



**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

REGIME DE COLABORAÇÃO NO PNE: ANTECEDENTES, PROPOSTAS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Maurício Holanda Maia
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

JULHO DE 2017

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a)

Regime de colaboração no PNE: antecedentes, propostas, perspectivas e desafios

*Maurício Holanda Maia*⁷⁹

As bases constitucionais e legais para uma lei complementar do “regime de colaboração”

A ideia de um mandato para que se estabeleça o regime de colaboração na organização e no provimento dos serviços de educação pelos entes federados, por meio de lei complementar, deriva da leitura combinada de dois trechos do texto constitucional. O primeiro encontra-se no Título III da Constituição Federal (CF), que trata “Da organização do Estado”, nomeadamente no Capítulo II. Tal capítulo estabelece as competências da União, instância máxima de organização do estado (art. 21), destacando as que lhe são privativas (art. 22), mas também indicando as comuns a outras instâncias (art. 23).

O art. 23 determina as competências comuns à União, estados, Distrito Federal⁸⁰ e municípios e menciona a educação em seu inciso V: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência,

79 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

80 O Distrito Federal (DF) tem *status* de estado da federação ao tempo em que também acumula responsabilidades que no restante do país são atribuídas aos municípios. A partir desta nota deixarei, para simplificar, de mencionar o DF, ficando este implícito nas menções aos estados, e, no tocante à educação infantil, também ao município. Ao citar texto de outrem, mantereirei a integridade da referência.

à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. O mesmo artigo, em parágrafo único, dispõe:

Parágrafo único. Leis complementares deverão fixar “normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”⁸¹

Essa perspectiva se completa quando combinada com o que determina o art. 211 e parágrafos, contidos na Seção I (Da Educação), do Capítulo III, Título VIII da CF/1988, dedicado à ordem social, que dispõe:

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.

O art. 211 da CF foi ratificado pela Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que no seu art. 8º, Título IV (Da Organização da Educação Nacional), avançará no detalhamento das

81 A única área de competência comum que já teve lei complementar sancionada nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição é a de meio ambiente (art. 23, inciso VI). Trata-se da Lei Complementar nº 140/2011.

competências de cada ente federado: União (art. 9º), estados (art. 10) e municípios (art. 11).

A LDB assume ainda que cada rede (municipal, estadual, distrital e federal) já se constitui, ou deve constituir-se por lei, em um sistema de ensino, e, nesse sentido, delimita os níveis e as modalidades de ensino e também as instituições que estariam sob a jurisdição de cada sistema. Este, além de sua rede de escolas, tem jurisdição sobre instituições privadas. Dessa forma, o art. 16 lista as instituições que integram o sistema federal de ensino, o art.17 as integrantes dos sistemas estaduais e distrital e o art. 18 aquelas dos respectivos sistemas municipais.

É essa visão de organização da educação brasileira pelo poder público que os dispositivos da lei do Plano Nacional de Educação (PNE) pretendem atualizar e fortalecer em seus artigos, parágrafos, metas e estratégias.

O regime de colaboração na Lei nº 13.005/2014: Lei do Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014, é um plano decenal que visa à melhoria da educação brasileira em todos os seus aspectos, dimensões, componentes e formas. A ampliação da escolaridade, a garantia de acesso aos serviços educacionais de todos os níveis e modalidades, a melhoria da qualidade e dos resultados de aprendizagem, a valorização dos professores, a inclusão, o respeito à diversidade e a redução das desigualdades estão entre as diretrizes que orientaram a definição das metas e das estratégias. No total, são vinte metas que, em seu conjunto, perfazem 246 estratégias.

Entre as principais condições para que as metas do novo PNE sejam alcançadas, estão a manutenção e a criação de mecanismos que garantam os recursos orçamentários compatíveis com os investimentos requeridos

e a coordenação dos esforços conjuntos de todos os entes federados no sentido de se comprometerem com a consecução das metas em seu âmbito de responsabilidade.

Mais do que cumprir suas respectivas metas, contudo, é condição para o bom êxito do plano nacional que os entes federados encontrem os melhores motivos e os modos para aprofundar e aperfeiçoar as ações de cooperação, dando forma e substância ao que preconizam a Constituição e as leis educacionais brasileiras como “regime de colaboração”.

O regime de colaboração na Lei do PNE (artigo, parágrafos, estratégias e metas)

A Lei do PNE ressalta a importância da cooperação entre todos os entes da federação (União, estados e municípios) como princípio e estratégia para que o Estado (e a sociedade brasileira) se fortaleçam e se capacitem ao cumprimento das metas educacionais estabelecidas no plano.

O chamamento à colaboração se faz presente em seis dos doze artigos substantivos da lei, especialmente no art. 7º. Com efeito, seu *caput* estabelece que a “União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste plano”.

