

FEDERAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NACIONAL PARA REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Simone Alves **Cassini** – UFES

Agência Financiadora: CAPES

Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa sobre a atuação do Legislativo Nacional para regulamentação do regime de colaboração, na qual utilizamos como enfoque metodológico a sociologia compreensiva de Max Weber, adotando como categorias de análise Estado e política, limitando a pesquisa ao aspecto jurídico-político do federalismo cooperativo brasileiro.

Um dos fatores que influenciou a nossa escolha pelo tema/objeto de pesquisa foram os constantes debates acerca do regime de colaboração, que não se restringiram apenas à necessidade de sua regulamentação, mas, sua própria significação, por se tratar de um instituto previsto constitucionalmente, mas sequer definido no campo político educacional. Assim, como forma de compreender o que é esse instituto prescrito na Constituição e como ele é interpretado na organização administrativa estatal, a pesquisa procurou primeiramente traçar as características Constitucionais do objeto para, em seguida, compreender como esse instituto é interpretado institucionalmente a partir da ação do Legislativo.

O texto está estruturado de forma que, na primeira parte esteja identificado o objeto como prescrito na Constituição, bem como a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa; na segunda parte esteja apresentada, a partir dos documentos apresentados no Congresso Nacional, a análise sobre as concepções de regime de colaboração segundo as representações do Legislativo para, por fim, compreendermos como essas concepções incidem na consecução de políticas educacionais. As conclusões apontam que as concepções acerca do regime de colaboração são eivadas por princípios norteadores neoliberais de Estado subsidiário, que legitimam estratégias de fragmentação das políticas educacionais.

A definição do objeto e a escolha da metodologia de pesquisa

Revisando a bibliografia sobre o regime de colaboração para a educação encontramos alguns trabalhos que tratam do objeto, porém, que privilegiaram a análise sobre a atuação do Executivo na implementação de políticas sob o pretexto do regime de colaboração (SARI, 2009; WERLE, 2010), abordando a relação intergovernamental entre estados e municípios (COSTA, 2010) e que, de certa forma, fazem relação com o tema ao tratar de aspectos conceituais e históricos da forma federativa, com estudos históricos e legais da coordenação intergovernamental (ALMEIDA, 1995, ARAUJO, 2005, CURY, 2007, LECLERC, 2007, SOUZA, 2001, ROCHA, 1997). Não encontramos, no debate acadêmico, qualquer trabalho relacionado ao aspecto normativo desse instituto, inserindo como campo investigativo o Poder Legislativo.

Pelo perfil analítico adotado nas publicações que, até o momento, não se dispuseram à análise do campo normativo do regime de colaboração, e pela indefinição jurídico-política do objeto, elegemos como problema de pesquisa a análise da atuação do Legislativo na tentativa de regulamentar o regime de colaboração para a educação.

Assim, foi necessário traçar as características do objeto segundo a fonte material direta: a Constituição Federal de 1988. Previsto no parágrafo único do Art. 23 e Art. 211 da Constituição Federal de 1988,¹ além de enunciado no § 1º do Art. 5º, caput do art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº. 9.493/96)², “regime de colaboração” ou “normas de cooperação” é instituto inerente à dinâmica federativa por estar elencado nas disposições Constitucionais como complemento do aspecto jurídico-político da estrutura do Estado, envolvendo questões relativas à sua organização, moldada Constitucionalmente por uma complexa forma de distribuição de

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão 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.

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

² Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo [...]

