
Federalismo e educação: análise do regime de colaboração nas leis dos Sistemas Municipais de Educação do Estado do Maranhão

Federalism and education: analysis of the collaboration regime in the laws of the Municipal Education Systems of the State of Maranhão

Karla Cristina Silva Sousa
Maria José Pires Barros Cardozo
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
São Luís-Brasil

Resumo

Este artigo analisa o regime de colaboração brasileiro tendo como base as leis dos Sistemas Municipais de Educação (SME) no estado do Maranhão. Para tanto, utilizou como metodologia a análise de conteúdo das Leis de criação dos SME dos 32 municípios que os instituíram legalmente no Estado. Os dados apresentados são decorrentes da análise de conteúdo de acordo com as proposições indicadas por Bardin (1978), mediante processos de codificação (presença da categoria regime de colaboração nas Leis dos SME) e categorização (critério lexical) que permitiram inferências de acordo com o contexto da mensagem de cada lei analisada. A pesquisa concluiu que a questão do regime de colaboração nos SME dos municípios pesquisados tem o desafio de suplantar os procedimentos de racionalização e da busca por resultados, em face à diminuição dos investimentos.

Palavras-chave: Sistemas Municipais de Educação; Federalismo; Regime de colaboração. Maranhão.

Abstract:

This article analyzes the Brazilian collaborative system based on the laws of the Municipal Education Systems (SME) in the state of Maranhão. For this purpose, it was used as methodology the content analysis of the laws in the creation of the SME of the 32 municipalities that legally established them in the state. The data presented are the result of content analysis according to the propositions indicated by Bardin (1978), through processes of coding (presence of the category collaboration scheme in the Laws of the SME) and categorization (lexical criteria) that allowed inferences according to the context of the message in each law analyzed. This research concluded that the issue of the collaboration regime in the SME of the surveyed municipalities has the challenge of overcoming the rationalization procedures and the search for results, given the decrease in investments.

Key Word: Collaborative System; Education System; Federalism. Maranhão.

Introdução

Este artigo é fruto de pesquisa concluída a partir do projeto de pesquisa intitulado: “Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino do Maranhão”, desenvolvido em rede com 10 instituições de ensino superiorⁱ, cujo objetivo foi analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativas à gestão democrática do ensino público no âmbito dos Sistemas Municipais de Educação (SME) em seus respectivos estados, tendo como base as Leis de criação dos SME.

Na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), o projeto de pesquisa foi desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado Acadêmico). Inicialmente, por meio de pesquisa bibliográfica, apresentamos questões conceituais sobre o federalismo e do regime de colaboração, posteriormente, com base em pesquisa documental, apresentamos como o regime de colaboração é colocado nas Leis de criação dos SME dos 32 municípios que os instituíram legalmente no Estado do Maranhão, conforme evidenciamos no quadro a seguir:

Quadro 1 - Situação dos municípios quanto à institucionalização dos SME e do Conselho Municipal de Educação (CME) -Maranhão

Nº	MUNICÍPIO	SME		CME	
		Nº da Lei	Ano	Nº da Lei	Ano
01	Açailândia	322	2009	323	2009
02	Alto Alegre do Pindaré	059	2003	037	2000
03	Arame	179	2008	174	2008
04	Bacabal	1295	2016	1009	2006
05	Barreirinhas	581	2007	530	2005
06	Belágua	135	2011	134	2011
07	Bom lugar	136	2010	137	2010
08	Buriticupu	344	2015	307	2013
09	Carolina	4322	2011	485	2003
10	Codó	1282	2002	1282	2002
11	Fernando Falcão	002	2009	067	2008
12	Governador Nunes Freire	010	2011	009	2006
13	Grajaú	006	2005	044	2007
14	Icatu	085	2003	228	2008
15	Imperatriz	901	1999	296	200
16	Jenipapo dos Vieiras	148	2008	150	2008
17	Lago da Pedra	259	2010	063	1997
18	Lago Verde	009	2009	008	2009
19	Nova Olinda do Maranhão	085	2010	084	2010
20	Paço do Lumiar	475	2013	486	2013
21	Paulino Neves	025	2007	026	2007
22	Penalva	251	2002	223	1999

23	Poção de Pedras	251	2002	003	2006
24	Porto Franco	014	2007	002	2006
25	Porto Rico	183	2014	184	2014
26	Santa Luiza	311	2006	270	2005
27	São Bento	006	2004	007	2004
28	São José de Ribamar	467	2002	342	1997
29	São Luís Gonzaga	416	2008	011	2009
30	Tuntum	770	2011	730	2009
31	Turiáçu	644	2011	482	2003
32	Vargem Grande	014	2016	529	2012

Fonte: Elaborado com base em dados do Relatório da Pesquisa Rede Mapa (2019).