Nos parágrafos que o integram, o artigo dispõe sobre medidas a serem tomadas pelos entes federados com vistas a efetivar o regime de colaboração, que são: o compromisso dos gestores públicos de todas as esferas com as metas e estratégias do plano (§ 1º); a adoção de medidas locais adicionais e de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre entes federados (§ 2º) e mecanismos de acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos respectivos estados e municípios (§ 3º). Prevê mecanismos específicos do regime de colaboração para que se garanta a

adequada oferta educacional em territórios étnico-educacionais (§ 4º) e, novidade importante, prevê a criação, em âmbito nacional, de instância permanente de negociação entre a União, os estados e municípios (§ 5º). Instância semelhante é prevista no âmbito de cada estado e respectivos municípios (§ 6º). Dispõe também que os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) sejam a forma precípua de fortalecimento da colaboração horizontal entre municípios (§ 7º).

Além dos dispositivos presentes no art. 7º, a premissa do regime de colaboração se faz presente quando a lei define prazo de um ano para que estados e municípios elaborem ou readéquem seus correspondentes planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional (art. 8º).

O mesmo vale para os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 10), de modo a “viabilizar sua plena execução”.

Finalmente, o art. 13 define prazo de dois anos da publicação da lei para que se institua em lei específica o Sistema Nacional de Educação, “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

Em consonância com a relevância dada ao regime de colaboração nos artigos da lei, as estratégias estabelecidas para a consecução de cada uma das metas do plano fazem reiteradas menções ao regime de colaboração. Além do princípio da colaboração perpassar todo a concepção do documento, tal regime é explicitado como estratégia 27 vezes ao longo das metas 1, 2, 3, 6, 7, 15, 16, 17, 18, 19 e 20. Um maior detalhamento das metas e correspondentes estratégias a serem implementadas em regime de colaboração encontra-se no quadro 1, ao final deste artigo.

As 27 estratégias presentes em 11 das vinte metas do plano que invocam o regime de colaboração perpassam a oferta de todos os níveis e modalidade da educação básica, o tempo integral, a formação inicial e continuada e valorização profissional dos professores, a gestão democrática e o compromisso de gasto público como percentual do PIB.

Desdobramentos da Lei do PNE para o regime de colaboração

Transcorridos trinta meses de sua publicação, listam-se aqui as principais iniciativas que visaram dar cumprimento às propostas e dispositivos da Lei do PNE no âmbito do Poder Executivo e do Legislativo federal.

Em relação ao art. 8º, que define prazo de um ano, a contar da publicação da lei, para que estados e municípios elaborem ou readéquem seus respectivos planos em consonância com as diretrizes, as metas e as estratégias do Plano Nacional, vemos em consulta ao *site* do Ministério da Educação que 25 dos 27 estados e 5.550 dos 5.568 municípios⁸² apresentam lei própria de plano decenal de educação sancionada.⁸³

No âmbito do executivo federal, cabe destacar a importante atuação e os esforços de articulação e de diálogo conduzidos pela Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), que animou o processo de elaboração dos planos estaduais e municipais. A Sase/MEC também elaborou e divulgou diversos documen-

82 Dois estados, RJ e MG, estavam, respectivamente, com documento-base elaborado e com projeto de lei enviado ao Legislativo. O estado do Rio de Janeiro argumenta que já possui lei de plano decenal de educação em vigência desde 2008, assumindo que a lei vigente não precisa de readequação. Entre os municípios, três estavam com documento-base elaborado, quinze com PL no Legislativo, um com lei aprovada, mas não sancionada. (SITUAÇÃO..., 2017)

83 Há que se ressaltar, no entanto, que o prazo de um ano, definido em lei, coincidiu, em seu primeiro semestre, com o processo eleitoral de governadores, deputados estaduais, deputados federais e presidente da República, o que certamente teve repercussões sobre o ritmo de elaboração e de aprovação legislativa dos planos, sobre a qualidade da participação social e as condições de aprofundamento/aproximação das propostas às realidades locais.

tos com o objetivo de subsidiar as discussões. Uma boa síntese da visão adotada pela secretaria, encontra-se no documento Instituir um Sistema Nacional de Educação: Agenda Obrigatória para o País.⁸⁴

A Sase chegou também a redigir minuta de projeto de lei complementar com o intuito de subsidiar o cumprimento da estratégia 20.9, cuja proposta é

regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

Ao lado dos esforços da Sase/MEC, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República divulgou, em 22 de abril de 2015, o documento *Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional*, em que também discorre sobre a necessidade e as possibilidades de aperfeiçoamento dos arranjos inter-federativos para promoção da extensão de cobertura e melhoria da qualidade da educação.

Relativamente às instâncias permanentes de negociação federativa previstas nos §§ 5º e 6º do art. 7º da Lei do PNE, a Portaria nº 619/2015 instituiu, no âmbito do MEC, a Instância Permanente de Negociação Federativa. Não tem-se, contudo, notícia de que a instância tenha desenvolvido qualquer atividade, o que se explica, em parte, pelo quadro de instabilidade instalado no governo federal a partir de meados de 2015. Não há, igualmente, registro de instituição dessa instância em nível estadual.

.....
84 Elaborado com a contribuição de Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Portela de Oliveira (USP).

Ressalte-se, finalmente, a contribuição técnica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que, em 2015, publicou o documento Plano Nacional de Educação (PNE): 2014-2024, Linha de Base, importante subsídio para o acompanhamento da evolução dos indicadores que sinalizam para o cumprimento (ou não) das metas do PNE. Além do documento com a linha de base dos indicadores para 2014, o Inep publicou, em fins de 2016, o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016.