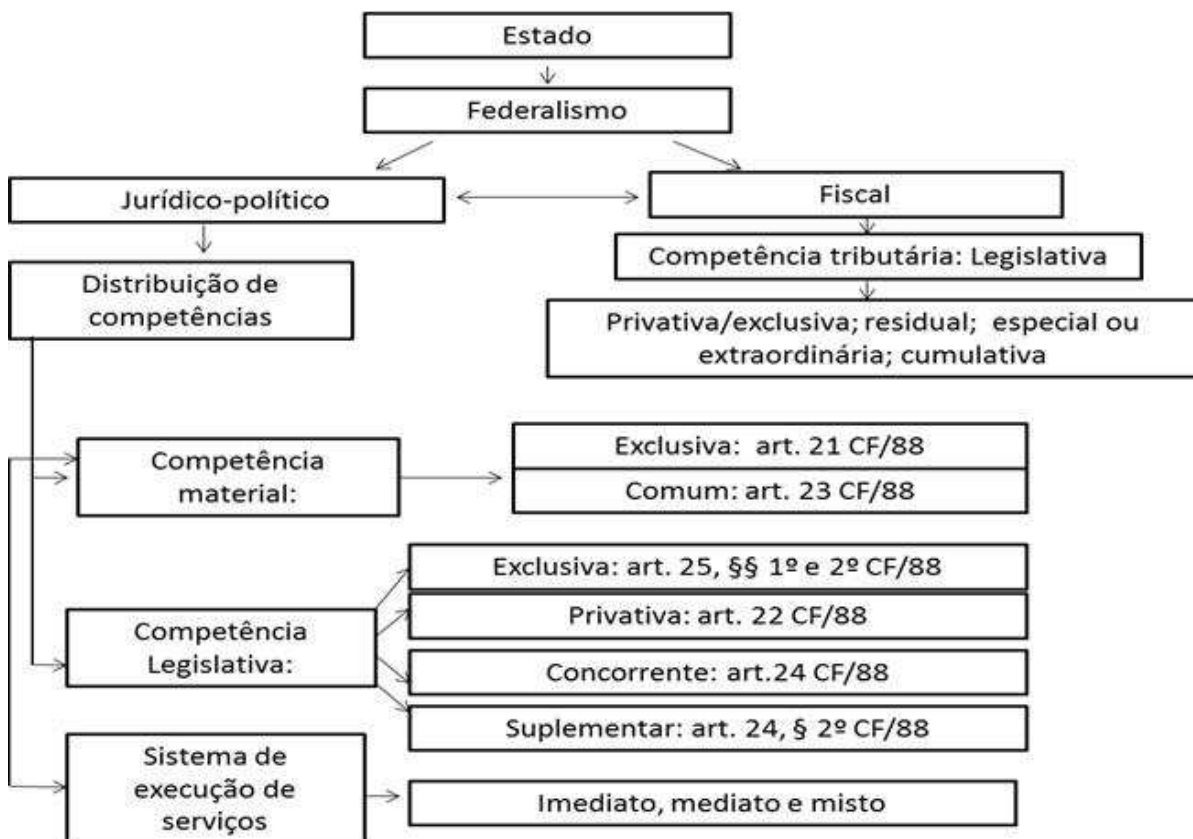
§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União[...]

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

competências entre os entes federados, culminada com a previsão de uma norma de cooperação que viabilize a execução das competências comuns, caracterizando o Federalismo Cooperativo.³

A dinâmica federativa, nas suas perspectivas básicas de análise, pode ser esquematizada da forma seguinte:

ESQUEMA 1: FEDERALISMO



Fonte: Elaborado pela autora

O esquema está representando a forma de Estado brasileiro (federalismo cooperativo), sendo que este é estruturado por aspectos jurídico-político e fiscal. O objeto da pesquisa está inserido no aspecto jurídico-político que trata da repartição de competências entre os entes federados, tanto material quanto legislativa, e ainda, a forma de execução de

³ O federalismo se distingue em três tipos gerais: centrífugo, centrípeto e por cooperação. Enquanto o federalismo centrípeto se dirige para o centro, ou seja, há uma predominância de atribuições para União, o federalismo centrífugo procura se afastar do centro, ou seja, permite que os entes subnacionais tenham maior autonomia (MAGALHÃES, 2000). Já o federalismo por cooperação busca de equilíbrio de poderes entre a União e os entes subnacionais, estabelecendo “laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.” (CURY, 2007, p.115)

serviços adotada, ou seja, o sistema imediato.⁴ O regime de colaboração é uma forma de gestão associada do serviço público (SILVA, 2010), ou seja, instituto que instrumentaliza a execução das competências comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Desse modo, a necessidade de normas de cooperação se justifica tanto pelas regras de distribuição de competências, quanto pelo sistema de execução de serviços inseridos no aspecto jurídico-político da atual Constituição.

Inserido pela primeira vez na Carta Constitucional de 1988, o regime de colaboração foi idealizado em um período que, enquanto no mundo estavam em declínio os princípios do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, estavam em ascensão, orientando-se pelos princípios do interesse público e solidariedade.

Está previsto em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação, porém, passou a ser objeto do Legislativo somente após nove anos de sua previsão constitucional. Os princípios predominantes na década de 90 eram bem diferentes do que vigoravam no período de elaboração da Constituição. Estes já não estavam mais relacionados aos princípios do Estado de Bem-Estar Social, mas aos princípios liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores, inerentes ao tipo neoliberal de Estado, ou seja, aos princípios da subsidiariedade e eficiência.⁵

Com isso, estratégias de distorção do sentido da colaboração foram inseridas na legislação da Educação e esse instituto passou a ser constantemente confundido com formas de colaboração (Art. 211 §4º da CF/88) e ainda, com coordenação federativa (instituto relativo ao Art. 24 da CF/88).

