

As relações intergovernamentais para oferta educativa no Brasil e na Espanha: uma contribuição para o debate sobre o Sistema Nacional de Educação

Gilda Cardoso de Araujo¹
Ramon Canal Oliveras²

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar a distribuição de competências na Espanha numa abordagem comparativa ao Brasil para compreender em que medida o modelo de descentralização espanhol pode ser tomado como uma das referências para os problemas oriundos da assimetria quanto às relações intergovernamentais para a oferta da etapa obrigatória de escolarização no Brasil, que constitui o direito à educação e objetivo do Sistema Nacional de Educação (SNE). Com essa premissa e por meio de análise documental e bibliográfica, discute-se as especificidades de ambos contextos, para concluir que o “modelo” espanhol de relações intergovernamentais para oferta educativa não oferece mecanismos que assegurem o objetivo do SNE.

Palavras-chave: relações intergovernamentais, distribuição de competências, educação no Brasil e na Espanha, direito à educação, sistema nacional de educação

Intergovernmental relations for educational provision in Brazil and Spain: a contribution to the debate on the National System of Education

Abstract: The purpose of this article is to analyze the distribution of competencies in Spain, in terms of a comparative approach to Brazil, to understand to what extent the Spanish decentralization model can be taken as one of references for the problems arising from the asymmetry as to the intergovernmental relations for the provision of compulsory schooling in Brazil, which constitutes the right to education and the objective of the National System of Education (SNE). Departing from this premise, and by means of documentary and bibliographic analysis, the specificities of both contexts were discussed, and it was concluded that the Spanish

¹Professora da Universidade Federal do Espírito Santo / Bolsista CAPES – Proc. número 99999-005690/2015-03; doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: gilda.vix@terra.com.br.

²Pesquisador do Instituto do Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP-UAB); doutor em Ciência Política pela Universidad Autônoma de Barcelona (UAB). E-mail: ramon.canal@uab.cat

Textura	Canoas	v. 19 n.40	p.73-94	maio/ago. 2017
---------	--------	------------	---------	----------------

"model" of intergovernmental relations for the provision of compulsory education does not offer mechanisms that assure the objective of the SNE.

Keywords: Intergovernmental relations; Distribution of competences; Education in Brazil and in Spain; Right to education; National System of Education.

POR QUE ANALISAR A ESPANHA?

A Espanha tem servido de “modelo” para o Brasil desde o período de abertura política, fundamentalmente pela evocação de um pacto nacional aos moldes dos Pactos político e econômico de la Moncloa, tidos como marcos do processo de redemocratização da Espanha, assinados em 25 de outubro de 1977 por partidos políticos, sindicatos e empresários.³

Esses pactos foram, no mais das vezes, evocados como alternativa para saída das várias crises que o Brasil atravessou desde o governo Tancredo Neves e parece que, de maneira similar, o exemplo espanhol também serviu para um outro momento recente de indefinição no campo das políticas educacionais quando, a partir das duas Conferências Nacionais de Educação (CONAE)⁴, passou-se a discutir as normas de cooperação (art. 23 da Constituição Federal de 1988) e o regime de colaboração (art. 211 da Constituição Federal de 1988) no complexo quadro do federalismo tridimensional que atribui aos municípios grande parte da responsabilidade pela oferta da escolarização obrigatória, que constitui o “núcleo” das políticas sociais de garantia do direito à educação.

Com efeito, as tentativas por parte do Legislativo nacional para regulamentar as normas de cooperação e o regime de colaboração no Brasil têm sido relativamente constantes. Foram elaborados cinco projetos de lei que abordavam o regime de colaboração na educação, de 1988 até o ano de 2010, todos de iniciativa do Legislativo. Entretanto não houve debate sobre a matéria, uma vez que foram arquivados sem relatoria, por fim de legislatura ou por tramite indevido (CASSINI, 2010). Essa complexa tarefa de reengenharia não logrou ser levada a termo pelo Legislativo, não só pela complexidade do federalismo, mas talvez pela necessidade de pactuação com atores políticos e institucionais.

³Mais referências sobre esse assunto em <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/pacto-de-moncloa-que-inspira-presidentes-do-brasil-marca-espanha-nos-anos-70-17019322#ixzz4YgdAYFsA>

⁴CONAE realizada em 2010, cujo tema central foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, e a CONAE realizada em 2014, que teve como tema central “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”.

Dessa forma, no Governo Lula da Silva (2003-2010) observam-se ações e proposições do Executivo, desde 2007, com o anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ações e proposições que, contudo, não eram novas, se considerarmos que medidas para a introdução de mecanismos de colaboração intergovernamental, por meio da coordenação da União, já vinham sendo introduzidas no Brasil pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Exemplo mais significativo de redefinição "pelo alto" do pacto federativo brasileiro para a educação foi a política de criação de fundos, via a Emenda Constitucional n.º. 14, de 1996, que criou o Fundef (depois transformado em Fundeb).

No governo de FHC houve também a modificação do art. 241 da Constituição a fim de aperfeiçoar os mecanismos de articulação intermunicipal, de gestão intergovernamental, e propor mecanismos que permitissem o desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo. Assim, a Emenda Constitucional n.º. 19, de 1998, determinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinassem, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais a continuidade dos serviços transferidos.

