabeleceu a criação de oito comissões temáticas, cada qual composta por três subcomissões (BRASIL 1987c). As discussões sobre educação ocorreram na Comissão VIII e foram debatidas na Subcomissão VIII – A, Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.

<sup>8</sup> A Carta de Goiânia foi elaborada pelos educadores presentes na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada de 2 a 5 de setembro de 1986, em Goiânia, estado de Goiás. Continha 21 proposições para Assembleia Nacional Constituinte. O documento foi encaminhado a ANC e serviu de base para atuação dos constituintes ligados aos partidos de esquerda durante os trabalhos.

Na proposta do setor privado presente no documento da FENEM encaminhado à Subcomissão VIII-A em 1987, entre os seis artigos que compõem a proposta, vale destacar o penúltimo,

Art. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino e a União, os dos Territórios e o de âmbito federal, obedecidas as diretrizes e bases da educação nacional. § 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino. § 2º Os sistemas de ensino manterão serviços de assistência educacional que assegurem condições de eficiência escolar aos alunos necessitados. § 3º Os sistemas de ensino garantirão adequada educação aos alunos especiais (BRASIL, 1987a).

As duas proposições reconheciam a repartição federativa na administração dos sistemas de ensino e reafirmavam o federalismo para a política educacional, em que a União, os estados subnacionais e os municípios figuram como entes autônomos para constituir os seus sistemas de ensino. O regime de colaboração não aparece nas proposições, advogavam pela participação conjunta dos entes federados, ou seja, o compartilhamento de responsabilidade na provisão e no financiamento da educação escolar.

O Partido dos Trabalhadores – PT, também, apresentou seu Anteprojeto de Constituição em fevereiro de 1986. Nele está o reconhecimento das bases federativas de organização do sistema educacional, “[...] a participação harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sistema nacional de educação, em todos os níveis” (art. 222) (COMPARATO, 1986, p. 145). O artigo nº 223 defende a oferta de ensino público, obrigatório e gratuito para todos os indivíduos dos 6 aos 14 anos de idade pelos estados, o Distrito Federal e os municípios, com a cooperação da União (COMPARATO, 1986). A defesa da participação harmônica dos entes da federação na provisão da política educacional, aproxima a proposta do arranjo federativo e do regime de colaboração entre os entes expresso na proposta final da Comissão VIII da ANC.

Por fim, o Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais da Presidência da República<sup>9</sup> apresentou dez artigos para a política educacional que detalham os princípios e os instrumentos para sua provisão. Sobre sistema nacional de educação e as relações federativas o documento prevê a “[...] competência comum da União Federal, dos Estados e dos Municípios as seguintes atribuições: [...] V –

---

<sup>9</sup> Por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, a Presidência da República convocou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para elaborar um Anteprojeto de Constituição. Esta Comissão era formada por 49 membros, dentre os quais, segundo o Decreto, “[...] alguns dos muitos brasileiros ilustres e capazes [...]” (BRASIL, 1985). Este acontecimento gerou uma tensão no início dos trabalhos constituinte. Com isso, este Anteprojeto foi abandonado.

proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação e promover a ciência e a cultura” (art. 74); a “[...] União Federal e os Estados para legislar comum sobre: [...] XV – educação, cultura, ensino e desportos”; e, que a “[...] União aplicará anualmente não menos de treze por cento, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo vinte e cinco por cento do que lhes couber do produto da arrecadação dos respectivos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, 1986).

Os aspectos comuns a estes quatro documentos encaminhados a ANC é a defesa de um sistema nacional de educação de base federativa com compartilhamento de responsabilidades e competências que deixam as bases para o federalismo cooperativo ou centralizado (MACHADO; PALOTTI, 2015). No entanto, conserva a possibilidade dos estados e municípios organizarem suas redes e sistemas de ensino. Quanto ao regime de colaboração, não há registro em nenhum dos documentos da sua proposição. No entanto, o documento encaminhado pelo PT ao propor a participação harmônica da União, estados e municípios no sistema nacional de educação é o que mais se aproxima do dispositivo constitucional que traz o desenho do arranjo federativo e do regime de colaboração para educação (BRASIL, 1988, art. 211, caput).