Os dados apresentados são decorrentes da análise de conteúdo de acordo com as proposições indicadas por Bardin (1978), mediante processos de codificação (presença da categoria regime de colaboração nas Leis dos SME) e categorização (critério lexical), que permitiram inferências de acordo com o contexto da mensagem de cada lei analisada.

Questões conceituais da matriz federalista brasileira

Para que possamos entender a relação do federalismo brasileiro na educação argumentamos ser necessário abordar sobre a matriz conceitual federalista como uma das possibilidades de organização político-administrativa de determinada sociedade. Advertimos, porém, não ser nossa intenção esgotar o assunto aqui nesta pesquisa, visto que outros trabalhos nossos (SOUSA, CASTRO, 2018; SOUSA; CARDOZO, 2019) bem como estudos internacionais da matriz federalista (LIJIPHART, 1999; ELAZAR, 1987, 1994, 1995; SCHARPF, 1988; PIERSON, 1995, 1996; WRIGHT, 1978) já abordaram o assunto de forma concisa.

Podemos iniciar nossos argumentos destacando que em sua forma política o federalismo é um acordo que expressa a ideia na qual as pessoas podem criar livremente comunidades e formas de governo, até mesmo a própria sociedade civil por meio de acordos sustentados em valores morais (ELAZAR, 1987, 1994, 1995). Deste modo, o federalismo em todas as suas formas, segundo a matriz teórica de federalismo como um pacto (defendida por ELAZAR, 1987), baseia o núcleo do seu acordo nas relações. O corpo político do federalismo é formado por uma associação voluntária de informações de indivíduos, ou seja, um contrato social no qual todos os participantes serão governados por certas leis para o bem.

Diante da argumentação, conceituamos o federalismo como um pacto, um autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*). Ele é:

Autogoverno e governo compartilhado. O federalismo compartilhado liga indivíduos, grupos e organizações políticas de forma a promover objetivos comuns, com reconhecimento mútuo de cada uma das partes. O federalismo tem a ver com a necessidade de cidadãos e políticos em se unirem para um propósito comum (ELAZAR, 1987, p. 4, tradução nossa).

O federalismo é um tipo de ligação que envolve um caráter contratual permanente, ou seja, ele é uma centralização não constitucional. Porém, devemos salientar que o federalismo como organização política-administrativa não é consensual dentro da matriz internacional. Erk e Anderson (2012), argumentam que o grande paradoxo do federalismo como autogoverno é se ele exacerba ou acomoda as divisões étnicas, por exemplo.

Nos últimos anos, o estudo do federalismo passou a carregar uma promessa de melhor organização social com o processo de integração europeia, passando pelas políticas do mundo industrializado. Ou seja, o *boom* do estudo do federalismo acompanha o crescimento social em seu lado aplicado (ERK; ANDERSON, 2012).

O federalismo passou a ser visto como uma maneira de acomodar as diferenças étnicas em sociedades divididas como manutenção da integridade territorial dos estados existentes, assim, o federalismo pode parecer intuitivamente a melhor maneira de conciliar conflitos etnolinguísticos. Seu papel de pacto como modelador da cultura e do comportamento político, é, portanto, mais difícil de mensurar (ELAZAR, 1987).

Conforme argumenta Zimmerman (2008), o sistema federal é inerentemente mais complexo que um sistema unitário. O grau de complexidade de um determinado sistema federal que reflete a extensão da concentração constitucional de poderes políticos no governo nacional e nos subgovernos pode causar, por exemplo, uma dificuldade de interpretação judicial dos poderes entre as esferas de governo. Aquilo que Wright (1978) nominou de relações intergovernamentais (IGRs) as quais são determinadas pelo tipo de federalismo adotado no país: dependente, independente ou interdependente.