No caso brasileiro, os consórcios têm um método de cooperação eminentemente administrativo, fazendo com que assumam mais o perfil de uma política de governo do que uma política de Estado. Além disso, ainda não tiveram impacto para a área de educação, pois, embora os consórcios públicos sejam uma das formas mais conhecidas de colaboração entre entes federados, especialmente entre municípios, a sua principal característica é se constituir como cooperação acordada, o que não é característica da federação brasileira, com perfil marcadamente predatório e hierárquico. (ARAUJO, 2013).

No Governo Lula da Silva foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com seu programa de transferências voluntárias – o Plano de Ações Articuladas (PAR) – que serviu de base para os novos contornos que as ações e proposições sobre as normas de cooperação e o regime de colaboração assumiram. Esses novos contornos têm 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 (APL), adaptados para a educação sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE),

regulamentados pela Resolução nº. 01/2012 do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2012a) e inscritos no Plano Nacional de Educação.

Entre a regulamentação dos ADE no Conselho Nacional de Educação e sua inscrição no Plano Nacional de Educação, há um percurso de iniciativas e debates para a definição de normas de cooperação e do regime de colaboração a fim de se chegar a uma pactuação do que deveria se instituir ou constituir como um Sistema Nacional de Educação, dentre as quais destacamos a criação, em 2011, da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE)⁵ no âmbito do MEC, como uma das demandas da CONAE de 2010. Foi exatamente nesse contexto que o MEC, por meio da Portaria 1.238 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012b), criou um grupo de trabalho cuja finalidade era elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, conhecido como GT-ADE.

No decorrer dos trabalhos do GT-ADE, a questão da institucionalização ou constituição do Sistema Nacional de Educação foi ganhando proeminência e ficou cada vez mais evidente que se pretendia uma solução bem abrangente, que pudesse incorporar um “cardápio” para os problemas de cooperação e colaboração territorial (não mais apenas a federativa) em educação, com medidas mais institucionalizadas, como a regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 e os consórcios públicos, ou mais flexíveis, como os ADE.

E também ficava evidente que esse modelo de “cardápio amplo” poderia tomar como base experiências internacionais, uma delas a da Espanha.

O exemplo da Espanha quanto ao debate sobre distribuição de competências e associativismo territorial já vinha sendo disseminado por outros ministérios como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com o Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, publicaram o livro “Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras” (ABRUCIO, SANO, 2013). Nesta obra há um capítulo sobre o federalismo a partir de uma perspectiva internacional, destacando a distribuição de competências e alguns dispositivos de associativismo territorial

⁵ A SASE foi instituída pelo Decreto nº 7.480/2011 e tem, dentre outros objetivos, a função de apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de colaboração entre os entes federados

em países federativos como Estados Unidos, Alemanha, Canadá e Austrália e semi-federativos, como a Espanha é classificada na obra.

Sendo assim, de alguma forma a Espanha vem servindo de balizador para os debates sobre descentralização e relações intergovernamentais no Brasil na área da educação e para a definição de dispositivos de cooperação e colaboração intergovernamental que podem aportar significado ao SNE.

Nesse contexto, o artigo tem por objetivo descrever e analisar a organização político-territorial, com a respectiva distribuição de competências em matéria educacional, do Estado espanhol, numa abordagem comparativa ao Estado brasileiro. A partir disso, buscamos discutir se é pertinente tomar o Estado espanhol como uma referência para fazer frente à assimetria quanto às relações intergovernamentais para a oferta da etapa obrigatória de escolarização no Brasil.

Entendemos a abordagem comparativa desde uma perspectiva da “metodologia do espelho” e, como Franco (2000 p. 200), concordamos que:

o princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si pelo outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa relação de mútuo reconhecimento. Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença.

A partir desse entendimento amplo, por meio de análise documental e bibliográfica, realizamos descrição e análise para compreender as similitudes e as especificidades do Estado federativo brasileiro, do Estado “autônomico” espanhol, de como são suas respectivas organização político-territorial e distribuição de competências e de seus desdobramentos para a oferta do direito à educação.

Foram utilizados, além de livros e artigos que auxiliassem a compreensão do contexto dos dois países, as suas respectivas Constituições, bem como a legislação infraconstitucional em matéria de educação.

Além dessa introdução, o texto está dividido em três partes. Na primeira se discute os processos de abertura política de ambos os países e os desafios advindos do mesmo quanto às relações intergovernamentais para assegurar a etapa obrigatória de escolarização com equidade, um dos pressupostos da garantia do direito à educação e, por conseguinte, do SNE. Na segunda parte

são analisadas as formas de Estado – no caso brasileiro o federalismo e no caso espanhol o Estado das “autonomias” – bem como os dispositivos constitucionais relativos à distribuição de competências e os reflexos dessa distribuição para equidade para a oferta da etapa obrigatória de escolarização. Por fim, a última parte é constituída pelas considerações finais, onde indicamos que o modelo de descentralização e distribuição de competências do Estado espanhol possui peculiaridades quanto à natureza da “autonomia” municipal e do associativismo supra municipal, bem como quanto ao nível de responsabilidade ou dever pela oferta educativa por parte dos municípios, que tornam esse modelo pouco atrativo para o caso brasileiro.

PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E OS DESAFIOS COMUNS DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Espanha e Brasil têm em comum o fato de, com uma década de diferença (1978 e 1988), atravessarem processos simultâneos de redemocratização, descentralização e delineamento de garantias do Estado de bem-estar social. O quadro 1 traz uma síntese dos contextos dos dois países:

Quadro 1- Democratização, descentralização e desafios para garantia de direitos sociais – Brasil e Espanha

Brasil	Espanha
Abertura política após Ditadura Militar (1964-1985)	Abertura política após Ditadura de Francisco Franco (1939-1975)
Restabelecimento das liberdades democráticas, e inscrição de direitos sociais e da descentralização político-territorial na Constituição de 1988	Restabelecimento das liberdades democráticas, e inscrição de direitos sociais e da descentralização político-territorial na Constituição de 1978
Introdução do município como terceiro ente federado como tradução de clamores por uma maior autonomia local e maior participação cidadã na vida pública (nova dinâmica).	Criação do Estado das autonomias como expressão de um equilíbrio instável entre nacionalismo espanhol e “nacionalidades” históricas (novo ator e nova dinâmica).

Desafio comum: criação e consolidação de estruturas políticas e espaços de coordenação e colaboração entre os diferentes níveis da administração estatal para a garantia dos direitos sociais no cenário de crise do Estado-nação e de globalização econômica.

No caso espanhol, após a ditadura de Francisco Franco, foi promulgada uma Constituição com um modelo de Estado novo que extinguiu o anterior Estado unitário e criava uma das formas mais descentralizadas de organização político-territorial, o denominado Estado das “autonomias”, com o surgimento de um novo ator e de uma nova dinâmica política entre o Governo central e os governos locais: as regiões, denominadas “Comunidades Autônomas”.

O Estado das autonomias é derivado da necessidade da construção de um consenso a partir da aceitação das reivindicações dos assim chamados nacionalismos “periféricos” – “nações internas” que já tiveram autonomia na Segunda República espanhola (década de 1930) e que foram acomodadas no bloco constitucional – por meio de um texto ambíguo, mas que possibilitava o acordo entre as expressões políticas existentes: o nacionalismo espanhol e os nacionalismos democráticos galego, vasco, e catalão (ROMERO, 2012).

Esse consenso constitucional instável, porque inacabado, teve que lidar com os desafios dos processos de globalização e de “crise” do Estado-nação e, nesse sentido, o período após a abertura política exigiu e ainda exige do Estado espanhol a criação de estruturas políticas e espaços de colaboração entre os diferentes níveis de administração estatal e também no nível supraestatal (União Europeia), fundamentalmente para a oferta e garantia dos direitos afetos ao Estado de bem-estar social, entre eles o direito à educação.

No Brasil, após a ditadura militar, não há uma ruptura formal da organização político-territorial, pois, durante este período, mesmo com todo processo de recentralização de poderes e decisões na União, não houve extinção da *forma* federativa de Estado. Ainda assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), da mesma forma que a Constituição Espanhola (CE), trouxe inovação. Não com a introdução de um novo ator político no “jogo” das relações intergovernamentais, mas com um dos padrões mais descentralizados de funcionamento de Estados federativos, por meio da inclusão do município como um terceiro ente federado assumindo um novo papel nesta dinâmica.

A introdução dos municípios como terceiro ente federado é resultado da longa trajetória de um clamor difuso pela autonomia local que vinha se configurando desde os anos 1940 com a atuação da Associação Brasileira dos Municípios e ganhou relevo no processo constituinte, a partir dos apelos por uma maior descentralização do Estado brasileiro. O desafio resultou em como fazer convergir a coordenação e a cooperação federativa para assegurar em todo território nacional acesso aos direitos sociais fundamentais também num cenário de “crise” do Estado-nação e de globalização econômica.

Dessa forma, o que se destaca como desafio em ambos os casos é a necessidade de, em Estados muito descentralizados, criar e consolidar estruturas políticas e espaços de coordenação e colaboração entre os diferentes níveis da administração estatal que atendam às crescentes demandas pelos direitos sociais assegurados constitucionalmente— especialmente do direito à educação da qual a etapa obrigatória de escolarização faz parte.

FORMAS DE ESTADO, SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DIREITO À EDUCAÇÃO

Como vimos, tanto o Brasil quanto a Espanha são considerados Estados muito descentralizados, mas a convergência cessa neste ponto, pois enquanto o texto da CF de 1988 não deixa dúvidas sobre a forma de Estado no Brasil, o Estado das “autonomias” espanhol deixa margem para um amplo e inacabado debate, ao modo do delineamento de sua Constituição. Autores como Watts (2006), Anderson (2010) e Abrucio e Sano (2013), por exemplo, consideram a Espanha como federação ou “quase-federação”. Cock (2010) e Aja (2014) consideram o caso espanhol como um processo “federalizante” em curso. Enquanto Magalhães (2000) e Grau Creus (2000) não classificam a Espanha como Estado federal.