No Legislativo, as iniciativas mais tangíveis de efetivação das metas e das estratégias do PNE relativas ao regime de colaboração têm, por enquanto, se restringido ao debate parlamentar em torno dos projetos de lei para regulamentação do parágrafo único dos arts. 23 e 211 da CF, ou sobre matérias convergentes, como proposições sobre uma Lei de Responsabilidade Educacional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Observa-se que os principais desdobramentos da Lei do PNE têm se expressado, até aqui, na forma de documentos, os quais apresentam “ideários”, em que estão, mais ou menos explícitas, leituras do processo histórico (econômico, político, social e educacional) de formação da sociedade brasileira, do nosso arranjo federativo específico, das leis e do processo legislativo, das relações entre as esferas de poder/governo e do papel do estado na promoção de uma sociedade mais equitativa e de uma educação pública capaz de contribuir para a superação dos importantes desafios com que ainda nos defrontamos para superar contradições e condições de atraso econômico, político e social.

Regime de colaboração, Sistema Nacional de Educação e responsabilidade educacional: proposições de regulamentação

A estratégia 20.9 do PNE, anteriormente citada, propõe que os arts. 23 e 211 da CF sejam regulamentados por lei complementar com o fito de assim estabelecer “as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios” e também a “articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração”.

Esse dispositivo vem sendo lido em associação com o art. 13 da Lei do PNE, que trata da instituição, em lei específica, do Sistema Nacional de Educação, definindo o “sistema nacional” como a instância “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Configurou-se aqui uma quase identidade entre a regulamentação em lei complementar do regime de colaboração e a instituição em lei “específica” de um sistema nacional de educação.

É importante considerar, porém, que embora estas sejam dinâmicas solidárias, não são idênticas. Com efeito, a dimensão da cooperação inter-federativa, que no caso da organização da educação brasileira se consolida sob a égide do “regime de colaboração”, precede a dimensão de instituição, por medida legal, de um “sistema nacional de educação”.

Ao atual enquadramento que tende a identificar o regime de colaboração e o sistema nacional de educação, somam-se as proposições em torno da Lei de Responsabilidade Educacional.

As proposições de regulamentação do regime de colaboração: Sistema Nacional de Educação em lei complementar

Como mencionado, a própria Sase/MEC divulgou minuta de projeto de lei que desse consequência aos mandatos do art. 13 e da estratégia 20.9 do PNE. Os mesmos dispositivos são igualmente mencionados no documento *Pátria Educadora*, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413/2014,⁸⁵ que nos termos de sua ementa “visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação”.

O mencionado projeto, apresentado em julho de 2014, imediatamente após a sanção da Lei do PNE, traduz, em certa medida, o acúmulo das discussões levadas a cabo na interlocução da Sase/MEC, com segmentos dos executivos municipais e estaduais, das representações de professores e de movimentos sociais de defesa da ampliação dos recursos públicos para o financiamento da educação pública.

Ao ser apresentado o PLP nº 413/2014, já tramitava na Câmara o PLP nº 15/2011.⁸⁶ Esse, embora mencione apenas o art. 211 da CF, tem evidente vinculação com o parágrafo único do art. 23 da CF, como se depreende dos termos de ementa que “estabelece normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar”. Os dois projetos tramitam em paralelo, havendo recebido, finalmente, relatoria comum e redação substitutiva que buscou aproveitar as contri-

.....
85 Projeto de autoria do deputado Ságuas Moraes (PT-MT).

86 Projeto de autoria do deputado Felipe Bornier (Pros-RJ).

buições das duas proposições, bem como do documento da Sase/MEC e da SAE/PR.⁸⁷

O substitutivo está estruturado em cinco capítulos que tratam, respectivamente, do sistema nacional de educação, da avaliação e planejamento da educação, da redistribuição de recursos, da colaboração para apoio à gestão da educação e de disposições finais e transitórias.

Paralelamente à temática regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação, mas certamente tratando de matéria fortemente convergente, tramita, desde 2006, a proposição de lei de “responsabilidade educacional”, entendida como explicitação das responsabilidades dos respectivos entes federativos em relação aos níveis e às modalidades de ensino que lhes cabe ofertar e/ou normatizar.

A definição das responsabilidades de cada ente atém-se aos processos de coordenação e de colaboração federativa, mas também, e sobretudo, aos mecanismos, critérios e situações em que cabe ação pública de responsabilização do gestor máximo do executivo municipal ou estadual por retrocesso nos resultados educacionais das redes sob sua responsabilidade.

Quanto a esta matéria, as muitas iniciativas e discussões dos últimos dez anos foram aglutinadas em torno do PL nº 7.420/2006,⁸⁸ que recebeu parecer pela aprovação na forma de substitutivo do relator,⁸⁹ restando para deliberação pela comissão especial destinada a tal finalidade.

.....
87 O relatório com proposta de substitutivo é de autoria do deputado Glauber Braga (Psol-RJ).