As propostas destes atores para política educacional no país, em alguma medida, se fizeram presentes no texto final da CF1988. No entanto, os anais e registros do processo constituinte de 1987/1988 podem revelar os debates que culminaram no desenho do arranjo institucional, do sistema federativo para política educacional e o significado do regime de colaboração.

## **6 OS ANAIS DA CONSTITUINTE, O FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Como previa o RIANC, o processo constituinte deveria acontecer de “baixo para cima”, ou seja, das subcomissões até chegar ao plenário para debate e votação do texto final. O regimento previa também a convocação e escuta da sociedade brasileira em audiências públicas e propostas populares na forma de abaixo assinados (BRASIL, 1987c). O tema da educação se fez presente na Comissão VIII e, mais especificamente, na Subcomissão VIII-A, “Educação, Cultura e Esporte”. Portanto, a investigação iniciou nos documentos produzido nesta última.

O relatório da Subcomissão VIII A mostra que o tema de maior consenso era a vinculação de recursos orçamentários para a educação básica (BRASIL, 1987a, p. 3). Porém, em relação ao arranjo federativo para a política educacional também parecia haver um relativo consenso entre os partidos e os constituintes. Na verdade, três eram os pontos de tensão na

Subcomissão: a colaboração e cooperação da família com o Estado para garantia do direito à educação; a relação entre o MEC e as instituições privadas de ensino superior; e a destinação dos recursos públicos para o financiamento da educação escolar (BRASIL, 1987a). Este último foi motivo de um problema institucional na Comissão VIII.

No Anteprojeto aprovado pela Subcomissão VIII-A e encaminhado à Comissão VIII, havia 28 artigos, entre os quais 16 dedicados à educação. Eles tratavam de princípios e programas a serem implementados pelos entes federados, sozinhos ou em conjunto. Com relação à organização e ao financiamento do sistema de ensino, os destaques são os artigos 10, 11 e 14. Neles estão contidas as competências administrativas e as obrigações dos entes federados para com as etapas e as modalidades da educação escolar. Em vista das relações federativas, os destaques são o caput e o § 2º do artigo 10,

Art. 10º Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo no Ensino Fundamental, e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

[...]

§2º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. (BRASIL, 1987a).

Estes dispositivos estabelecem uma complexa distribuição de competências entre os entes da federação. Os demais previam que a sua implementação deveria acontecer de forma colaborativa (MACHADO; PALOTTI, 2015). As competências comuns e as demais presentes nos dispositivos citados apresentam as bases legais para o estabelecimento de relações federativas com maior protagonismo da União para assegurar a cooperação entre os entes, o que reforça a ideia do regime de colaboração.

O Anteprojeto aprovado foi encaminhado à Comissão VIII, para continuidade. A respeito do texto final da Subcomissão VIII-A, Farenzena (2001, p. 83 apud PINHEIRO, 1991), afirma que “[...] o Fórum/ANC garantiu a aprovação da maioria das suas propostas e o capítulo da educação aprovado nesta fase foi considerado uma vitória da escola pública”.

Na Comissão VIII as audiências públicas continuaram a acontecer. Houve dificuldades em chegar à um consenso sobre a destinação dos recursos públicos para financiar a educação escolar. Os parlamentares ligados à defesa da escola pública conseguiram aprovar a destinação exclusiva para educação pública. Diante deste impasse o resultado final foi a elaboração de dois Anteprojetos: um do relator e o outro dos constituintes divergentes (BRASIL, 1987b).

Quanto aos dispositivos que tratavam do regime de colaboração, das relações federativas e do sistema de ensino do país, nos dois anteprojetos foram tratados nos artigos 7º, 8º e 9º. Com ligeira diferença a redação, o artigo 7º em ambos os textos prevê que

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, **em regime de colaboração**, os seus sistemas de ensino, com observância da legislação básica da educação nacional

[...]

§3º A União organizará e financiará os sistemas de ensino dos territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e atendimento prioritário a escolaridade obrigatória (BRASIL, 1987b, grifo nosso).