Para além da classificação da Espanha como federal ou não, trata-se de um Estado com um alto e, ao mesmo tempo desigual, grau de descentralização, o que acarreta problemas relativo à distribuição constitucional de competências. Por isso talvez não seja o caso de realizar uma abordagem comparativa entre Brasil e Espanha pelo critério de características federais ou “federalizantes”, mas sim empreender uma análise das distribuição de competências de cada nível de governo em geral, discutindo seus desdobramentos em matéria de oferta de educação obrigatória.

Conceitualmente, *competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade/agente/órgão do poder público para emitir decisões (SILVA,

2010). *Competências* são modalidades de poder das quais se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Estas dividem-se em legislativa e administrativa (material): a primeira é a capacidade de estabelecer normas gerais e leis em sentido estrito, a segunda diz respeito à atuação concreta do ente, ou seja, dos atos administrativos. No quadro 2 mostramos os dispositivos e os princípios constitucionais que materializam a organização do Estado e as competências de cada nível de governo de ambos os países sobre os quais passaremos a discorrer:

Quadro 2- Organização do Estado e distribuição de competências – Brasil e Espanha

Brasil	Espanha
Art. 21: competências Executivas da União;	Art. 148: competências que podem ser assumidas pelas Comunidades Autônomas;
Art. 22: competências Privativas da União (legislativas);	Art. 149: competências exclusivas do Estado;
Art. 23: competências Executivas Comuns da União, Estados, DF e Municípios;	Art. 150. 2: competências que podem ser delegadas ou transferidas às comunidades autônomas pelo Estado.
Art. 24: competência Legislativa Concorrente da União, Estados e DF;	
Art. 25: Administrativas e Legislativas dos Estados.	

Art. 30: competências Administrativas e Legislativas dos Municípios.	Art. 140. Princípio da autonomia municipal e caráter democrático dos governos locais.
Princípio da predominância do interesse	Princípio da disponibilidade

No que se refere ao sistema de distribuição de competências, a Carta brasileira define as de tipo exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares, inscritas nos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 compondo os “Títulos Da União, Dos Estados Federados” e “Dos Municípios” que delimitam a organização do Estado federativo brasileiro.

O princípio em que se baseia a repartição de competências na CF é o da predominância do interesse, segundo o qual, genericamente, à União cabem as matérias e as questões de interesse nacional, aos estados as de interesse regional e aos municípios as de interesse local, sendo que o Distrito Federal possui matérias de alçada regional e municipal simultaneamente. Assim, os poderes da União estão inscritos nos artigos 21 e 22, os estados-membros têm seus poderes remanescentes no parágrafo 1º do artigo 25 e os municípios tem suas atribuições indicadas no artigo 30.

Quanto à tipologia, o artigo 21 trata das competências exclusivas da União que não podem ser delegadas a outros entes federados, enquanto o artigo 22 trata de competências privativas da União, mas que podem ser delegadas a outros entes por meio de Lei Complementar Federal. É preciso destacar que essa distinção entre competências exclusivas e privativas é objeto de controvérsia na doutrina jurídica, uma vez que existem autores que as tomam como expressões equivalentes (ALMEIDA, 2005; REIS, 2000) e outros que as distinguem com o argumento de que exclusiva é competência indelegável e sem possibilidade de delegação, enquanto as privativas podem ser delegadas ou suplementadas (ROCHA, 1997; SILVA, 2010).

O artigo 23 é um dos mais importantes e controversos para o federalismo educacional no campo das relações intergovernamentais: é o que trata das competências comuns, ou seja, campo de atuação de todos os entes federados quanto às várias políticas públicas (entre elas a educação). Isso significa que a

responsabilidade de um ente federado sobre a matéria não exclui a responsabilidade de outros, exigindo para tanto que haja normas de cooperação aprovadas por Lei Complementar.

As competências comuns não são de natureza legislativa, mas sim material ou administrativa. Dessa forma, a Constituição outorga a todos os entes federados a competência para executar ou administrar de forma cumulativa e sem preponderância, de maneira que, no caso da educação, embora haja um debate na área que distingue as normas de cooperação dispostas no parágrafo único do art. 23, do regime de colaboração inscrito no caput do art. 211, não encontramos fundamento jurídico que justifique o argumento de que a cooperação é distinta da colaboração, o que implicaria a regulamentação do art. 23 (normas de cooperação), tomando o regime de colaboração apenas como princípio de organização do SNE, conforme Abicalil (2014, p. 253) :

Do ponto de vista semântico, poder-se-ia ponderar que os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’ possuem rigorosamente a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias às quais todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas **formas** são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração (grifos nossos).

No caso do parágrafo único do art.23, as competências comuns visam a dar materialidade ao regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, inscrito no art. 211 da CF de 1988. É importante frisar que as instituições educacionais privadas nas suas diversas formas admitidas em lei, integram, por força da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) os sistemas de ensino dos entes federados. E para

finalizar, essa distinção parece confundir o regime de colaboração – que necessariamente pressupõe regulamentação das normas de cooperação porque são indissociáveis– com regime jurídico dos contratos de colaboração entre o Estado e o terceiro setor e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos de objetivos sociais, com o amplo leque de instrumentos de negociação de difícil compreensão e prejudiciais à segurança jurídica da sociedade que dispõem os Poderes Públicos para se associar à atividades não estatais, nos moldes discutidos por Pinto (2015).