O federalismo, possui contínuas mudanças caleidoscópicas em sua natureza. Em seu primeiro momento a distribuição constitucional de poderes entre Congresso e Estados foi de base legalista, portanto, um federalismo dual (isto na maioria dos Estados federados, dentre os quais, os Estados Unidos da América – USA).

O federalismo cooperativo (hoje em dia defendido pelos estudos internacionais, já citados no início do artigo) veio a ser destaque no pós-Segunda Guerra Mundial. Este tipo de

federalismo pressupõe que a contínua concentração de poder político no plano nacional reduz a participação do cidadão na formulação de políticas devido às grandes escalas gráficas da Nação, mas aumenta a influência dos interesses econômicos de determinados grupos (ZIMMERMAN, 2008).

Sobre o federalismo impactar nas formas de políticas públicas ofertadas por determinado governo Pierson (1995), argumenta que vivemos em uma época de grande governança em que predomina o Estado de Bem-Estar Social e, assim, o Estado se tornou parte integrante de todas as democracias industriais avançadas. Este fator, levou o Estado a ter que adotar formas políticas mais próximas de uma descentralização de poder, que seria compatível com o federalismo cooperativo de Wright (1978).

Assim,

O federalismo é uma forma de associação política e de organização que une diferentes políticas dentro de um sistema político mais abrangente de tal forma que permite que cada membro mantenha sua própria integridade política. Sistemas federativos fazem isso ao requerer que as políticas básicas sejam feitas e implementadas através de alguma forma de negociação, de maneira que todos os membros possam compartilhar o processo de produção e execução das decisões (ELAZAR, 1995, p. 1, tradução nossa).

A engenharia constitucional no Brasil, segundo Souza (1997), vai se desenhando principalmente após a abertura política pós-ditadura militar e a promulgação da constituição de 1988 como uma das nações mais descentralizadas do mundo em termos de distribuição de recursos fiscais e de poder político. Segundo a autora, após duas décadas da ditadura militar a abertura política trouxe preocupações com os valores democráticos em que políticas, finanças e a descentralização administrativa tiveram um papel importante. Houve valorização do Estado de Bem-Estar Social e democracia.

Tais preocupações se deram não só no Brasil, mas em todos os países da América Latina, enquanto que nas chamadas democracias ocidentais havia certa desilusão nas possibilidades de seus sistemas políticos encontrarem soluções para desenvolver suas condições políticas e sociais (DUNLEAVY, 1980).

Já na América Latina, na década de 1980, a sociedade começou a dar ênfase às instituições políticas formais e a relevância da democracia como formas de legitimar e estabilizar sua luta para reconstruir suas instituições democráticas. Tais preocupações foram

Federalismo e educação: análise do regime de colaboração nas leis dos Sistemas Municipais de Educação do Estado do Maranhão
expressas na Constituição de 1988 na qual a descentralização política e financeira veio somar às várias medidas para a melhoria dos direitos sociais (SOUZA, 1997).

Pelo menos no Brasil, os vários constrangimentos legais geraram dificuldades e preocupações com o federalismo adotado. Os resultados da descentralização, trouxeram no nível federal, restrições financeiras e dificuldades na construção de coalizões governamentais. No nível dos subgovernos temos um jogo de soma zero (HODDEN, 2004), ou seja, a cooperação do federalismo brasileiro se apresenta como vertical. Chegando a ser um federalismo predatório em muitos casos, conforme Abrucio (1998), Sano (2008), Arretche (2000), ou periférico para Souza (1997).

Essa questão segundo Araújo (2013, p. 789) remete à compreensão de que:

Há dois tipos de relação intergovernamental: a competitiva e a cooperativa, que correspondem respectivamente ao modelo dual, ou federalismo interestatal (com ênfase na separação entre os níveis de governo), e ao modelo cooperativo, ou federalismo intraestatal (com ênfase no entrelaçamento entre os níveis de governo).

