AS INICIATIVAS DO LEGISLATIVO PARA REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Simone Alves Cassini
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Brasil
scassini@hotmail.com

Resumo

O artigo traz os resultados da pesquisa de mestrado que, por meio da sociologia compreensiva, objetou interpretar a concepção de regime de colaboração quanto à oferta educacional no Brasil. Analisando os Projetos de Lei apresentados no período de 1996 a 2010, os resultados da pesquisa apontam que o sentido atribuído ao regime de colaboração foi influenciado por fatores vigentes no período da Reforma Gerencial do Estado, com estratégias para encobrir a falta desse instituto, agravando o jogo competitivo não colaborativo inerente ao pacto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Federação; colaboração; Educação.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa sobre a atuação do Legislativo Nacional para regulamentação do regime de colaboração (período de 1996 a 2010), tendo como enfoque metodológico a sociologia compreensiva de Max Weber, adotas as categorias de análise Estado e política o que limitou a pesquisa ao aspecto jurídico-político do federalismo cooperativo brasileiro.

Dentre os fatores que influenciaram a escolha pelo tema estão os constantes debates acerca do regime de colaboração (principalmente durante as Conferências Nacionais de Educação), que problematizaram tanto a regulamentação quanto a significação desse instituto, por se tratar de um mecanismo previsto na Constituição brasileira, mas sequer definido no campo da política educacional. Assim, como forma de compreender esse mecanismo na organização administrativa estatal, a pesquisa procurou primeiramente traçar as características do objeto para, em seguida, analisar como esse instituto é interpretado 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 no

desenvolvimento da pesquisa; na segunda parte esteja apresentada, a partir dos documentos propostos 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.

Definição do objeto de pesquisa e a escolha da metodologia.

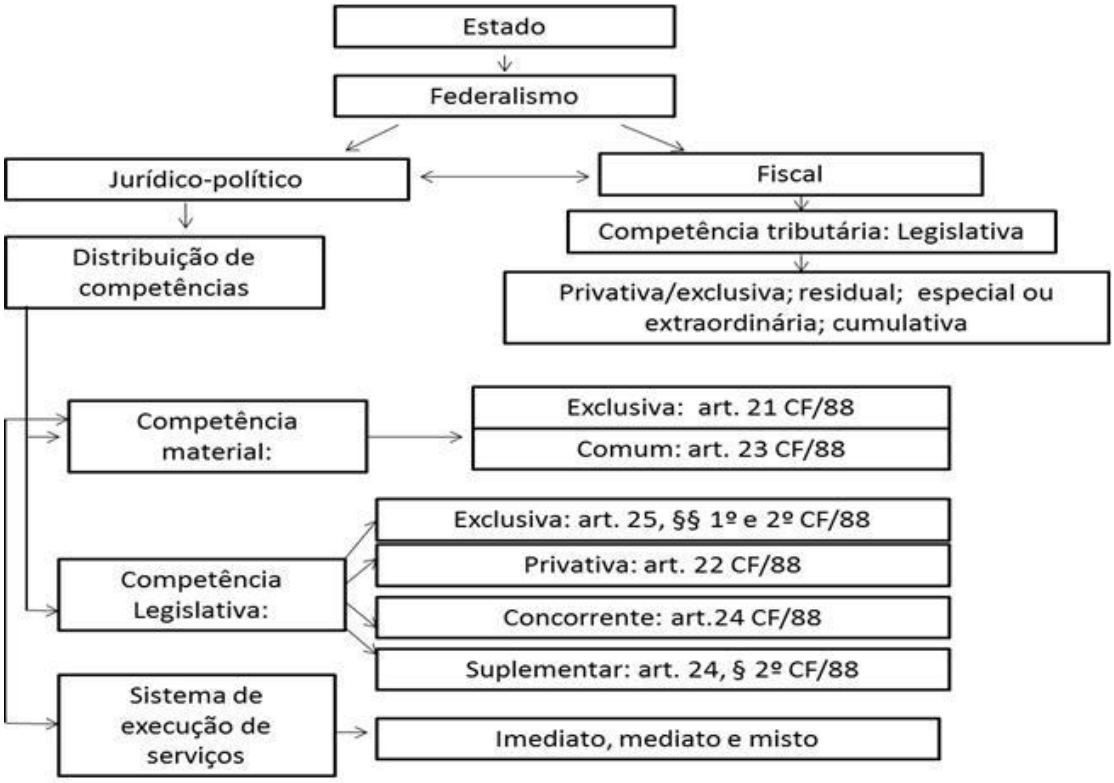
Revisando a bibliografia sobre o regime de colaboração para a educação encontramos alguns trabalhos que tratam do objeto, porém, privilegiaram a análise sobre a atuação do Executivo na implementação de políticas sob o pretexto do regime de colaboração (SARI, 2009; WERLE, 2010), abordando a relação intergovernamental 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, até o ano de 2010, qualquer trabalho relacionado ao aspecto normativo desse instituto, o que definiu como campo investigativo o Poder Legislativo.