88 Proposta de autoria da deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO).

89 Relatório do deputado Bacelar (PTN-BA).

Relações federativas e regime de colaboração em educação: entre o pensamento normativo e as práticas “normais”

Os limites deste artigo não possibilitam que abordemos o tema do federalismo e as consequentes questões postas pelos arranjos e relações federativas brasileiras com o devido nível de profundidade e detalhamento. Não obstante, é indispensável tangenciá-los para melhor compreensão do contexto histórico em que se delineiam as necessidades, os limites e as possibilidades que conformam as propostas analisadas até aqui.

Muito embora o federalismo brasileiro tenha sido construído a partir de um centro preexistente, então representado pela organização unitária do império, também apresentava, diante das enormes distâncias e da precariedade dos meios de ação do governo central, durante o período imperial e da primeira república, um desenho de grande autonomia das províncias/estados, dominados por fortes oligarquias regionais, apenas circunstancialmente alinhadas com os objetivos nacionais. Nesse contexto, os municípios brasileiros, com exceção das capitais, eram, em sua grande maioria, pouco mais do que as peças locais do precário equilíbrio entre correntes rivais das oligarquias regionais.

Assim, ao longo dos cem anos transcorridos entre a Proclamação da República e a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o federalismo brasileiro se articulou num movimento pendular de descentralização-recentralização ou, se preferirmos, de oscilação entre um polo caracterizado pela omissão negligente e outro pelo autoritarismo intervencionista.

De um lado, descentralização sempre mais ou menos associada a uma lógica política de respeito ao “mando oligárquico regional”, uma lógica econômica de *laissez-faire* e, ainda outra, fiscal-orçamentária de “primeiro eu” e “salve-se quem puder”. Tais fatores fizeram convergir para o centro político-econômico do sistema (com polo gravitacional no eixo Rio-São Paulo), a

maior e melhor parte das energias e capacidades organizadoras, reguladoras e empreendedoras de um estado “civilizador” que, nessas bandas, nasceu antes da sociedade e a serviço de uma economia de mercado. Sua marca mais acentuada: um federalismo de tipo concorrencial e predatório.

De outro lado, centralização sedimentada em cultura, moldada num sistema de prestígio de elites hierarquizado em relação aos centros “civilizados” nacionais e mundiais. Esse sistema, por sua vez, constitui expressão do arraigado elitismo e da solidariedade das classes dirigentes. É temeroso das populações “marginais” e nunca hesitou em tomar medidas “centralizadoras”, brutalmente repressivas quando identificou, nas ameaças (reais ou imaginadas) às oligarquias locais, ameaça maior ao “interesse nacional” definido nos termos desta elite.

Essa matriz capaz de articular as aparentes contradições de um sistema simultaneamente centralizador e descentralizado tem sua expressão particular na história da organização da educação brasileira, que é também a história das ausências, de insuficiências e de um lentíssimo processo de ampliação dos âmbitos de cooperação interfederativa, com vistas ao desenvolvimento educacional, sempre proclamado fator de desenvolvimento social, político e econômico do país.

Quando centralizador-interventor, acentuam-se no sistema os traços da cultura autoritária, legalista e uniformizadora. Quando descentralizado, sua marca prevalente é o abandono de suas “áreas periféricas” causado pela negligência, indiferença e/ou insuficiência dos recursos e da vontade política.

A Educação Nacional e a Cooperação Federativa

Elementos para uma leitura histórica

A experiência de organização da oferta educacional em terras brasileiras teve, em seus primórdios, a influência duradoura e profunda dos missionários

jesuítas. Estes, à frente de aldeamentos e de colégios fortemente autônomos do ponto de vista de sua sustentação e de seus vínculos com as “economias locais”, detiveram, durante quase 250 anos, o monopólio do provimento de educação em todo o território colonial. Do ponto de vista do modelo educacional e das suas expressões didático-pedagógicas, contudo, eles se pautavam tanto por rígido sistema de controle hierárquico quanto por uma abordagem didático-pedagógica espantosamente uniforme.

Tais excessos de uniformidade foram sumariamente substituídos, em 1759, por ocasião da expulsão dos jesuítas do Brasil pelo Marquês de Pombal, por uma absoluta ausência de ordenamento em que, com exceções eventuais e previsíveis, a aprendizagem era provida por meio de aulas régias ministradas por quem se entendesse professor e fosse convincente o suficiente para encontrar quem os pagasse do próprio bolso por tal ocupação.

Não obstante, houve avanços isolados numa colônia onde se adensava a população e se sedimentava uma classe nacional cada vez mais em conflito com os interesses colonizadores. Essa situação permaneceu sem maiores mudanças até as iniciativas de D. Joao VI quando da fuga da família real para o Brasil. Iniciativas pontuais, restritas à corte, decerto tardias, mas de grande significado simbólico para a nação que ascendia a novo *status* no sistema colonial português.

Nossa tradição de proclamações legais altamente desejáveis, mas largamente distanciadas das condições concretas e parcamente contempladas nas decisões políticas das classes dirigentes, é inaugurada em grande estilo por ocasião da elaboração da Constituição de 1823. Na legislação, as disposições para que houvesse escolas primárias em todas as povoações com mais de três mil habitantes e duas universidades a serem instaladas no norte e no sul do país, respectivamente, se resumiram, depois, à criação das faculdades de direito de Recife e de São Paulo (XAVIER, 1980).