⁴ Sistema imediato é aquele em que cada ente federativo executa os serviços de sua competência com administração própria (como nos Estados Unidos). O sistema mediato é aquele pelo qual os serviços, em cada unidade subnacional, são executados por funcionários desta, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização desses serviços (como na Alemanha). O sistema misto combina os dois anteriores, permitindo que certos serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e vice-versa (como na Suíça). (SILVA, 2010).

⁵ O termo “subsidiário” é originário do latino *subsidium*, tratando da ideia de secundário, ou ainda, de complementaridade ou supletividade, com argumentos que delineiam o princípio como limitador da intervenção do Estado em respeito às liberdade e aos indivíduos e grupos (GABARDO, 2009). O princípio da subsidiariedade “é entendido como a eficiência e a otimização do cumprimento das funções no federalismo: as várias instâncias governamentais cumprem as funções que são mais bem realizadas na sua esfera de atuação”. (BERCOVIC, 2003, p. 169).

A diferença existente entre coordenação e colaboração é que, enquanto a primeira consiste na ação que busca um resultado comum apesar da maneira separada e independente de atuação, a segunda está relacionada à tomada de decisão. Nesse caso, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências, desse modo, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente. (BERCOVICI, 2003).

A coordenação, mecanismo vertical da União, é utilizada para induzir os entes a aderirem às políticas por ela criadas. Pela falta de regulamentação da colaboração, esse mecanismo é frequente nas políticas de indução federal que se traduzem por “minipactos” (ARAÚJO, 2010), como forma de suprir a falta de colaboração, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Acreditamos que a exclusiva utilização da coordenação federativa (sem o instituto da cooperação horizontal), sinônima de indução federal, não é capaz de institucionalizar um Sistema Nacional, mas, de levar à caracterização de um Sistema Federal de Educação. Isso porque os termos cooperação e colaboração são sinônimos que preconizam não a simples transferência administrativa e burocrática de encargos, mas a corresponsabilidade e coordenação nas ações e implementação de Políticas Educacionais, que objetivam equalizar as desigualdades existentes nas diferentes regiões do país (HAGUETE, 1989, p. 27).

Ao traçamos as características do objeto, delimitando sua análise e estabelecendo os limites da pesquisa de modo a isolar da imensidão absoluta, um fragmento ínfimo (WEBER, 2002), a pesquisa assumiu como dimensão analítica o aspecto jurídico-político do federalismo brasileiro previsto na Constituição de 1988, tomando como objeto o instituto “regime de colaboração”, de forma a compreendê-lo frente às tentativas de sua regulamentação por iniciativa do Poder Legislativo nacional.

Baseada na sociologia compreensiva (metodologia weberiana), a pesquisa teve como finalidade analisar as tentativas de regulamentação do regime de colaboração para a Educação que tramitaram no Congresso Nacional pós Constituição Federal de 1988, de forma a interpretar a acepção de regime de colaboração atribuída pelo Estado, por meio dos agentes do Legislativo nacional. Isso porque, para a interpretação compreensiva, o Estado é uma formação social integrada por desenvolvimento e entrelaçamento de ações

específicas de pessoas individuais, ou seja, é o conjunto de ações de sujeitos singulares, pois somente estes podem ser sujeitos de uma ação (orientada num sentido, inexistindo a ideia de uma personalidade coletiva em ação). Para a sociologia compreensiva, a realidade “Estado” não consiste apenas nem fundamentalmente nos seus elementos jurídicos, pois as ações do Estado são ações sociais (não meramente institucionais), atribuídas por agentes capazes de dar sentido as essas ações (WEBER, 2001).

Ante a metodologia, definimos como sujeitos da pesquisa os parlamentares considerando-os agentes do Estado e, por meio da análise documental, utilizamos como fonte de investigação os projetos de Lei que revelam as tentativas de regulamentação do regime de colaboração.

Em contato com as fontes, encontramos no Congresso Nacional, desde a promulgação da Constituição até o ano de 2010, cinco Projetos de Lei relacionados ao regime de colaboração, quais sejam:

- a) PL 1946/96 – Deputado Maurício Requião PMDB/PR – Apresenta formas de colaboração entre os sistemas de ensino. Proposto em 21 de maio de 1996 passou pelas comissões de Educação, de Finanças e Tributação. Foi arquivado em 1999 por fim de legislatura.
- b) PL 4553/1998 – Deputado Ivan Valente PT/SP – Modifica dispositivo da LDBEN sob justificativa de que cabe a todos os entes federados a oferta de ensino fundamental, mediante regime de colaboração. Protocolado em 27 de maio de 1998 foi arquivado em 1999 por fim de legislatura, sem qualquer debate ou relatoria.
- c) PL 4283/2001 – Deputado Paulo Lima PMDB/SP – Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos, em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios. O objetivo do projeto era a criação de centros públicos de Educação infantil. Não se limitou a estabelecer competências e elaborar formas de colaboração para os entes federados, mas, inclui a família, prevendo a cooperação em forma de contribuição pecuniária. Protocolado em 14 de março de 2001, foi arquivado em 2004, com dois relatórios pela rejeição (um da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e outro da Comissão de Seguridade Social e Família) sem ir à Plenária, por entenderem

(os relatores) tratar de matéria (oferecimento da Educação Infantil) já regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN, e ainda, por contrariar o princípio da gratuidade a proposta de contribuição da família.

d) PL 237/2001 – Senador Ricardo Santos PSDB/ES – Regulamenta o regime de colaboração entre a União, os estados, Distrito Federal e municípios, na organização dos seus sistemas de ensino. Foi apresentada em 01 de novembro de 2001 e arquivada em 07 de janeiro de 2003 por fim de legislatura, sem relatoria.

e) PL 7666/2006 – Deputado Ricardo Santos PSDB/ES em coautoria com Deputado Manato. Trata de reapresentação do projeto anterior (237/2001). Foi apresentado em 14 de dezembro de 2006 e arquivado em 12 de agosto de 2008, por sofrer duas rejeições (uma da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e uma da Comissão de Educação e Cultura) sob alegação de erro de iniciativa, como veremos no decorrer deste trabalho, com a apresentação linear da análise dos PL's.

A análise das fontes e a concepção de regime de colaboração.

Na análise das fontes, buscamos compreender como é interpretado o regime de colaboração pelo Legislativo, considerando os aspectos históricos e extraconstitucionais⁶ que influenciaram as ações dos agentes do Estado que, conforme a metodologia adotada, serviram de conexão de sentido para a interpretação.

Começamos com o PL 1.946/96, do Deputado Maurício Requião PMDB/PR, sob a justificativa de “estabelecer mecanismos para que a União, Estados e Municípios, cumprindo a Constituição e respeitando critérios mínimos de eficiência administrativa, colaborem entre si e, desta forma, melhorem a qualidade e efetividade do sistema público de ensino”, propôs regulamentar as “formas de colaboração” entre os sistemas de ensino, iniciando a estratégia neoliberal de distorção conceitual do regime de colaboração como instrumento de articulação e atuação conjunta, para dispositivo de

⁶ Isso porque a técnica existente no federalismo, que tenta conciliar unidade e diversidade e dispõe por momentos de coesão e particularismo depende de fatores extraconstitucionais, de índole natural, econômica, social (HORTA, 2002).

fragmentação de políticas por meio da definição da atuação prioritária,⁷ como podemos perceber no art. 1º do PL:

Art. 1º A colaboração entre os sistemas de ensino da União, Estados, Municípios e Distrito Federal visa proporcionar o efetivo cumprimento do art. 6º, 205, 206, 208 e 211 da Constituição Federal, buscando complementação de esforços e racionalização de ações, evitando a duplicação de meios para os mesmos fins.

A concepção de colaboração do parlamentar foi influenciada pelos princípios da subsidiariedade e eficiência implícita no PL, que tem relação direta com o período de sua tramitação: por ocasião da reforma gerencial do Estado. Essa influência fez com que a concepção de colaboração fosse a definição de atuação prioritária, com a posterior transferência de responsabilidades. É a inauguração do termo “formas de colaboração” na Educação, utilizado como sinônimo de regime de colaboração e que fundamentou o processo de municipalização do ensino,

Objetivava resolver o problema da relação intergovernamental com a definição das formas de colaboração atribuindo responsabilidades a cada ente federado, sob o prisma da atuação prioritária, estabelecendo mecanismos financeiros conforme a fórmula custo/aluno.

Sua justificativa estava baseada no problema das diferenças do total de recursos investidos por aluno entre estados e municípios que, segundo o autor do projeto, “geram desresponsabilização na gestão da coisa pública, pela duplicidade de ações que resultam no desperdício de recursos”. Estratégias próprias dos princípios da eficiência e subsidiariedade, que procuraram facilitar a integração aos princípios inerentes à política *accountability*. Pela definição da atuação prioritária, o projeto objetivava delinear onde se daria o controle social da administração pública e quem seria responsabilizado.

Assim, a concepção de regime de colaboração foi influenciada pelos princípios de Estado subsidiário, pela via da ação supletiva da União, principalmente pela fórmula custo/aluno para transferência de recursos que ganha força no debate acadêmico e se efetiva com a EC 14/96 (PEC 233/95).