Assim, para consecução da pesquisa tornou-se imprescindível traçarmos as características do objeto segundo a fonte material direta: a Constituição Federal de 1988. Previsto no parágrafo único do art. 23 e 211 da Constituição Federal de 1988[1], além de enunciado no § 1º do Art. 5º, caput do art. 8º e § 1º do art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº. 9.493/96) [2], o "regime 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.
Art. 62 A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior [...]

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 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 brasileiro.

A dinâmica federativa pode ser esquematizada da forma seguinte:



ESQUEMA 1: FEDERALISMO BRASILEIRO
Fonte: Elaborado pela autora

O esquema está representando a forma de Estado brasileiro (federalismo cooperativo), que 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 serviços adotada.

---

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

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). Deste 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.

Previsto em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação, somente após 9 anos da previsão constitucional é que esse instituto passou a ser objeto do Legislativo, porém, os princípios predominantes na década de 90 eram bem diferentes dos 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 (GABARDO, 2009).

Com isso, estratégias de distorção do sentido da colaboração foram inseridas na legislação da Educação e o regime de colaboração 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).

A coordenação é um mecanismo vertical da União utilizado para induzir os entes a aderirem às políticas por ela criadas. Pela falta de regulamentação da colaboração, esse mecanismo é constantemente utilizado, tornando-se frequente as políticas de indução federal que se traduzem por "minipactos" (ARAUJO, 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). A exclusiva utilização da coordenação federativa (sem o instituto da cooperação horizontal) que é sinônima de indução federal, não é capaz de institucionalizar um Sistema Nacional de Educação, mas de levar à caracterização de um Sistema Federal de Educação (ARAUJO, 2010). 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).

Coordenação não pode ser confundida com colaboração intergovernamental. 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 que, neste caso, deve ser concretizada de forma conjunta (BERCOVICI, 2003).

Ao traçamos as características do objeto, delimitamos sua análise estabelecendo os limites da pesquisa de modo a isolar da imensidão absoluta, um fragmento ínfimo (WEBER, 2002). Assim, a pesquisa foi baseada na sociologia compreensiva[3] com a finalidade de 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 concepção de regime de colaboração atribuída pelo Estado, por meio dos agentes do Legislativo nacional.

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 análise os Projetos de Lei (PL) que objetivaram regulamentar o regime de colaboração.

Em contato com as fontes, encontramos no Congresso Nacional, desde a promulgação da Constituição até o início do ano de 2010, cinco Projetos de Lei relacionados ao regime de colaboração, quais sejam: PL 1946/96 – Deputado Maurício Requião PMDB/PR; PL 4553/1998 – Deputado Ivan Valente PT/SP; PL 4283/2001 – Deputado Paulo Lima PMDB/SP; PL 237/2001 – Senador Ricardo Santos PSDB/ES e PL 7666/2006 – Deputado Ricardo Santos PSDB/ES. Durante a análise das fontes, surgiu

[3] Na sociologia compreensiva, a realidade "Estado" não consiste apenas nem fundamentalmente nos seus elementos jurídicos, pois suas ações são sociais (não meramente institucionais), atribuídas por agentes capazes de dotá-las de sentido (WEBER, 2001).

a necessidade de análise da EC 14/96 e EC 53/2006 (PEC 233/95 e 536/97), como exposto a seguir.

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

Na análise das fontes, buscamos compreender a interpretação dada ao regime de colaboração, considerando os aspectos históricos e extraconstitucionais que influenciaram as ações dos agentes do Estado que, conforme a metodologia adotada, serviram de conexão de sentido para a interpretação da ação.