A Constituição Federal (CF) de 1988 introduz novos conflitos não apenas nas relações intergovernamentais e na federação, mas também na distribuição de energia e bens para diferentes grupos da sociedade, a exemplo, políticas de bem-estar como a educação. Esta dicotomia do federalismo brasileiro fica visível quando analisamos o capítulo da educação na Constituição Federal de 1988.

Como exemplo deste tipo de federalismo na CF temos:

Art. 22. Compete à União legislar sobre: XXIV – Diretrizes e bases da educação nacional; Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 2005, p. 34).

Está claro pelo artigo destacado que a educação pende para normas privativas, por um lado, pelo outro, concorrentes e até mesmo comuns. Demonstrando um regime de colaboração em total desequilíbrio. Trata-se de um fraco contrato federativo baseado no modelo predatório e não cooperativo de autoridade dependente como previu Wright (1978) em seus estudos federalistas.

Outro exemplo desta confusão/omissão em termos de educação no federalismo brasileiro é o art. 24 da CF de 1988: “Compete à União, aos Estados e municípios legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto; XV- proteção da infância e juventude” (BRASIL, 2005, p. 35). Trata-se de uma dispersão de autoridade conforme

Pierson (1996), que fazem as decisões nos países federalistas serem afetadas conforme o interesse político do governo federal fragilizando ainda mais os freios e contrapesos (*checks and balances*). Como exemplo:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **definirão formas de colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 2005, p. 90, grifos nossos).

Pelo fundamento constitucional há a tentativa de instituição de um federalismo cooperativo para a educação, o poder de veto (*veto players*) observado por Tsebelis (1997), no Brasil fica de certa forma impedido pela própria conjuntura constitucional que não amarra de fato as competências de cada ente federado em termos de educação, contrariando a tese de Stepan (1999) a qual afirma que democracias como o Brasil teriam um governo federal restringido dado sua forma de federalismo trino, ou seja, o que estamos afirmando é que o Brasil não é constrangido por seus subgovernos na sua forma federativa, a União é a grande democracia que constrange (*demos constraining*) e não o contrário como afirmava Stepan (1999).

Assim, conforme Cardozo e Colares (2020, p. 4):

O regime federativo brasileiro, sobretudo a partir da CF de 1988, dispôs sobre a redistribuição do poder através da repartição horizontal e vertical de competências, delegando à União competências de interesse nacional; aos Estados de interesse regional; e aos Municípios, de interesse local. A repartição horizontal relaciona-se ao campo material e legislativo; aos Estados, as remanescentes; e aos Municípios, as definidas indicativamente. Já a repartição vertical é prevista no artigo 23 e refere-se à atuação concorrente dos entes federados em domínios de execução comum e pode ser concomitante e cooperativa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Convém, ressaltarmos que em 2010, foi criada uma comissão na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), mediante a Portaria CNE/CEB no 7/10, com o objetivo de analisar proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). A finalidade era definição e normatização jurídica do regime de colaboração, que ainda não foi regulamentado em Lei Complementar, conforme estabelece a CF de 1988.

A referida comissão apresentou em agosto de 2011 o Parecer nº 09 que foi aprovado pela CEB/CNE. Esse parecer destaca a importância da construção de um sistema nacional de educação e a necessidade da materialização do regime de colaboração, destacando que os municípios colaborem de forma horizontal, através dos ADE, conforme a proximidade geográfica e as características sociais e econômicas semelhantes, na perspectiva de trocarem experiências e buscarem soluções para os problemas na área de educação, em articulação com o Estado e com a União (BRASIL, 2011).

Destacamos, também, que, em 23 de janeiro de 2012 o Ministério da Educação (MEC) homologou, a Resolução nº 1, dispondo sobre a implementação do regime de colaboração mediante os ADE, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação (BRASIL, 2012). Entretanto, se o princípio do federalismo conforme previsto da CF de 1988 versa sobre a necessidade da fixação de Leis complementares para normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, consideramos que as leis complementares deveriam tramitar e serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

De acordo com Araújo (2013) a falta de regulamentação do regime de colaboração não ocorreu por falta de tentativas, pois entre 1988 e 2010 o poder legislativo elaborou cinco projetos de lei sobre o regime de colaboração na educação, contudo todos foram arquivados sem qualquer debate ou relatoria. As tentativas que ocorreram foram decorrentes de

[...] forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local e visão estratégica, a partir de metas e resultados, estando assentados nos chamados arranjos produtivos locais, adaptados para a educação sob a forma de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), regulamentados pela Resolução n. 1/2012 do Conselho Nacional de Educação (ARAÚJO, 2013, p. 795).