Essa primeira proclamação foi corrigida em seus excessos idealistas pela instituição do Ato Adicional de 1834, já sob a Regência, que delimita a responsabilidade do governo nacional com a educação ao município da Corte, ou seja, à cidade do Rio de Janeiro, sendo que mesmo essa obrigação não foi muito além da criação e da manutenção do Colégio Pedro II.

A Primeira República, em que pese a radical mudança dos conceitos políticos de regime, sistema e forma de governo, destaca-se antes pela “radical” manutenção das condições socioeconômicas e semelhança dos objetivos e das formas de procedimento em matéria de políticas sociais. Se há diferença a ser registrada, é a de que possivelmente acentuou-se, sob a égide da federação, a concentração dos recursos nacionais em favor das oligarquias agroexportadoras da tríade Minas-Rio-São Paulo.

As mudanças que culminaram na Revolução de 30 trouxeram consigo a necessidade de organização e o fortalecimento do estado nacional, muito embora tenha permanecido pouco redistributiva no tocante às relações federativas. Foi no período de 1930 a 1961, que experimentamos, pela primeira vez, uma sequência de medidas de organização e de regulamentação nacional de um sistema de graus e de modalidades de ensino. Foi nessa época também que se inaugurou o dispositivo de vinculação de receitas com definição de percentuais mínimos a serem aplicados em educação.

A Lei nº 4.320/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, levou treze anos para ser sancionada, passando por dois momentos de intensos debates, inicialmente entre “centralização *versus* descentralização” e, posteriormente, entre “público *versus* privado”. Ainda assim, foi a primeira vez em que a nação teve uma lei sistemática, orgânica e abrangente, contendo orientações e disposições sobre todas as dimensões e aspectos da educação no país.

Esse caráter abrangente se manteve nas leis do período ditatorial, em que, no entanto, foi realizada uma reforma em dois tempos: primeiro no ensino

superior, reformado pela Lei nº 5.540/1968 e, em seguida, nos ensinos primário, ginásial e colegial, reformados pela Lei nº 5.692/1971, a partir de então denominados de ensinos de 1º e 2º graus. As normas, ao mesmo tempo em que centralizavam e uniformizavam as regras e os formatos, reduziam a responsabilidade financeira da União com a educação de base.

Chegamos, então, após melancólico interlúdio, em 1982, para reconhecer a falência das pretensões de universalização por lei do ensino de segundo grau profissionalizante, à Constituição de 1988. Esta que foi, nas muitas acepções do termo, a Constituição dos nossos sonhos.

Momento inaugural da nossa democracia de massas, a Constituição Federal de 1988 pautou a extensa lista de dívidas sociais e políticas da nação brasileira e o compromisso nacional de saldá-las por meio da instituição e/ou do aperfeiçoamento dos mecanismos de um Estado democrático de direito e da organização de um Estado de inclusão, redução das desigualdades e promoção dos cidadãos. Em suma, de um Estado de bem-estar.

É nesse contexto que a Constituição inovou, em termos de arranjo federativo, constituindo os municípios como entes plenos da federação. É também o contexto no qual serão realizados, até 1996, os debates em torno de uma nova lei de diretrizes e bases para a educação, e, alvissaras, o primeiro mecanismo constitucional-legal, capaz de efetivar, embora com limites, os princípios de um federalismo redistributivo – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

*A educação nacional e a cooperação federativa:
discutindo as propostas em pauta*

Passemos então a um exercício de caracterização das linhas básicas que dão contorno às atuais propostas de incrementar o regime de colaboração por meio da instituição de um sistema nacional de educação e de uma lei de responsabilidade educacional.

É certo que esse exercício incorrerá no risco de cometer as injustiças previsíveis em uma análise superficial e em uma descrição apressada. Não obstante, a expectativa é a de que, mesmo canhestramente, as reflexões ensejadas por este exercício possam tangenciar elementos da realidade que têm sido, até aqui, com frequência, abstraídos do debate.

O primeiro aspecto a se chamar a atenção é a visão implícita e generalizada,⁹⁰ em que pesem declarações em contrário, do município como ente desprovido de capacidades para protagonizar soluções efetivas e criativas aos desafios que este ente, mais que qualquer outro, enfrenta na gestão diária de suas redes educacionais.

Ora, é do melhor alvitre ressaltar que, após a CF de 1988, os municípios brasileiros têm se constituído na frente mais avançada de inovações, tanto na criação de mecanismos que qualificam a democracia participativa quanto em estratégias de provimento eficiente, eficaz e efetivo de serviços de saúde, educação, trabalho e desenvolvimento social. Programas que ganharam visibilidade depois que assumidos por governos estaduais e que, em alguns casos, transformaram-se em programas e mesmo políticas nacionais, tiveram nos municípios sua gestação e prova de realidade. Aqui cabe menção aos processos de orçamento participativo, às formas inovadoras de publicização das contas da prefeitura, aos agentes comunitários de saúde, ao bolsa-escola/bolsa família, e, mais recentemente, no campo da educação, ao Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) que inspirou o Programa Nacional (PNAIC) uma vez assimilado pelo governo federal.