As competências concorrentes são aquelas caracterizadas pela possibilidade de disposição sobre uma mesma matéria por mais de um ente federado, mas preservando a primazia da União no que concerne à definição das regras gerais. Também é exercida por meio de leis complementares. Embora com frequência estejam associadas à essa ideia da hierarquia das normas, Bercovici (2003) alerta que não se pode afirmar prevalectimento de norma da União sobre as normas dos estados e destes sobre os municípios, dado o princípio descentralizador da Constituição Federal de 1988 que delineia uma federação de estados e municípios coordenados pela União, mas não subordinados à mesma. O autor também ressalta que é nas competências concorrentes que se materializa o instituto da coordenação federativa, procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação.

Por fim as competências suplementares são mutuamente relacionadas com as concorrentes e se referem às matérias que podem ser regulamentadas quando União e estados não o façam ou façam de forma parcial, para suprir a ausência de ditas regulamentações. No que diz respeito aos estados, a competência suplementar pode ocorrer no caso de inércia legislativa da União sobre determinada matéria, sendo que, aprovada a referida matéria pela União, a norma estadual deverá ter sua eficácia suspensa no que for contrário à lei no nível federal aprovada posteriormente, de acordo com o prescrito no artigo 24. Já o artigo 30 trata das competências suplementares relativas aos municípios em tudo que não seja matéria de regulamentação federal ou estadual.

A partir dessa descrição, se poderia inferir que a distribuição de competências na CF de 1988 define um federalismo de cooperação altamente descentralizado, com papel relevante das autonomias municipais. Contudo, num país com mais de 5.600 municípios com capacidades fiscais, políticas e institucionais muito distintas, são mais frequentes as ações de coordenação federativa, por meio da indução de políticas e programas da União junto aos

municípios, muitas vezes de forma direta, sem a intermediação dos estados da federação. Essas políticas de coordenação sinalizam um movimento “recentralizador” e baixo nível de pactuação das instâncias federativas.

O sistema de competências na Espanha se sustenta no princípio da disponibilidade, segundo o qual são as comunidades autônomas as que devem manifestar expressamente a sua vontade política de assumir novas competências quer pela reforma do seu Estatuto via Lei Orgânica, quer seja por Lei Orgânica do Estado para transferir ou delegar competências, conforme o disposto no artigo 150.2 da CE.

El establecimiento de un modelo de Autonomías territoriales concreto, en el marco de la Constitución, se obtiene a través de distintos actos jurídicos: Reforma de Estatutos de Autonomía; Leyes de transferencia y delegación; Leyes marco; Leyes de armonización. Con cada uno de esos actos jurídicos, o con una combinación de ellos, se puede elaborar un régimen peculiar de distribución territorial del poder (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, VELASCO CABALLERO, 1999).

Dessa forma, no caso espanhol há uma diferença importante que precisa ser levada em conta quanto à distribuição de competências, tendo em vista que a mesma parte da Constituição, como no caso do Brasil, mas não está totalmente definida na própria Constituição, porque esta remete aos Estatutos de autonomia e a um conjunto de leis para que estes definam as competências que correspondem à cada comunidade autônoma. Essa peculiar combinação de atos jurídicos emanados pelos estatutos de autonomia e pelo governo central faz com que haja uma dinâmica de tensionamento entre descentralização e “recentralização” que frequentemente vira objeto de ações no Tribunal Constitucional. Exemplos desse tensionamento são as regulamentações gerais do regime local, do orçamento público e também do ensino.

Esse modelo constitucional também influenciou o percurso histórico de cada comunidade autônoma a quanto à definição de competências, uma vez que a CE inicialmente previa dois grupos de comunidades autônomas, segundo o modo de elaboração de seus estatutos: o grupo das comunidades autonômicas que haviam elaborado seus estatutos pela “via especial” (art. 151 CE, País Vasco, Catalunha, Galícia e Andaluzia) e o grupo que elaboraria pela “via ordinária” (art. 143 CE, as demais regiões) (AJA, 2014).

Para a educação isso significou nos anos seguintes à aprovação da CE uma dualidade do sistema educativo, pois em matéria de oferta da educação

obrigatória algumas comunidades autônomas já tinham todas as competências autonômicas em termos de legislação e gestão (escolas, professores, transporte escolar, entre outros), enquanto outras eram denominadas de “território MEC” (Ministerio de Educación y Ciencia) porque toda gestão estava na alçada no governo central, situação que se manteve até o ano de 2000 quando todas as competências em matéria de oferta de educação obrigatória foram repassadas às comunidades autônomas (BONAL et al, 2005).

O sistema espanhol de repartição de competências previsto na CE aparentemente traz a solução da lista dupla germânica, isto é, aquele em que a norma constitucional estabelece dois blocos: as competências exclusivas do Estado e todas as outras que poderão ser assumidas pelas unidades descentralizadas. Entretanto, pode-se depreender quatro tipos de competências a partir do art. 149: as exclusivas do Estado, as concorrentes, as compartilhadas e as exclusivas das comunidades autônomas.

As competências exclusivas dizem respeito aquelas matérias cujo titular do poder (de legislar, regulamentar e gerir) seja o Estado ou as comunidades autônomas, conforme o caso. Nesse tipo de competências pode haver a dupla exclusividade quando a matéria está dividida entre as duas esferas administrativas (ferrocarriles e transportes terrestres por exemplo).