Dadas estas questões mais conceituais e os desafios para o federalismo no Brasil, no próximo item discorreremos sobre o Regime de Colaboração da educação brasileira, em

especial, nos Sistemas Municipais de Educação (SME) do Estado do Maranhão pesquisados, conforme análise das leis de criação dos respectivos sistemas.

Regime de colaboração nas leis dos SME dos municípios maranhenses

O federalismo no Brasil tem um histórico marcado entre o centralismo autoritário e a descentralização desordenada e com municípios frágeis, cuja capacidade de gestão é afetada pelas desigualdades territoriais. Mesmo com esses aspectos a CF de 1988 dispôs aos municípios o direito de criarem os seus sistemas de educação conforme prevê o artigo 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) de 1996 determinou no artigo 8º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação. Para os Municípios, o artigo 11 prevê a incumbência da: organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, articulando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados; e baixando normas complementares para os seus sistemas de ensino (BRASIL, 1996).

Segundo Sousa e Cardozo (2019, p. 203):

Legalmente, segundo a dita norma, o município terá autonomia para elaborar suas políticas, responsabilidades, finalidades e leis referentes à educação municipal. Ao constituir seu sistema, o município poderá organizar e planejar as ações educacionais de sua competência.

De acordo com o exposto, destacamos que o regime de colaboração não é algo dado, ou seja, natural, mas depende de estruturas institucionais e incentivos à atuação conjunta, tais como: a coordenação vertical dos estados, a cooperação intermunicipal, o fortalecimento dos SME, a participação da sociedade civil e, a atuação dos fóruns e conselhos municipais de educação. Para Cury (2005), a defesa pela colaboração enseja novos mecanismos de participação com a ampliação do número de sujeitos capazes de tomar decisões. Portanto a colaboração requer “o entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão” (CURY, 2005, p. 19).

Com base no exposto, consideramos importante destacar que o Estado do Maranhão localiza-se no Nordeste Oriental numa área de transição entre as regiões Nordeste e Norte

Federalismo e educação: análise do regime de colaboração nas leis dos Sistemas Municipais de Educação do Estado do Maranhão

(Meio-Norte). Do ponto de vista geográfico, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide o Estado em cinco mesorregiões: Centro, Leste, Oeste, Norte e Sul. O Estado ocupa uma área territorial de 331.983,293 km², sendo o 2º maior em extensão do Nordeste e o 8º do Brasil; tendo 80% do seu território incluído na chamada Amazônia Legal. Segundo dados do IBGE, em 2019, o Maranhão contava com uma população de 7.075.181 habitantes.

O Estado conta com 217 municípios e, desse total, apenas 32 institucionalizaram seus sistemas de educação em leis específicas, correspondendo a 14%. Já dos 32 municípios pesquisados 20 (62%) dispuseram em suas legislações sobre o SME algumas proposições sobre o regime de colaboração entre os entes federados, conforme expressamos no quadro abaixo:

Quadro 2 - Situação dos municípios pesquisados quanto à proposição do regime de colaboração nas leis de criação dos SME - Maranhão

Nº	MUNICÍPIO	SME		ARTIGOS
		Nº da Lei	Ano	
01	Açailândia	322	2009	Sem informação
02	Alto Alegre do Pindaré	059	2003	10º
03	Arame	179	2008	Sem informação
04	Bacabal	1295	2016	5º e 16
05	Barreirinhas	581	2007	5º e 16
06	Belágua	135	2011	Sem informação
07	Bom lugar	136	2010	Sem informação
08	Buriticupu	344	2015	7º, 21, 22 e 23
09	Carolina	4322	2011	5º, 29 e 33
10	Codó	1282	2002	9º, 12 e 14
11	Fernando Falcão	002	2009	Sem informação
12	Governador Nunes Freire	010	2011	Sem informação
13	Grajaú	006	2005	Sem informação
14	Icatu	085	2003	5º e 29
15	Imperatriz	901	1999	5º, 29 e 33
16	Jenipapo dos Vieiras	148	2008	Sem informação
17	Lago da Pedra	259	2010	6º
18	Lago Verde	009	2009	1º, 11 e 12
19	Nova Olinda do Maranhão	085	2010	6º
20	Paço do Lumiar	475	2013	Sem informação
21	Paulino Neves	025	2007	2º
22	Penalva	251	2002	46 e 47
23	Poção de Pedras	251	2002	Sem informação
24	Porto Franco	014	2007	29 e 30
25	Porto Rico	183	2014	6º
26	Santa Luiza	311	2006	14, 35, 37, 38, 47, 48, 49 e 50
27	São Bento	006	2004	11 e 12