⁷ A atuação prioritária é uma forma de divisão de tarefas entre os entes federados. Não diz respeito ao campo das competências, que são classificadas em comum, privativa, exclusiva e concorrente. A educação é tanto competência comum quanto concorrente.

A colaboração entendida como divisão de tarefas pela via da atuação prioritária se consolidou com a EC 14/96, que definiu o papel subsidiário da União (função supletiva e redistributiva), passando a significar a regulamentação da colaboração. Esse documento institui na Constituição Federal de 1988 a repartição de atribuições na Educação entre os entes federativos, a previsão da possibilidade de pactuação por meio das formas de colaboração e os mecanismos de financiamento. A partir de então, a emenda passa a ser considerada pelos parlamentares, a regulamentação do regime de colaboração.

A concepção de que o regime de colaboração já se encontrava regulamentado pela EC 14/96 pôde ser percebida no PL 4.553/1998, do Deputado Ivan Valente (PT/SP), que objetivou modificar o § 3º do art. 87 da LDBEN:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

II - promover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programa de capacitação de todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da Educação à distância;

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

Propôs alterar a redação do § 3º para "Cabe aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e, supletivamente à União", na justificativa de que a área de atuação de todos os entes já estava definida no Art. 211 da CF/88, conforme sua justificativa:

A Constituição prevê (art. 211 § 2º e 3º) a atuação de Estados, Distrito Federal e Municípios no ensino fundamental. A competência é concorrente. Não há, no texto constitucional uma responsabilização maior do Município face ao Estado. Este é tão responsável pelo ensino fundamental quanto aquele. E na mesma medida. Assim, a obrigação prevista nos incisos I e IV deve ser de ambos. O mesmo é válido para o disposto no inciso III: é difícil imaginar a realização de programas de capacitação de professores sem a participação do Estado.

O sentido da atuação conjunta atribuída pelo Deputado se baseava na noção de que a Educação é competência comum (apesar de classificá-la somente como concorrente), porém, o que restou de comum na competência educacional, com as modificações ocorridas na Constituição, foi o ensino fundamental (que é atuação prioritária dos

estados e municípios). Para o Deputado, regime de colaboração é sinônimo de formas de colaboração, que tem como consequência necessária e evidente a negociação para a atuação conjunta. O que parece não ser visualizado pelos parlamentares é a questão do voluntarismo que incorre esse tipo de negociação, ou seja, a faculdade de negociação para pactuação baseada no princípio da discricionariedade.⁸

Logo, percebe-se a concordância do parlamentar com a concepção hegemônica de regime de colaboração que se iniciou na década de 90 como instituto já regulamentado. Isso porque modificar tal dispositivo constituía na regulamentação desse instituto no sentido de aperfeiçoá-lo:

A Constituição Federal estabeleceu o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211 § 4º). O corolário dessa disposição é a negociação entre os entes federativos. A Lei menor não pode desorganizar o sistema concebido pela Lei Magna.

Ou seja, menciona o regime de colaboração segundo a estratégia neoliberal de distorção conceitual, apresentando-o como sinônimo de "formas de colaboração", instituto inserido na Constituição a partir da década de 90 para encobrir a falta de sua regulamentação.

Entendendo que a colaboração também já se encontrava regulamentada para o Ensino Fundamental, a partir da implementação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), o Deputado Paulo Lima (PMDB/SP), por meio PL 4.283/2001, pretendeu regulamentar a colaboração para a educação infantil, tendo como objetivo criar centros públicos de Educação infantil.

Em apenas dois artigos o Deputado conseguiu expressar todas as representações dominantes em voga quanto à colaboração: desde a concepção de que se tratava de instituto que já se encontrava regulamentado pela divisão da atuação nos níveis de ensino, à concepção de subsidiariedade fortemente influenciada pelo Estado neoliberal privatizador. A concepção de subsidiariedade inerente aos projetos apresentados até então era a divisão e transferência de responsabilidades para o poder local e a consequente desresponsabilização do Poder Central, com atribuições supletivas e redistributivas (além da privatista por meio da inserção do terceiro setor, já existentes

⁸ Discricionariedade é faculdade que a lei confere à administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência.

nas principais leis da Educação). O PL nº 4.283/2001 vai além, ao tentar instituir a subsidiariedade privatizadora por meio da contribuição pecuniária dos usuários desses serviços:

Art. 2º O funcionamento dos Centros envolve a colaboração das esferas de governo e da sociedade.

§ 4º Os pais participam da manutenção dos Centros mediante contribuição mensal de acordo com seu nível de renda, a partir de critérios estabelecidos pelo Poder Legislativo Municipal.