O desenho institucional da política educacional manteve semelhante do encaminhado pela Subcomissão VIIIA. A novidade no texto da Comissão VIII é a introdução do termo Regime de Colaboração (PINHEIRO, 1996; SILVA, 2008). Nos registros desta Comissão não consta a sua origem e qual constituinte propôs sua inclusão. Também não há registro de que houvesse posicionamento contrário à sua inclusão ou a forma como foi redigido. Portanto, considera-se que o arranjo federativo para política educacional e o regime de colaboração era convergente entre os constituintes tanto a esquerda quanto a direita. Assim, esta redação foi aquela que apareceu no texto final da Comissão VIII e tramitou para a Sistematização (PINHEIRO, 1996; SILVA, 2008).

Os registros dos debates na Comissão de Sistematização não constam divergências sobre o arranjo federativo para política educacional. Na verdade, o texto sofreu poucas alterações quanto à distribuição das competências, à organização do sistema de ensino e ao regime de colaboração. No Anteprojeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização e encaminhado a plenário da Constituinte, a educação apareceu nos artigos de 240 a 249 (BRASIL, 1987d). Contudo, foi o 244 que estabeleceu as competências e a forma de organização do sistema nacional de educação no país. Basicamente ele manteve o texto proposto pelos dois anteprojetos encaminhados para sistematização,

Art. 244. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, **em regime de colaboração**, os seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, sem prejuízo da oferta que garanta o prosseguimento dos estudos (BRASIL, 1987c. grifo nosso).

Após aprovação pela Comissão de Sistematização, o Anteprojeto tramitou para o plenário, para os debates e votações finais. Quanto aos dispositivos relativos ao arranjo federativo para política educacional, Farenzena (2001, p. 92) descreve o que aconteceu no percurso,

Os substitutivos do Relator da Comissão VIII vão definir a organização de sistemas de ensino, pela União, estados e municípios, em regime de colaboração, definição que permanecerá nos textos subsequentes. Os substitutivos preceituam que a União deve privilegiar a organização e a oferta do Ensino Superior e prestar assistência financeira aos estados e municípios. Os governos subnacionais devem organizar e oferecer o ensino “básico” e médio, devendo, para tal, ser elaborada lei complementar estadual.

No texto final da Constituição aprovado em plenário, há definição do sistema de ensino federativo e tripartite, bem como previsão de relações federativas tendentes à colaboração ou à centralização, devido as competências administrativas comuns e o regime de colaboração. O texto ficou quase idênticos ao que saiu da Comissão VIII que manteve a ideia que emergira da Subcomissão VIII-A e agregou o termo ‘regime colaboração’ à redação. A forma como tramitou desde a Subcomissão até sua aprovação final mostra que o tema do arranjo federativo para política educacional não ocupou um espaço central nos debates da Constituinte. E, se havia divergências quanto a ele, não foram explicitadas na documentação referente às audiências públicas, nem nos debates durante o processo constituinte. A forma como os dispositivos constitucionais foram escritos, no que diz respeito às relações federativas e ao desenho do sistema de ensino do país, parece ter atendido, naquele momento os diversos atores que procuraram atuar na formulação do texto constitucional.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo dos registros da Constituinte de 1987/1988 e das proposições atores ligados a educação não permite dizer se a introdução do termo regime de colaboração no texto constitucional prevê relações federativas ou intergovernamentais, ou as duas ao mesmo tempo. Eles mostram que não houve divergências significativas sobre a inclusão do termo na CF/1988. O consenso prevaleceu também em relação ao federalismo tripartite para a política educacional. Ao que tudo indica, o termo foi introduzido para estabelecer um princípio orientador das relações entre os entes federados e, por este motivo, equilibrou possíveis divergências, já que o debate mais acirrado ocorria em torno da destinação dos recursos

públicos para o financiamento da educação pública e das formas de regulamentação do ensino privado pelo Estado brasileiro.

A literatura de política educacional analisada considera que o regime de colaboração prevê o país relações federativas e um federalismo cooperativo na educação. Para ela, a existência de competências concorrentes ou compartilhadas na legislação federal; o compartilhamento de recursos financeiros entre os entes, seja pelos fundos fiscais, seja por transferências intergovernamentais constitucionais e/ou voluntárias; a provisão conjunta de programas para a Educação Básica; e a parceria entre o setor público com agentes da sociedade civil já seriam condições suficientes para caracterizar este tipo de federalismo na política educacional. O que diverge dos estudos que identificam, tanto na legislação quanto nas ações dos entes federados, a constituição do federalismo centralizado no país (SOUZA, 2013; ARRETCHE, 2010, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015). Não se pode negar que os instrumentos e mecanismos centralizadores estão presentes na CF1988 e na legislação federal para política educacional que vêm se efetivando através dos programas para educação básica formulados pelo Governo Federal e da construção de instituições que reforçam este tipo de arranjo político (DUARTE; SARAIVA, 2021).