A iniciar pelo PL 1.946/96, do Deputado Maurício Requião PMDB/PR, que propôs regulamentar as "formas de colaboração" entre os sistemas de ensino, encetando a estratégia neoliberal de distorção conceitual do regime de colaboração como instrumento de articulação e atuação conjunta, para dispositivo de fragmentação de políticas por meio da definição da atuação prioritária.[4] 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.

A justificativa do PL foi fundamentada pelo 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". Trata-se de estratégia própria aos princípios da eficiência e subsidiariedade, que objetivam a integração aos princípios inerentes à política *accontability*. Em síntese, com a definição da atuação prioritária o

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

PL objetivava delinear onde se daria tanto o controle social da administração pública quanto a responsabilização.

Assim, a concepção de regime de colaboração foi influenciada pela concepção 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).

A concepção de colaboração pela divisão da atuação prioritária foi inseria na EC 14/96[5] pela Emenda Modificativa (EM) nº. 20, que definiu a atuação prioritária e o papel subsidiário da União (função supletiva e redistributiva), e passou a ser interpretado como a regulamentação da colaboração. Em síntese, essa Emenda modificou a Constituição Federal de 1988 quanto às atribuições dos entes federados à competência educacional (a atuação prioritária); 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.

Essa interpretação de que o regime de colaboração foi regulamentado pela EC 14/96 pôde ser percebida no PL 4.553/1998, do Deputado Ivan Valente PT/SP, que objetivou modificar dispositivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) sob justificativa de que caberia a todos os entes federados a oferta de ensino fundamental, mediante regime de colaboração. O PL mencionou a cooperação segundo a estratégia neoliberal de distorção conceitual desse instituto, apresentando-o como sinônimo de "formas de colaboração", instrumento inserido a partir da década de 90 para encobrir a falta da cooperação, tendo como corolário dessa concepção a negociação federativa. O projeto foi arquivado por fim de legislatura, sem qualquer debate ou relatoria.

Entendendo que a colaboração também já se encontrava regulamentada para o Ensino Fundamental, o Deputado Paulo Lima PMDB/SP, por meio PL 4.283/2001, pretendeu

[5] Emenda Constitucional que instituiu o (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, hoje Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB).

regulamentar a colaboração para a educação infantil. O objetivo do projeto, segundo a explicação da ementa, foi a criação de 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 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.

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, da Câmara dos Deputados) sem ir à votação 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, 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.

O deputado Ricardo Santos, ao propor sua regulamentação seguiu regras impostas por 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 responsabilidades. Dessa forma, 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. Deste modo, quanto à execução dos serviços, o regime de colaboração passa a ser traduzido como instituto que regulariza as situações de transferências de encargos e responsabilidades, primordialmente, dos estados aos municípios, por meio de "acordo de colaboração mútua".

Quanto ao mecanismo de gestão, o projeto avançou 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, regrediu quando previu a possibilidade de instituição de mecanismo de decisão conjunta, como os conselhos regionais e órgãos regionais das secretarias estaduais, deixando como uma opção do ente subnacional. O Projeto de Lei 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 da Câmara) sob alegação de erro de iniciativa.[6]

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.

[6] 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, que visam complementar, integrar o Texto Constitucional. O autor do Projeto de Lei citado apresentou-a como Projeto de Lei Ordinária, provocando o erro de iniciativa. Toda matéria sujeita à Lei Complementar está prescrita na Constituição Federal.

A emenda do Deputado não foi aprovada pela Comissão Especial, e a única expressão sobre a colaboração, inserida nessa PEC foi introduzida pela emenda modificativa nº 20, apresentada pelo parlamentar Carlos Abicalil (2005), que modificou a redação original do parágrafo único do art. 23 da CF/88, 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, fomentando ainda mais o debate nacional sobre a concepção de colaboração para a organização da educação nacional.

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, emanadas do projeto de Reforma do Estado, o que fez com que a EC 14/96 fosse confundida com a regulamentação do regime de colaboração. Nossas análises apontaram as ações do legislativo como estratégias que objetivavam 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.[7]

O princípio da subsidiariedade, até então, 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.

Assim, 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 103/2012), ao estabelecer que:

> Art. 7º.
> § 2º 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 se 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 103/2012 recebeu quase três mil emendas. Dos projetos que tramitaram no

[7] Objetivou alterar o art. 87 da LDBEN, que previa atuação supletiva dos estados e da União em atribuições de competência de todos os entes, como matrícula inicial no Ensino Fundamental e capacitação de professores. Sua concepção era de que a ação supletiva seria apenas da União.