O projeto foi arquivado em 2004, com dois relatórios pela rejeição (um da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e outro da Comissão de Seguridade Social e Família) sem ir à votação Plenária, no argumento de que se trata de matéria (oferecimento da Educação Infantil) já regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN, e ainda, por contrariar o princípio da gratuidade, com a proposta de contribuição da família.

Já o PL 237/2001, do Senador Ricardo Santos (PSDB/ES), rompeu com a concepção predominante da colaboração como instituto já regulamentado pela EC 14/96. Apresentado no ano de 2001 e arquivado em 2003 por fim de legislatura, sem relatoria, é reapresentado com poucas alterações em 2006, em seu mandato como deputado, em coautoria com o deputado Humberto Manato, sob nº. 7666/2006.

A concepção predominante até então era a de que já se encontrava regulamentada a norma de colaboração da Educação por meio da definição da atuação prioritária dos entes federados e, principalmente, pela instituição de mecanismos de financiamento da educação, com a EC 14/96. Em 2001, essa concepção foi parcialmente rompida com o PL apresentado pelo Deputado Paulo Lima - PMDB/SP (com a tentativa de regulamentação do regime de colaboração para a Educação infantil), apesar de eivado por princípios neoliberais.⁹

A proposição do deputado Ricardo Santos não manteve a concepção de que o regime de colaboração estaria regulamentado¹⁰, porém, seguiu regras impostas pelas estratégias de compensação da falta desse instituto: a execução dos serviços educacionais segundo as regras da atuação prioritária, com previsão de transferência de encargos e

⁹ Princípios da subsidiariedade e eficiência, como mencionados no início do trabalho.

¹⁰ Para o deputado, o fato de distribuir tarefas não caracteriza o regime de colaboração, era preciso instituir mecanismos de atuação conjunta.

responsabilidades. O projeto concebe diferenciadas concepções de colaboração, ocasionadas pela tentativa de adequar um instituto que foi idealizado no final década de 80, com as modificações ocorridas na organização da Educação Nacional, regulamentadas na década de 90. Com relação à execução dos serviços, o regime de colaboração passa a ser traduzido como instituto que regulariza as situações de transferências de encargos e responsabilidades segundo a atuação prioritária, primordialmente dos estados aos municípios, por meio de "acordo de colaboração mútua", conforme propôs no art. 23 do PL:

Art. 23. Serão cedidos pelo Estado aos Municípios, e por estes ao Estado, sem ônus para a origem, os servidores estáveis, ocupantes de cargos de provimento efetivo, lotados nas escolas sediadas em seu território que sejam objeto de acordo de colaboração mútua celebrado para fins de assunção das respectivas competências. (grifos nossos)

Quanto ao mecanismo de gestão, o projeto avança ao prever a possibilidade instituir o sistema integrado de matrícula, rede integrada de escolas e convênio para admissão de pessoal por meio de concurso público em conjunto, porém, regride quando prevê a possibilidade de instituição de mecanismo de decisão conjunta, como os conselhos regionais e órgãos regionais das secretarias estaduais, como uma opção do ente subnacional. O projeto foi arquivado em agosto de 2008, por sofrer duas rejeições (uma da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e uma da Comissão de Educação e Cultura) sob alegação de erro de iniciativa.¹¹

Em 2005, quando Ivan Valente exercia o mandato de Deputado Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), apresentou à PEC 536/97 (que deu origem à EC 53/2006, FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) a EM nº 4 que propôs prazo para a regulamentação do regime de colaboração, conforme o texto:

§ 5º. A União enviará ao Congresso Nacional, no prazo de seis meses, Projeto de Lei que regulamente o regime de colaboração entre os entes federados, após consultas aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal.

A emenda do Deputado não foi aprovada pela Comissão Especial e a única expressão da colaboração, inserida nessa PEC, foi introduzida pela emenda modificativa nº 20,

¹¹ Essa alegação tem relação com o erro no processo legislativo, pois o art. 23 parágrafo único prescreve o instituto "regime de colaboração" como matéria de regulamentação por Leis Complementares. O autor do PL o apresentou como Projeto de Lei Ordinária, provocando o erro de iniciativa. Toda matéria sujeita à Lei Complementar está prescrita na Constituição Federal.

apresentada pelo parlamentar Carlos Abicalil (2005), que modificou a redação original do parágrafo único do art. 23, colocando no plural o termo “lei complementar”. Dessa forma, o texto constitucional foi aperfeiçoado para facilitar a entrada de normas de cooperação para a educação, como também, para as demais competências previstas no art. 23.