28	São José de Ribamar	467	2002	Sem informação
29	São Luís Gonzaga	416	2008	33
30	Tuntum	770	2011	Sem informação
31	Turiação	644	2011	7°
32	Vargem Grande	014	2016	8°

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da Pesquisa Rede Mapa (2019).

Com base no quadro acima constata-se que 62% dos municípios maranhenses pesquisados mencionaram o regime de colaboração nas Leis de criação dos SME. Desse total os aspectos mais citados pelos municípios foram: Elaboração de normas complementares; recenseamento da população em idade escolar e frequência dos alunos; elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME); avaliação do rendimento escolar e; garantia da universalização do ensino obrigatório com possibilidades de ampliação do atendimento à Educação Infantil nos SME.

No que se refere à formulação de normas complementares e diretrizes para os SME 10 municípios (Barreirinhas, Buriticupu, Carolina, Icatu, Imperatriz, Penalva, Santa Luzia, São Bento, Porto Franco e Tuntum) citaram essa proposição em regime de colaboração com a União e os Estados. O teor das formulações é parecido, expressando-se da seguinte maneira:

- O Sistema Municipal de Ensino poderá atuar em articulação com o Sistema Estadual de Ensino na elaboração de suas normas complementares, com vistas à unidade normativa, respeitadas as peculiaridades da rede municipal de ensino;

- Estabelecer em colaboração com o Estado e a União, competências e diretrizes para a educação infantil e o ensino fundamental, que nortearão os currículos e conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum.

As proposições acima coadunam-se com o artigo 8º da LDBEN nº 9.394 de 1996 que trata do regime de colaboração entre os entes federados e delega à União a responsabilidade de estabelecer com os Estados, o Distrito federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação básica. Nesse sentido, é importante que a ação da União e a correlação de “forças entre as unidades subnacionais entre si e com a União devem convergir tanto no sentido da coordenação quanto no sentido da colaboração federativa para a garantia da equalização num Estado federativo de bases cooperativas” (ARAÚJO, 2013, p. 790).

Em relação ao regime de colaboração com o Estado, assistido pela União para recenseamento, chamada pública e frequência escolar, os textos das legislações dos

municípios de Alto Alegre do Pindaré, Codó, Barreirinhas, Icatu e Imperatriz apresentaram o seguinte teor: recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; fazer-lhes a chamada pública; zelar, junto aos pais ou responsáveis pela frequência à escola. Já a Lei do SME no município de Tuntum apresentou a mesma proposição, porém com uma redação diferente dispondo que o poder público municipal, com a cooperação do Estado e assistência da União, desenvolverá através do órgão executivo da educação, em ação articulada, mediante:

I - Recenseamento e a chamada pública escolar de crianças e adolescentes, jovens e adultos escolarizáveis, e providenciará matrícula corresponde à demanda na Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA na Rede de Escolas Públicas.

II - Implementará programa sistemático de acompanhamento da frequência escolar, com destaque da rede pública de ensino fundamental, divulgando continuamente os dados aos pares, promovendo ação estratégica junto ao abandono e defasagem série/idade.