As competências concorrentes e compartilhadas, por sua vez, são aquelas mais próximas das competências comuns no contexto de países com federalismo cooperativo, no sentido de garantir a intervenção do Estado e das comunidades autônomas numa mesma matéria. São próximas, mas possuem significado distinto, uma vez que nas competências concorrentes o Estado aprova as leis básicas e as comunidades autônomas aprovam as leis de desenvolvimento e executam. No caso das competências compartilhadas, o Estado aprova as leis e as comunidades autônomas executam, sem que haja a etapa de aprovação intermediária de leis de desenvolvimento (AJA, 2010).

Nessa tipologia cabe destacar que a educação é competência concorrente e que existem conflitos relativos: a) à dificuldade de estabelecer o significado de “lei básica”, sem que haja interferência nas competências legislativas das comunidades autônomas e b) aos mecanismos de articulação entre esses dois níveis de governo.

Esses conflitos podem ser evidenciados no caso dos exames finais do ensino primário (6º ano), da Escola Secundária Obrigatória (ESO) e para ingresso nas universidades (depois do Bachillerato), as chamadas “reválidas”

previstas na Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Comunidades autónomas e organizações educativas se opuseram ao modelo proposto pela LOMCE de testes padronizados para todo território nacional.

Algumas comunidades autónomas aplicaram as provas por amostra para o 6º ano e para os alunos da ESO, quando a lei previa a aplicação universal. O governo central notificou e acionou juridicamente as comunidades autónomas que não haviam cumprido em 2015 as determinações da lei. Apenas no final de 2016, durante uma Conferência Setorial de Educação convocada para este fim, houve acordo quase unânime (exceção de País Vasco e Catalunha) quanto à suspensão dos efeitos académicos das “reválidas”, até que se aprove um pacto educativo nacional.

Somados aos conflitos competenciais dessa ordem, a distribuição territorial com agrupamento ou associação de municípios por meio de comarcas, províncias, consórcios e outros instrumentos previstos em lei não faz frente ao problema das desigualdades quanto à oferta da escolarização obrigatória, de modo similar ao que ocorre no Brasil.

Com efeito, a divulgação dos últimos dados sobre escolarização nas comunidades autónomas traduz o nível de desigualdade entre as comunidades autónomas: as ilhas Baleares, Ceuta e Melilla, Canarias e as comunidades autónomas de Múrcia, Andaluzia, Castilha La Mancha, La Rioja, Extremadura e Comunidade Valenciana contam atualmente com um percentual de cerca de 20% da população de 18 a 24 anos que não completou a escola secundária, sendo que em Baleares, Ceuta e Melilla, Múrcia esse percentual é de 26%, o que representa cerca de $\frac{1}{4}$ da população (CLEMENTE, 2016)

Além das disparidades quanto ao nível de escolarização existe a diferença quanto ao gasto público com a educação por comunidade autónoma, de um modo tão acentuado que Enguita (2016, p. 127) aponta que as desigualdades internas entre os territórios espanhóis são da mesma ordem que entre Espanha e Suíça:

Puede sorprender que se preste tan escasa atención, en cambio, y en particular por parte de los agentes escolares, a las diferencias internas en el gasto público. Con cifras de 2013, el gasto público per cápita (no por alumno) fue de 1.224 euros en el País Vasco, pero de 624 en Melilla (y 791 en Madrid, la comunidad de menor gasto público). En 2009, que fue el año de mayor nivel de

gasto antes del comienzo de los recortes, alcanzó para estos mismos territorios 1.545, 983 y 1.044 euros, respectivamente.

As desigualdades são de ordem intra-regional também. Um relatório do ano de 2008 e dois relatórios do ano de 2016 apresentados ao Parlamento da Catalunha o Síndic de Greuges, espécie de defensor público na Catalunha, mostram dados sobre os desequilíbrios existentes entre os centros escolares dos bairros e municípios quanto à composição social, devido ao modelo dual de centros públicos e centros privados concertados e aponta que o fenômeno da segregação supõe uma vulneração ao direito à educação (SÍNDIC, 2008, 2016 a, 2016b).

Com isso, ainda que a Carta espanhola assegure, em seu art. 138, o princípio da solidariedade como aquele que deve reger as relações entre as entidades territoriais, na prática a combinação de descentralização, com “recentralização”, num sistema pouco propício à colaboração, solapam o equilíbrio político, econômico e social entre as diversas partes do território espanhol.

De modo similar ao que ocorre no Brasil, onde a CF de 1988 preconiza o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional – respeitando o inciso III do artigo 19 que veda “[...] distinções entre os brasileiros ou preferências entre si”, afirmando a igualdade perante a lei, do ponto de vista das coletividades políticas, traduzidas pelos entes federados –, mas estes ficam comprometidos com a indefinição jurídica, política e social do federalismo de equilíbrio ou federalismo de cooperação.