O segundo aspecto que chama atenção é a profunda e generalizada crença dos brasileiros na ideia de que os dispositivos legais se constituem em instrumentos, de *per se*, capazes de instituir realidades para as quais as bases

.....
90 Essa característica está presente nos cinco conjuntos de documentos analisados (o próprio PNE, o documento da SAE/PR, o conjunto de documentos da Sase, os dois projetos de lei complementar e sua derradeira versão em substitutivo do relator, finalmente, e as proposições da Lei de Responsabilidade Fiscal). Não cabe no escopo deste trabalho introdutório uma análise mais detalhada de cada um dos textos e do que eles têm em comum.

sociais, econômicas, políticas e culturais não estão dadas. Imagina-se que as leis vão modificar a realidade. Na verdade, leis – ou pelo menos leis que aceitam com a promessa de melhoras na área social – muitas vezes conseguem apenas garantir que o assunto continue na agenda política.

Imersos nas contradições de uma sociedade que ainda não conseguiu definir um projeto nacional que vise à integração social, política e cultural de todos os brasileiros, experimentamos, repetidas vezes, o descumprimento da lei, até mesmo pelo poder público. Havendo aprendido que pode não ocorrer qualquer consequência para o descumprimento da legislação, relegamos o texto legal ao *status* de um campo de luta teórica (e não poucas vezes retórica) em que as propostas se descolam de suas condições de realização. Daí decorre a cristalização de uma situação (já antiga) em que seguimos tentando remediar com mais e mais leis a experiência coletiva do desrespeito à lei.

Experiências de “regime de colaboração”

Eppur si muove, isto é, ainda assim, se move, é a expressão célebre atribuída a Galileu, que a teria sussurrado baixinho após deixar as salas da inquisição católica onde havia negado sua teoria de que a Terra é que se movia ao redor do sol. Ficou a expressão para comentarmos o improvável. E, quanto ao regime de colaboração, eis que, ainda assim, ele se move. E mais, poderia (e deveria) ganhar velocidade e versatilidade, para o bem da educação dos brasileiros e para o bem do federalismo brasileiro.

É fato que, desde algumas décadas, há a necessidade de se atender demandas por educação de atores que, no espaço aberto pela redemocratização e pela Constituição de 1988, ganharam maior visibilidade, importância e capacidade política de luta por seus direitos. Em muitos casos, o atendimento a essas demandas ensejou modelos de colaboração entre estados e municípios.

No tocante à União, a colaboração é mais perceptível na forma da criação de normas redistributivas e de cooperação técnica. Na esfera subnacional, uma modalidade emergente são os arranjos de desenvolvimento da educação, em que municípios contíguos de uma região se articulam para, juntos e em cooperação, enfrentarem seus desafios educacionais.

Experiências de colaboração entre estados e respectivos municípios

Segatto (2015) lista as formas de colaboração entre estados e respectivos municípios, tais como incidem em 16 dos 27 estados brasileiros. Uma simples contagem do número de ocorrências de cada modalidade já fornece bom perfil do que têm sido os escopos tradicionais e também as modalidades mais recentes, em que se identifica a colaboração entre os estados e os seus respectivos municípios.

Entre os tradicionais, temos: permuta de servidores e cessão prédios públicos (7); formação inicial e continuada (6); calendário conjunto (3); matrícula conjunta (3); ordenamento das redes (1); assessoria pedagógica e construção de parâmetros curriculares comuns (1).

Nas frentes emergentes, encontramos: assessoria técnica para a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR/MEC (11); avaliação (6); programa de alfabetização (6); oferta de cursos técnicos e profissionalizantes (1); renovação e manutenção da frota de veículos que realizam o transporte escolar (1); fortalecimento dos conselhos escolares (1); fortalecimento dos conselhos municipais de educação (1). Foi registrada também uma modalidade que precisaríamos entender melhor relacionada a serviços de inspeção das unidades escolares das redes municipais (1).

Experiências de colaboração entre municípios

Uma forma de colaboração emergente e deveras promissora consiste nos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que são iniciativas de articulação de municípios, com ou sem a presença do Estado, de

uma mesma região. Os ADEs, de que se têm conhecimento até aqui, foram, em geral, provocados por um agente técnico e/ou político externo, a exemplo das iniciativas apoiadas pela empresa Vale do Rio Doce, em áreas de atividade econômica que abrangem muitos municípios de uma mesma região mineradora, ou de iniciativas mais descentralizadas, como a experiência do Projeto Chapada na Bahia e dos municípios do noroeste paulista (ABRUCIO; RAMOS, 2012).⁹¹

Uma experiência de colaboração em educação construída da base ao topo: a política de alfabetização de crianças na idade certa, de Sobral ao programa nacional

A mais recente Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), com dados de 2015, informava que, no Brasil, aproximadamente 22%⁹² das crianças que naquele ano terminavam o 3º ano do ensino fundamental, com cerca de oito anos, ainda não havia se apropriado das competências mais básicas necessárias ao uso funcional e expressivo da leitura e da escrita em língua portuguesa. Para elas, o prognóstico mais provável é o de uma história futura de escolarização com níveis absolutamente insuficientes de aprendizagem, previsão que já se materializa, há tempos, nos resultados de seus colegas e antecessores, por meio das avaliações nacionais de 5º e 9º ano do ensino fundamental.