Apesar disso, os dispositivos presentes na CF1988 e o regime de colaboração contém as condições necessárias, porém insuficientes, para definir o federalismo cooperativo para política educacional do país. Para que isto aconteça é necessário a implementação da Lei 13005/2014, que prevê a existência de “instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2014, art. 7º, §5º) que é fundamental para avançar em direção ao sistema nacional de educação estruturado no federalismo cooperativo.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AGRANOFF, Robert. Intergovernmental Policy management: cooperative practices in federal systems. In: M . Pagano; R. Leonard (eds.), *the dynamics of federalism in national and supranational political systems*. Houndmills, Palgrave. 2007, Pp. 248-284.
- ARAÚJO, Gilda C. de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 908-927, 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos Estudos, nº 95, mar. 2013.

BRASIL (Constituição [1988]). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. (Constituição [1988]). Anteprojeto Constitucional. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, n. 185, Seção 1, Suplemento Especial, 26 set. 1986.

BRASIL. (Constituição [1988]). Assembleia Constituinte. Comissão VIII: Da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anteprojeto Constitucional. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jul. 1987b. v. 204.

BRASIL. (Constituição [1988]). Assembleia Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987d. v. 219.

BRASIL. Assembleia Constituinte. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte: Resolução nº 2. Diário da Assembleia Nacional Constituinte: Brasília, DF, Ano I, nº 33, 25 mar. 1987c.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, p. 1, 26 jun. 2014.

CÂMARA, Adriane P.; OLIVEIRA, Rosimar de F. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na construção de sistemas de ensino. RBPAE, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 205-221, jan./abr. 2017.

CARTA de Goiânia. IV Conferência Brasileira de Educação. Goiânia, 2 a 5 de setembro de 1986. Educação & Sociedade: Revista Quadrimestral de Ciência da Educação, São Paulo, p. 5-9, dez. 1986.

COMPARATO, Fábio K. Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

CÔRTEZ, Lara B. Q. Estado Federal e igualdade na Educação Básica Pública. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COSTA, Valeriano M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010. ISSN 1678-4626.

CURY, Carlos R. J. Por um Novo Plano Nacional de Educação. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 41 n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. ISSN 0100-1574.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, nº 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DOURADO, Luiz Fernando. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. ISSN 1678-4626.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SARAIVA, Ágnez de Lélis. O Regime de Colaboração e a Legislação Educacional: federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 6, n. 2, 239-260.

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

FARENZENA, Nalú. Diretrizes da política de financiamento da Educação Básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas Políticas de Educação Básica no Brasil. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, Montevideo, v. 21 n. 1, p. 183-202, 2012.

JESUS, Wellington F. de. A Política de fundos constitucionais no contexto da Educação Básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LAGARES, Rosilene; CAVALCANTE, Jemima G. Barreira; ROCHA, Damião. Regime de colaboração na educação– uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. *Research, Society and Development*, 2018, vol. 7, núm. 4, ISSN: 2525-3409/2525-3409.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3):621-626, 2012.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na Educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013. ISSN 1678-4626.

PINHEIRO, Maria F. O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. (Coleção Memória da Educação).

RIKER, W. H. 1975. "Federalism" in F. Greenstein e N. W. Polsby (org.), Handbook of Political Science. Reading/Addison-Wesley, Massachusetts, vol. 5, p. 93-106 (Introduction: the meaning of federalism).

SARAIVA, Ágnez de Lélis Saraiva. Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social da FAE/ UFMG. Belo Horizonte, 2020.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

SILVA, Andreia Ferreira da. Processo Constituinte e Educação: discussões sobre o professor (1987-1988). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31. Caxambu, 2008. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2008. p. 1-11.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. ISSN 0104-4478.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999.

VON BEYME, Klaus. Asymmetric federalism between globalization and regionalization, Journal of European Public Policy, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 432-447, 2006.