No Brasil, segundo a LDB um dos princípios de organização do ensino é o da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (art. 3º, V) e são essas as duas categorias de ensino, segundo o art. 19 da mesma lei. O art. 20 define as quatro subcategorias das instituições privadas, a saber: particulares, comunitárias, filantrópicas e confessionais. A maior parte das matrículas da Educação Básica está na rede pública com um percentual de 81,7 % para o ano de 2014 e de 18,3% para a rede privada (BRASIL, 2015), sendo os municípios os responsáveis pela escolarização obrigatória da educação infantil e do ensino fundamental. Ou seja, onze cursos letivos dos quatorze obrigatórios, já que a educação obrigatória vai dos 4 aos 17 anos e a atuação prioritária do município definida pela LDB é na educação infantil e no ensino fundamental.

Na Espanha, se constitucionaliza em 1978 a longa existência dos “concertos” por meio do artigo 27.9, que prescreve um sistema de ajuda pública aos centros docentes que reúnam os requisitos que a lei estabeleça. A Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) e a Ley Orgánica de Educación (LOE) regulamentam os centros escolares, atendendo conjuntamente critérios de titularidade jurídica, bem como origem e caráter dos recursos que asseguram sua manutenção. Dessa forma, há: a) os centros privados que funcionam a partir da lógica do mercado definindo preços; b) os centros mantidos com recursos públicos e; c) dentre estes, os privados concertados e os de titularidade pública.

No ano letivo de 2013–2014, a maior parte do alunado da educação obrigatória estava matriculado em centros públicos, com 64,5% dos alunos da Educação Infantil, 67,5% da Educação Primária e 65,9% da Educação Secundária Obrigatória. Os maiores percentuais de ensino privado concertado estavam na Educação Infantil com 24,8% dos alunos, Educação Primária com 28,6% dos alunos e ESO com 30,6 % dos alunos. O ensino privado não concertado tem taxas mais baixas, com 10,7% para a Educação Infantil, 3,8% para a Educação Primária e 3,5 % para a ESO (ESPANHA, 2016).

Essas taxas são para o conjunto da Espanha, pois há grandes disparidades entre as comunidades autônomas, das quais podemos destacar, por suas elevadas porcentagens de alunos matriculados em centros públicos, Castilla La Mancha, Melilla, Extremadura, Andaluzia, Ceuta, Canarias y Galicia, que superam o percentual da Espanha em todas as etapas (uma média de 75%). De modo diverso, o País Vasco é a comunidade autónoma com maior percentual de alunos matriculados em escolas concertadas, com quase 50% das matrículas em todas as etapas da educação obrigatória.

Esses aspectos relativos aos conflitos competenciais e à oferta educativa para a garantia do direito à educação de forma equânime na Espanha devem ser levados em consideração ao tomar este país como um dos modelos a servir de base para a colaboração em matéria educativa e para uma das alternativas ao amplo “cardápio” que deve constituir o SNE. Ainda que haja pontos de convergência nos processos de democratização e descentralização político-territorial, a Espanha não possui mecanismos de colaboração que assegurem o objetivo do SNE de aperfeiçoar a organização da educação para que as políticas públicas sejam mais orgânicas e capazes de assegurar o direito constitucional com equidade (BRASIL, 2014), sobretudo se levarmos em conta as questões relativas às categorias público e privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A DISTÂNCIA ENTRE O “DEVER” E A “POSSIBILIDADE” E ENTRE O SIGNIFICADO DE “NACIONAL

A federação brasileira – com descentralização de base municipalista e hoje composta pela União, por 26 estados, 1 Distrito Federal e 5.670 municípios – busca a equalização da oferta dos serviços públicos que asseguram os direitos sociais. A maioria desses municípios foi criada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sem condições financeiras para arcar com suas despesas e, sobretudo, com o *dever* de ofertar etapa obrigatória de escolarização e outros serviços públicos afetos aos direitos sociais. Ademais, embora sejam entes federados, a autonomia dos municípios é bastante limitada e, em alguns casos, quase inexistente, porque muitos não possuem arrecadação própria e sobrevivem de transferências compulsórias ou voluntárias da União ou dos estados.

Nesse sentido, no que tange à oferta educacional a regulamentação das normas de cooperação por lei complementar (parágrafo único do art. 23) e o incentivo às redes entre os entes federados que garantam formas de colaboração institucionalizadas (consórcios) ou não (ADE, territórios de cooperação educativa e outras modalidades fluidas) estão ganhando proeminência. Ainda não há, contudo, um acúmulo que permita pactuar como deve ser o desenho institucional das mesmas no federalismo educacional brasileiro e como esse desenho se relacionaria tanto com as autonomias municipais quanto com o SNE. É justamente nesse cenário que a organização do Estado espanhol para a oferta educativa vem sendo apontada como uma alternativa, especialmente quanto ao modelo aberto de distribuição de competências e ao associativismo territorial no amplo “cardápio” de possibilidades de relações intergovernamentais que vem sendo debatidas e difundidas.

Porém, a Espanha tem particularidades quanto a esses aspectos que precisam ser levadas em conta. Uma das principais é que, embora o total de municípios seja significativamente maior do que no Brasil (8.126) e o município seja o nível básico de autonomia local, a oferta educativa não é responsabilidade direta dos mesmos. Com efeito, na Espanha a responsabilidade pela oferta educativa, embora conflitiva, é competência concorrente do governo central e das comunidades autônomas. Quanto aos municípios, a Lei 7/1985 – Reguladora de *Las Bases de Regimen Local* – dispõe sobre a *possibilidade* do exercício de competências próprias dos municípios em matéria de educação, nos termos estabelecidos em leis pelo governo central e pelas comunidades autônomas.