Ora, a própria realização da ANA e a colocação de meta específica de alfabetização de crianças no PNE são fruto de um lento despertar dos gestores e de especialistas da educação brasileira para a situação que se configurou e generalizou em nossas escolas públicas, nas quais o acesso a vagas não representa garantia de ensino e em que o acesso ao ensino não significa, necessariamente, aprendizagem.

91 Há também que se considerar o trabalho feito pela Sase (GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAR ESTUDOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE REGIME DE COLABORAÇÃO MEDIANTE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

92 Alguns estados brasileiros apresentaram percentuais médios superiores a 35% de seus alunos em semelhantes condições de “não aprendizagem”.

Essa situação é tanto mais perversa uma vez que, diferentemente da conjuntura anterior, em que ficava clara a omissão do estado, porque não havia vagas suficientes, as crianças, agora, vão à escola e inclusive são promovidas para as séries subsequentes, sem que parte considerável delas tenha sequer aprendido a ler e a escrever. A hipótese naturalizada ao longo dos anos foi a de que o problema seria das próprias crianças.

Foi em resposta a um estado de coisas semelhante que, em 2001, a gestão municipal da educação do município de Sobral, após realizar diagnóstico em que se constatou que 48% das crianças concluintes do 2º ano, em 2000, não sabiam ler palavras, definiu que tinha apenas duas metas prioritárias, em torno das quais se definiriam as outras e se articulariam as estratégias educacionais, pedagógicas e didáticas a serem implantadas em cada escola, com repercussão no tempo e no espaço de cada sala de aula.

A grande evidência dos resultados conquistados pelo município de Sobral, ao longo desses dezesseis anos, é a de que crianças pobres, apesar das dificuldades reais que enfrentam, aprendem. Aprendem sim, aprendem bem e tanto quanto qualquer outra criança. O problema maior no Brasil não é termos muitas crianças pobres. É ainda termos escolas precárias, que reproduzem um nível de expectativa pobre em relação à capacidade de aprendizagem de seus alunos.

A experiência de Sobral desencadeou, em 2004, uma discussão no parlamento estadual, que, ao seu final, mobilizou sessenta municípios cearenses, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece), a cooperarem tecnicamente para enfrentarem conjuntamente tal desafio.

Em 2007, a iniciativa dos 60 municípios forneceu as bases de experiência concreta para construção de um desenho de política (do governo estadual do Ceará) de cooperação técnica e financeira com os 184 municípios

cearenses, a qual ficou conhecida nacionalmente como Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic).

O Paic cearense conseguiu, entre 2007 e 2015, não somente avançar consideravelmente em relação à sua meta-compromisso de alfabetizar todas as crianças cearenses já no 2º ano do ensino fundamental aos sete anos de idade, como contribuiu para melhorar os resultados de 5º ano, de português e de matemática, medidos pela Prova Brasil.

Por esses motivos, em 2013, o governo federal, que já colaborava financeiramente com algumas das iniciativas do Paic, resolveu estudar a estratégia cearense para lançar o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

Apontamentos para elaboração de um regime de colaboração mais vigoroso e criativo e de uma proposta mais efetiva de sistema nacional de educação

Alguns princípios e perguntas podem servir aos esforços de parlamentares, gestores e militantes da causa da educação brasileira. Apresenta-se, a seguir, uma lista inicial que pode e deve ser detalhada e ampliada com novos aspectos relevantes.

1. Buscar os consensos possíveis e expressá-los em termos claros e inequívocos. Já temos bastante clareza sobre quem e em que se discorda. A capacidade de construir textos legais que sejam viáveis em sua tramitação e escritos para serem cumpridos e não serem reduzidos a letra inócua ou retórica é diretamente proporcional à disposição e à competência com que se empreende um esforço de negociação duradouro.
2. Empreender investigação profunda e objetiva sobre as causas do não cumprimento dos muitos dispositivos constitucionais e legais, que, desde a CF de 1988, foram estabelecidos para o avanço da educação de quali-

dade para todos. Um cálculo financeiro, social e econômico do não cumprimento das vinculações de recursos orçamentários ao financiamento da educação pública pode fornecer um bom exemplo desse tipo de investigação, além de excelente parâmetro para negociações.

3. Deixar espaço à criatividade dos sujeitos para que o princípio discricionário da gestão pública tenha seu valor e legitimidade. Não convém legislar sobre detalhes e *modus operandi*. Não se trata de construir um “regime forte” de colaboração, mas sim um regime de colaboração forte.

4. O cerne da questão da qualidade da educação brasileira ainda passa pelo montante de recursos disponíveis e como os mesmos são distribuídos entre os níveis de ensino e as esferas federativas. Passa também por temas como a responsabilidade e a eficiência com que são gastos. Precisamos retomar as tratativas para um novo e bom acordo sobre este ponto.