A partir das concepções de “colaboração” atribuídas pelo Legislativo, podemos perceber seus reflexos no estabelecimento de políticas nacionais de educação, como abordados a seguir.

A concepção de colaboração na organização da educação nacional

Como vimos, na década de 90, as concepções sobre a colaboração sofreram modificações devido a fatores extraconstitucionais, quando o primeiro projeto que abordou esse instituto tratou-o como um mecanismo de atribuição de responsabilidades, sem relacioná-lo como mecanismo de atuação conjunta (PL 1.946/96). Essa concepção foi regulamentada e afirmada como hegemônica pela EC 14/96 e pela LDBEN, extremamente influenciadas pelos princípios da eficiência e subsidiariedade, emanados do projeto de Reforma do Estado que fez com que a EC 14/96 fosse confundida com a regulamentação do regime de colaboração. Nossas análises apontam as ações do Legislativo como estratégias de encobrir a falta de regulamentação desse instituto, estabelecendo as “formas de colaboração” para a execução de políticas específicas, por meio do instituto da coordenação, posteriormente regulamentada pela EC 19/98 e pela Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios).

O regime de colaboração passou a ser considerado como instituto já regulamentado pela atribuição de “tarefas”, se consolidando por meio da negociação e, principalmente pela transferência de encargos e responsabilidades, o que fundamentou o processo de municipalização no Brasil. Essa concepção de colaboração se tornou hegemônica e se confirmou no PL 4.553/98, do deputado Ivan Valente quando, na pretensão de modificar um artigo da LDBEN, o resumiu na justificativa da regulamentação do regime de colaboração. Em 2005, entendendo que o instituto necessitava ser regulamentado, o deputado propôs inserir na EC 53/2006 (PEC 536/97) o prazo para sua regulamentação, porém, sua proposta foi rejeitada pela Comissão de análise da PEC.

O princípio da subsidiariedade, até a década de 90, se traduzia na distribuição e transferência de responsabilidades para o ente local. O PL 4.283/2001, do deputado Paulo Lima, tentou inserir nas normas educacionais o princípio subsidiariedade na sua forma mais atroz: a privatizadora. Isso porque o projeto apresentado pelo parlamentar objetivou instituir a prestação pecuniária da família, contrariando o princípio da gratuidade da Educação pública.

Porém, o fato de propor a regulamentação do regime de colaboração para a Educação infantil rompeu com a concepção de que a colaboração já estaria regulamentada por meio da repartição da atuação prioritária. Da mesma forma, os PL's 237/2001 e 7666/2006 também trouxeram essa concepção para a educação básica. Objetivando regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados adequando com o que já estava normatizado (a atuação prioritária), os projetos agregaram estratégias de inserção do princípio da subsidiariedade na Educação, o que estimularia não a atuação conjunta, mas a transferência de encargos para o ente local.

Percebemos que a concepção hegemônica da década de 90, em que o regime de colaboração fora baseado na possibilidade de pactuar formas de colaboração, se reflete nos projetos e nas políticas educacionais atuais, a exemplo do Projeto de Lei que objetiva instituir o Novo Plano Nacional de Educação (PL 8.035/2010), ao estabelecer que:

Art. 7º.

§ 1º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

Ou seja, a possibilidade de pactuar formas de colaboração ainda vem se traduzindo como regime de colaboração, fazendo com que esse instituto passe a ser uma mera possibilidade de pactuar acordos de cooperação entre os entes, em políticas específicas. O PL 8.035/2010 recebeu quase 3 mil emendas. Dos projetos que tramitaram no Congresso, esse é o maior número de emendas recebidas (maior até que a Constituinte de 1987). Uma das emendas apresentadas, proposta pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), é a alteração do Art. 7º objetivando incluir o prazo de 1 ano para a regulamentação do regime de colaboração:

Art. 7º - A consecução das metas do PNE 2011- 2020 e a implementação das suas respectivas estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

§ 1º - Como meio primordial de consecução das metas deste PNE, no prazo de 1 ano a contar da aprovação desta Lei, o Congresso Nacional regulamentará o Regime de Colaboração para a área de educação, por Lei Complementar, segundo o disposto no parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988.

O projeto original do Novo Plano Nacional de Educação prevê a colaboração na concepção de que esta já se encontra regulamentada e seus mecanismos poderão ser formalizados por instrumentos jurídicos (os consórcios e convênios de cooperação), “complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca” (Art. 7º do PL 8.035/2010).