Assim, observa-se que 06 (seis) municípios mencionaram a relação de cooperação entre os entes federados no recenseamento, chamada pública e acompanhamento da frequência escolar, aspectos que estão previstos na CF de 1988 e na LDBEN nº 9.394 de 1996, cujo artigo 12 delega aos municípios informar aos responsáveis legais a frequência dos alunos e ao Conselho Tutelar casos de falta às escolas acima de cinquenta por cento. A ocorrência dessas formulações nas leis analisadas revela, ainda, a questão da ação conjunta e repartição das responsabilidades concorrentes que os entes federados desenvolvem no âmbito dos arcabouços jurídicos que visam a garantia do direito à educação pública, bem como o acesso e a permanência na escola.

Em relação ao PME, as legislações dos municípios investigados apresentaram proposições para a elaboração em articulação com o PNE e com os planos estaduais. Dentre os 62% que foram identificados com a menção do regime de colaboração 05 (Barreirinhas, Carolina, Icatu, Imperatriz, Lago da Pedra e Santa Luzia) citaram a elaboração do plano anual de educação em consonância com os planos estadual e nacional de educação; colaboração com a União na elaboração do PNE e; formulação de políticas e planos educacionais; à Secretaria Municipal de Educação compete, organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do SME, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado do Maranhão. Essa questão relaciona-se à criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração e, também ao PNE 2014-2024 que no artigo 8º dispõe que os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE (BRASIL, 2014).

Outro aspecto presente nas leis dos municípios pesquisados foi a utilização do regime de colaboração para a avaliação do rendimento escolar. Essa ação fora identificada nos seguintes municípios: Barreirinhas, Icatu, Imperatriz, Lago Verde, São Bento e Porto Franco. De um modo geral as legislações expressaram-se da seguinte forma:

- Na construção de um processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino;

- Definição de padrões mínimos de qualidade do ensino, avaliação institucional, organização da educação básica, proposta de padrão referencial de currículo e colaboração do calendário;

- Em colaboração com o Estado e União, assegurará o processo de avaliação do rendimento escolar do ensino fundamental, baseada no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

A Avaliação é outro aspecto previsto no regime de colaboração entre os entes federados, conforme disposto no PNE 2014-2024 que destaca a construção em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado, quadro dos profissionais de educação, recursos pedagógicos e características da gestão conforme as modalidades de ensino (BRASIL, 2014).

A ênfase nas avaliações em larga escala é influenciada pelo modelo gerencial, com a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade e com o reforço da descentralização visando o aumento do grau de *accountability*. Tal processo reforça a ideia de ‘governança por resultados ou Estado-avaliador’, em que “a função e a oportunidade da avaliação são diferentes, pois estamos ante uma avaliação que torna menos importante o processo, por meio do qual se busca alcançar os objetivos, e mais importantes os resultados” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 32).

As leis dos municípios de Carolina, São Bento, Santa Luzia e Tuntum dispuseram artigos sobre a universalização do ensino obrigatório e as possibilidades de ampliação do atendimento à Educação Infantil nos SME com a colaboração do Estado e da União, mediante a repartição das responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público. Consta-se que as legislações dos SME usam o mesmo teor do § 4º da CF de 1988 que dispõe o seguinte: “na organização dos seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Nessa perspectiva, à União cabe prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para que o direito à educação básica seja assegurado a todos que dela precisam, “pois a educação básica é um conceito inovador para um país que, há séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática escolar” (CURY, 2002, p. 170).

Ressaltamos, ainda, que apenas o município de Santa Luzia fez menção ao atendimento às pessoas com deficiências ao destacar na Lei do SME que, para garantir a oferta de educação inclusiva no nível de ensino fundamental, atuará em regime de colaboração com o Sistema Estadual de Ensino e em cooperação com os demais Municípios da região.

Considerações finais

A questão do regime de colaboração nos SME dos municípios pesquisados tem o desafio de suplantando os procedimentos de racionalização e da busca por resultados, em face à diminuição dos investimentos, e superar a cultura da centralização do poder local a fim de que os processos participativos permitam que as articulações entre os entes federados sejam construídas em função da melhoria da qualidade do ensino.

Diante das questões analisadas neste artigo, é possível afirmar que a democracia brasileira quando se trata do federalismo baseado em um regime de colaboração, não se encontra constrangida perante suas subunidades administrativas, ou seja, os estados e municípios apesar de possuírem teoricamente o poder do veto *plays* não impõem veto à União em termos de legislação educacional. Isto faz com que estas subunidades administrativas sejam apenas executoras de políticas e programas educacionais vindos e implementados de cima para baixo sem maiores “objeções”.