Quadro 1 – Sumário de metas e estratégias em regime de colaboração

Meta	Descrição sumária	Estratégias em regime de colaboração
1	Oferta de educação infantil » 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola em 2016 – 50% da população de 0 a 3 anos na creche em dez anos.	1.1) definir respectivas metas de expansão; 1.3) levantamentos periódicos da demanda por creche (1.16 – levantamento anual da demanda manifesta por educação infantil); 1.5) programa nacional de construção e reestruturação de escolas.
2	Oferta de ensino fundamental » Universalizar o ensino fundamental de nove anos – 95% de conclusão na idade recomendada.	2.1) elaborar e encaminhar proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental; 2.2) pactuar a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental.

Meta	Descrição sumária	Estratégias em regime de colaboração
3	Oferta de ensino médio » <i>Universalizar atendimento quinze-dezessete anos – elevar a taxa líquida ensino médio para 85%.</i>	3.2) elaborar e encaminhar proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio; 3.3) a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio.
6	Oferta de tempo integral » <i>No mínimo, 50% das escolas públicas e 25% dos(as) alunos(as) da educação básica.</i>	6.2) instituir programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral; 6.3) institucionalizar e manter, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.
7	Melhora da qualidade (fluxo e aprendizagem) medida pelo Ideb.	7.1) estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos; 7.3) constituir conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional; 7.19) institucionalizar e manter programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas; 7.21) a União estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação; 7.32) fortalecer os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais; 7.34) instituir programa nacional de formação de professores e professoras, promover e consolidar política de preservação da memória nacional.
15	Política nacional de formação dos profissionais da educação » <i>Formação específica de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</i>	15.1) diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de instituições educação superior existentes, definindo obrigações recíprocas entre os partícipes.

Meta	Descrição sumária	Estratégias em regime de colaboração
16	Formação em pós-graduação e formação continuada » 50% dos professores / formação continuada em sua área de atuação para todos.	16.1) realizar dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a oferta por parte das instituições públicas de educação superior.
17	Valorização do magistério » Equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.	17.1) constituir fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional; 17.3) planos de carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica com implantação gradual da jornada de trabalho em um único estabelecimento; 17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para valorização dos, em particular o piso salarial nacional profissional.
18	Planos de carreira <i>Planos de carreira para 2 anos – piso salarial nacional como referência.</i>	18.5) realizar anualmente, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério; 18.8) estimular comissões permanentes para subsidiar a elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.
19	Gestão democrática.	19.3) incentivar entes federados a constituírem fóruns permanentes de educação para coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital e acompanhar a dos planos de educação.
20	Investimento público em educação pública » 7% PIB do país no 5º ano – equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.	20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis à luz do padrão de qualidade nacional; 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal por lei complementar (dois anos); 20.10) complementação de recursos financeiros a todos que não conseguirem atingir o valor do Caji/CAQ.

Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.

_____; RAMOS, M. N. (org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fund. Santillana, 2012.

_____; SEGATTO, C. I. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016.

_____; _____. PEREIRA, M. C. G. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. [Fortaleza]: Ceapg, FGV/Eaesp, [2017].

AGUIAR, Rui Rodrigues; GOMES, Ivo Ferreira; CAMPOS, Márcia Oliveira Cavalcante (org.). *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo*. Fortaleza: ALCE, 2006. 206 p

ARAÚJO, G. C. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *PLP n. 15/2011*. Deputado Felipe Bornier.

_____. *PLP n. 741/2014*. Deputado Ságuas Morais.

_____. *PL n. 7.420/2006*. Deputada Raquel Teixeira.

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

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

_____. *Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2014*. Institui o Plano Nacional de Educação

CEARÁ. Secretaria de Educação. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará*. Fortaleza: Seduc; Unicef, 2012.

FREIRE, Ana Maria A. *Analfabetismo no Brasil*. Sao Paulo: Cortez, 1989.

GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAR ESTUDOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE REGIME DE COLABORAÇÃO MEDIANTE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório Final do GT-ADE: Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012*. Brasília: MEC, Sase, 2015. 83 p.

INEP. *Plano Nacional de Educação (PNE): 2014-2024, linha de base*. Brasília: Inep, 2015. 404 p.

_____. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

_____. *Vencendo o desafio das série iniciais: a experiência de Sobral*. Brasília: Inep, 2004. (Série Boas Práticas).

INSTITUIR um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Brasília: MEC, Sase, 2014. 13 p. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 25 maio 2017.

MAIA, Maurício Holanda. *Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar*. 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – UFCE, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza-CE, 2006.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 13-35.

PÁTRIA Educadora: a qualificação *do ensino básico como obra de construção nacional*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2015. 29 p. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/patriaeducadora/documento-sae.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Eaesp, FGV, São Paulo, 2015.

SITUAÇÃO dos Planos de Educação. *PNE em Movimento*. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 13 fev. 2017

XAVIER, Elisabeth S. P. *Poder político e educação da elite*. São Paulo: Cortês e Autores Assoc., 1980.