O regime de colaboração não pode ser concebido como um instrumento que “possibilita” a pactuação entre os entes para a oferta da Educação, já que as formas de colaboração e toda normativa referente à Educação corroboram para isso. Nosso entendimento é que esse instituto é delineador da atuação conjunta para a consecução da competência educacional comum, logo, não é conduzido pela “possibilidade” de pactuação, mas, pela “compulsoriedade” quando os organismos de decisão conjunta por ele organizado (a exemplo dos conselhos regionais) assim determinarem. O que o Novo Plano Nacional de Educação traz é a continuidade das concepções anteriores sobre regime de colaboração, ou seja, sinônimas de formas de colaboração.

Conclusão

Nos projetos de Lei analisados, percebemos que a indefinição da cooperação, tanto no campo conceitual quanto no campo normativo, influenciada por fatores extraconstitucionais, foram determinantes na ação do Legislativo para regulamentação do regime de colaboração.

Assim, o problema quanto à normatização da colaboração gira em torno de sua própria definição. Essa indefinição (tanto normativa quanto conceitual) complica a relação intergovernamental dos entes federados, segundo o modelo cooperativo-competitivo da

federação, constituído historicamente pelo jogo das forças das autonomias concorrentes das unidades subnacionais.

Influenciados, principalmente, pelos princípios da subsidiariedade e da eficiência, durante a década de 90, esse instituto foi interpretado como definição de tarefas e distribuição de encargos entre os entes da federação. A EC 14/96 ao estabelecer a área de atuação prioritária e o mecanismo de financiamento, e a EC 19/98 ao normatizar o Art. 241 da CF/88 prevendo a possibilidade de pactuação por meio de consórcios e convênios de cooperação, traduzem-se em estratégias que tentam encobrir a falta do regime de colaboração e inserir um princípio incompatível com a competência educacional como prevista na redação original da Constituição: o princípio da subsidiariedade. Dessa forma, evidenciamos as implicações dessa concepção de colaboração nas políticas educacionais.

Em suma, observamos que os princípios da eficiência (redução dos custos e aumento da qualidade dos serviços) e da subsidiariedade (serviço melhor executado por aqueles que estão mais próximos do “cliente-cidadão”) passaram a nortear, de forma mais incisiva, as ações estatais na Educação, principalmente com a institucionalização das “formas de colaboração” pela EC 19/98, que regulamentou os consórcios e convênios de cooperação, atendendo aos preceitos liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores (GABARDO, 2009) do neoliberalismo, evocando a distorção conceitual da colaboração não como um regime, mas, como uma opção política.

Demonstramos que “formas de colaboração” é instituto jurídico-político que não pode ser confundido com regime de colaboração, porque são acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos, e não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para os entes federativos. O regime de colaboração (normas de cooperação), se regulamentado, configura-se como um instituto obrigatório, não vulnerável à uma “possível adesão” e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais.

Referências

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Estudos Sociais*, nº 28, ano 10. p. 88 a 108. Julho de 1995.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010.

_____. Município, federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333 f. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad. 2003.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº. 14 de 12 de setembro de 1996;

_____. Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996

CEDES. Emendas apresentadas ao Projeto de Lei 8035/2010. Disponível em www.cedes.unicamp.br, acesso em 12/05/2011.

COSTA, A. C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da Educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, vol. 26, n. 1. Jan/abr. 2010. p. 105 – 121

CURY, C.R.J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N.S.C.; SCHLESENER, A. (Org.). *Políticas públicas e gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113–129.

GABARDO, E. *Interesse público e subsidiariedade: o estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HAGUETE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/>. Acesso em: 20 out. 2009.

HORTA, R. M. *Direito Constitucional*. 3 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LECLERC, G.F.E. O conceito normativo do Regime de Colaboração enquanto construção do espaço público de direitos: mediações na interlocução institucional do percurso do Prof. Dr. Neroaldo Pontes Azevedo. 2007. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. 2007.

MAGALHÃES, J. L. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos. 2000.

ROCHA, C. L. República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey. 1997.

SARI, M. T. Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul. 2009. 199 f. Dissertação (mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

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

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. Lua Nova Revista de Cultura e Política. Federação & Políticas. n. 52. Campinas. CEDEC. 2001.

WEBER, M. *A objetividade do conhecimento nas ciências sociais*. 9. ed. São Paulo: Ática. 2002.

_____, M. *Metodologia da ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2001.

WERLE, F. O. C. Regime de Colaboração entre os Entes Federados: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul. In: I Congresso Ibero-brasileiro de Política e Administração da Educação, IV Congresso do Fórum Português de Administração educacional. 2010. Anais eletrônicos, disponível em <http://www.anpae.org.br/iberoluso-brasileiro2010/cdrom/37.pdf>:> acesso em 27/06/2011.