Constatamos também que o federalismo brasileiro é incompleto, o que nos faz desenvolver um jogo de empurra entre as subunidades administrativas. Deste modo, os subgovernos não possuem autonomia administrativa diante da hegemonia do governo federal. Concluímos afirmando a necessidade de maior autonomia e investimentos para que os entes federados possam implementar suas políticas e legislações sem dependência administrativa em relação à União.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**. São Paulo: USP/Hucitec, 1998.

ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1978.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Vértice, 2005.

BRASIL. **Lei Nº 13.005, de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 07 mar. 2021.

BRASIL. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CARDOZO, M. J. P. B.; COLARES, M. L. I. S. Gestão democrática na mesorregião oeste maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação. In: **Educar em Revista** v. 36, e 69405. 2020. p. 1-17.

CURY, J. Educação básica no Brasil. In: **Educação & Sociedade**, Unicamp/CEDES, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. p. 168-200.

Federalismo e educação: análise do regime de colaboração nas leis dos Sistemas Municipais de Educação do Estado do Maranhão

CURY, J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. (org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p.14-29.

DUNLEAVY, P. **Urban political analysis: the politics of collective consumption**. London: Macmillan, 1980.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ELAZAR, D. J. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1994 (Reflections, n.13).

ELAZAR, D. J. **Federalism: an overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

ERK, J.; ANDERSON, L. M. **The paradox of federalism – does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions?** New York: Routledge, 2012.

HODDEN, J. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. In: **Comparative politics**, July, 2004. p. 481-500.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/.html>>. Acesso em: 20 maio 2021.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy – government forms and performance in the thirty-six countries**. Yale University Press, 1999.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. In: **Governance**. Cambridge, Mass. v. 8, nº. 4, October, 1995, p. 449-478.

PIERSON, P. The New Politics of the Welfare State. In: **World Politics**, 1996.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais**. Tese de doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SCHARPF, F. The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: **Public Administration**, v. 66, p. 80-117, Autumn, 1988.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SOUSA, K. C. S.; CARDOZO, M. J. P. B. Planejamento municipal: uma análise a partir do plano de ações articuladas (PAR) no Estado do Maranhão. In: **Revista Exitus**, Santarém/PA, vol. 9, nº 3, p. 197-222, jul./set. 2019.

SOUSA, K. C. S.; CASTRO, A. M. D. A. Federalismo e Planejamento Educacional: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR). In: **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 3, p. 605-620, set./dez. 2018.

SOUZA, C. **Constitutional engineering in Brazil – the politics of federalism and decentralization**. Great Britain: Macmillan Press LTDA, 1997.

STEPAN, A. Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations. **Paper presented at the Conference on Federalism, Democracy, and Public Policy**. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico City, Mexico, June 14-15, 1999. p. 1-54.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, jun. 1997, p. 89-117.

WRIGHT, D. S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estado Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. In: **Revista de Estudios Políticos**, 1978, n. 6, p. 5-28.

ZIMMERMAN, J. F. **Contemporary american federalism** – the growth of national power second edition. 2. ed. New York: SUNY, 2008.

Nota

ⁱ Universidade Federal do Maranhão-UFMA, Universidade do Oeste de Santa Catarina-UNOESC, Universidade Federal de Santa Maria-UFSM, Universidade Federal do Piauí-UFPI, Universidade Federal de Tocantins-UFT, Universidade Estadual do Maranhão-UEMA e Universidade Estácio de Sá-UNESA, Universidade Federal do Ceará-UFC, Universidade Estadual do Paraná-UEPR e Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS.

Sobre as autoras

Karla Cristina Silva Sousa

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Mestrado Profissional do Ensino de Física (UFMA). Coordenadora do grupo de pesquisa GEGFOPEB (UFMA). E-mail: sousa.karla@ufma.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2310-8543>

Maria José Pires Barros Cardozo

Doutora em Educação (UFCE). Docente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: isoamri@bol.com.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0059-7006>

Recebido em: 15/02/2022

Aceito para publicação em: 29/09/2022