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 no Novo Plano, o prazo de um ano para a regulamentação do regime de colaboração, conforme tabela:

FOCO DA PROPOSTA	EMENDA
EMENDAS MODIFICATIVAS E ADITIVAS Modifique-se os parágrafos 1º., 2º. E 3º. Do Artigo 7º do PL n° 8.035/10	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. § 2º - O processo de regulamentação do regime de colaboração pelo Congresso Nacional observará o princípio de gestão democrática assegurado no inciso VII do Art. 206 da CF de 1988. § 3º - O regime de colaboração para a área de educação deverá observar o disposto no Artigo 3º, inciso III, no Artigo 19, inciso VII, e no Artigo 170 da CF de 1988, bem como no Art. 75 da LDBEN.

TABELA 1: EMENDAS APRESENTADAS PELO CEDES AO PNE.

Fonte: Emendas apresentadas no III Seminário de Educação Brasileira, promovido pelo CEDES, realizado na Unicamp em março de 2011, disponível no site www.cedes.unicamp.br

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).

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 (considerados como conexão de sentido para a interpretação da ação, segundo a metodologia adotada) foram determinantes na ação do Legislativo para regulamentação do regime de colaboração, conforme a síntese da análise:

PROJETO ANALISADO		AGENTES	CONEXÃO DE SENTIDO	INTERPRETAÇÃO DA AÇÃO concepção da colaboração	
PL 1.946/1996		Maurício Requião PMDB/PR	Princípios da subsidiariedade e eficiência (Reforma do Estado)	Regime de colaboração ainda não regulamentado. Necessidade de regulamentar por meio da definição da atuação prioritária, papel subsidiário da União e responsabilização do ente subnacional.	ARQUIVADO
PEC 233/95 EC 14/96	EM 20	Marisa Serrano PMDB/MS	Princípios da subsidiariedade e eficiência (Reforma do Estado)	Definição da atuação prioritária, papel subsidiário da União (função supletiva e redistributiva), que significaria a regulamentação da colaboração.	ACATADAS
	EM 41	Maria Elvira PMDB/MG			
PL 4.553/98		Ivan Valente PT/SP	EC 14/96	Regime de colaboração já regulamentado pela EC 14/96, por meio da definição da atuação prioritária.	ARQUIVADO
PL 4.283/2001		Paulo Lima PMDB/SP	Princípio da subsidiariedade na sua versão privatizadora.	Necessidade de regulamentação do regime de colaboração para a Educação infantil. Colaboração inclui a família, com prestação pecuniária.	ARQUIVADO
L 237/2001 PL 7.666/06		Ricardo Santos PSDB/ES Co-autor: Carlos Humberto Manatto PDT/ES	EC 14/96, concepção da atuação prioritária. Princípio da subsidiariedade. Necessidade de ¨regular¨ o regime de colaboração.	A necessidade de norma que defina o regime de colaboração, obedecendo as regras da atuação prioritária para a execução dos serviços educacionais, porém, instituindo mecanismos de gestão conjunta.	ARQUIVADO
PEC 536/97 – EC 53/2006	EM 04	Ivan Valente PSOL/SP	Necessidade de regulamentar o regime de colaboração. Motivo na Justificativa da lei.	Reconhecimento da necessidade de regulamentação do regime de colaboração (como instrumento de atuação conjunta) e de sua complexidade, estabelecendo prazo para a regulamentação.	REJEITADA
	EM20	Carlos Abicalil PT/MT Neyde Aparecida PT/GO		Reconhecimento da complexidade do regime de colaboração (normas de cooperação), modificação na previsão do texto Constitucional para Leis Complementares (no plural) regulamentarem cada competência descrita no art. 23.	ACATADA

TABELA 2: SÍNTESE DA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI
Fonte: Elaborado pela autora

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 "minipactos" (ARAUJO, 2010), que não se caracterizam como instrumentos obrigatórios. O regime de colaboração (normas de cooperação), se regulamentado, configura-se como um instituto obrigatório, não vulnerável a 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, característica do federalismo predatório brasileiro (BERCOVIC, 2003).

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: Líber 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.