A Lei 7/1985 define o que seriam as competências próprias em seu art. 25.2 e, dessa forma, os municípios espanhóis *podem*ter competências quanto à participação no planejamento do ensino e à cooperação com outros níveis da administração local por meio da criação, construção e manutenção de centros docentes públicos; quanto à intervenção em sua gestão e; quanto participação no controle do cumprimento da escolarização obrigatória. Também *podem* exercer competências delegadas ou atividades complementares aos serviços das outras administrações, bem como colaborar com sua gestão. Enfim, a legislação infraconstitucional prescreve que os parlamentos autonômicos possam aprovar suas próprias leis de regime local, atribuindo aos municípios competências em matéria de educação.

No Brasil, quanto às competências para a oferta da etapa obrigatória de escolarização, temos definida a atuação prioritária de cada ente federado, por meio da Emenda Constitucional 14/1996 e a LDB 9.394/96 (arts. 10, VI, e 11, V), de modo que os municípios *devem* atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os estados no ensino fundamental e médio, ou seja, o ensino fundamental deve dispor de mecanismos de gestão associada dos serviços municipais e estaduais para sua oferta, enquanto a educação infantil é de responsabilidade dos municípios e o ensino médio dos estados.

De maneira que, se a Espanha conta com um número maior de municípios e com entidades supramunicipais para a oferta educativa, a natureza da autonomia municipal na Espanha e o dever para assegurar a etapa obrigatória de escolarização são de natureza distintas daquelas configuradas pela CF de 1988 e pela legislação infraconstitucional brasileiras, que responsabilizam o município diretamente pela oferta e desfavorecem o associativismo de base horizontal. Ademais, se no Brasil o SNE assume o sentido da adoção de padrões nacionais vinculantes como resposta à necessidade de garantia do direito à educação como direito de cidadania, na Espanha a adoção de padrões vinculantes partindo do “nacional” assume o significado de “recentralização” no complexo e desigual cenário do movimento de descentralização política e econômica do Estado das “autonomias”.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. *Revista Retratos da Escola*. v. 8, n. 15, p. 249-263, 2014.

ABRUCIO, Fernando e SANO, Hironubu. *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013.

AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ANDERSON, George. (2010). La relevancia política del federalismo en el siglo XXI. In: TUDELA ARANDA, José; KNÜPLING, Félix (org.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010. p. 37 a 53.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil*. Curitiba: Appris, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAL, Xavier, RAMBLA, Xavier, CALDERÓN, Eduardo, PROS, Núria. *La descentralización educativa en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2005.

BRASIL. *Censo Escolar 2015*. Ministério da Educação. 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17044-dados-censo-2015-11-02-materia&Itemid=30192. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. *O Sistema Nacional de Educação*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf. Acesso em: 6 set. 2016.

_____. *Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012*. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação, 2012b. Disponível em:

<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf>. Acesso em: 2out.2016.

_____. *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, 2012a. Disponível em:< <http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 2 out.2016.

CASSINI, Simone Alves. *Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

CLEMENTE, Yolanda. “*Radiografía de la educación en España*”. EL PAÍS. [Madrid, ES] 5 Noviembre 2016. Disponível em: <http://elpais.com/elpais/2016/11/04/media/1478275043_414365.html?rel=mas> Acesso em: 5 nov. 2016.

COCK, Vanessa Suel. *Federalismo en teoría y práctica: El caso Español como proceso federal*. Estúdio de La Autonomia Regional y Local em los Sistemas Federales. Curitiba: Juruá, 2010.

ENGUIITA, Mariano. *La Educación en la encrucijada*. Madrid: Fundación Santillana, 2016.

ESPAÑA. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2016*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Instituto Nacional de Evaluación Educativa Subdirección General de Estadística y Estudios, 2016.

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, v. 21, n. 72, p. 197-230, 2000.

GRAU I CREUS, Mireia. Spain: Incompletefederalism. In: *Federalism and Political performance*. London- New York: Ute Wachendorfer-Schmidt, 2000. p. 58-77.

MAGALHÃES, José LuizQuadros de. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

PINTO, Bruno Luís Amorim. *O regime jurídico dos contratos de colaboração entre o Estado brasileiro e o terceiro setor*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

REIS, Élcio Fonseca. *Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José Maria; VELASCO CABALLERO, Francisco. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista Española de Derecho Constitucional. v. 19, n. 55, p. 97-132, 1999.

ROMERO, Joan. *España inacabada: organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional*. Documents d'Anàlisi Geogràfica 2012, vol. 58/1 p. 13-49.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010

SÍNDIC de Greuges de Catalunya. *Informe extraordinari: la segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2008.

_____. *La segregació escolar a Catalunya I: la gestió del proced'admissió d'alumnat*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2016a.

_____. *La segregació escolar a Catalunya II: condicions d'escolarització*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2016b.

WATTS, Ronald L. *Sistemas Federales Comparados*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.

*Recebido em 26/11/2016
Aprovado em 09/04/2017*