

FEDERALISMO E POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL: DEBATES E TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Simone Alves **Cassini** – UFES

Agência Financiadora: CAPES

Este trabalho refere-se a uma pesquisa em andamento para dissertação, tendo como objeto a análise dos debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração quanto à oferta educacional em âmbito nacional e as regulamentações promulgadas nos estados da federação. O campo de pesquisa é o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e as Assembléias Legislativas dos estados, tendo como fontes os relatórios dos Projetos de Lei que tramitaram nas no Congresso Nacional, bem como a legislação aprovada em alguns estados da federação.

Assim, trata-se de estudo que envolve a relação intergovernamental no estabelecimento de políticas educacionais, o que está estreitamente relacionada à forma¹ de Estado, mas a ênfase não recai sobre a ação do Poder Executivo, que é objeto freqüente nas pesquisas de Política Educacional, pois a proposta de investigação prioriza a atuação do Poder Legislativo, tendo como base teórica aportes do Direito e da Teoria Política.

Analisar as relações federativas, tomando como questão central a problemática da regulamentação do regime de colaboração, requer apreender que a forma do Estado interfere diretamente nesta questão. Assim, utilizamos para análise a concepção histórico-interpretativa, levantando as seguintes questões de investigação: Quais foram os debates, proposições e propostas de regulamentação do regime de colaboração quanto à oferta educacional que tramitaram no Congresso Nacional? Como esse instituto se apresenta regulamentado nos estados da federação?

Para responder a essas questões de investigação utilizaremos, como técnica, a análise de documentos do Poder Legislativo que expressam medidas legais que tiveram influência no debate sobre o regime de colaboração nas políticas educacionais. Desta forma, serão

¹ Esse tema é complexo e abrangente, uma vez que apresenta variações conforme aspectos históricos e suas concepções, que caracterizam o tipo de Estado (feudal, burguês, socialista, liberal, fascista, comunista, nazista, entre outros), forma de governo (monarquia, parlamentarismo ou república), forma de Estado (Unitário ou Federal), regime de governo (democracia, ditadura) dentre outros aspectos (BOBBIO, 2004; ZIMERMANN, 2005; AZAMBUJA, 2008)

analisados os projetos de lei, as posições políticas e/ou político/partidárias (proposição de bancada), os debates dos membros do Congresso Nacional envolvidos no processo de tramitação dos projetos de Lei, principalmente da Comissão de Educação da Câmara e do Senado. Nos estados, a pesquisa recairá sobre a análise das Leis de implementação do regime de colaboração, ou seja, serão tomadas como fontes, leis produzidas pelo legislativo estadual (Assembléias Legislativa dos estados da federação) que disciplinam a relação intergovernamental na oferta de serviços educacionais e/ou instituição de políticas educacionais.

A Constituição Federal de 1988 foi primeira² a prever a possibilidade de se estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado “regime de colaboração/cooperação”. A problemática encontra-se na (falta) regulamentação desse instituto, agravada pela normativa constitucional, por apresentá-lo em uma norma com eficácia relativa dependente de complementação. Isso alude que a Magna Carta não definiu como esse instituto seria aplicado nas relações intergovernamentais, deixando sua definição a cargo de uma posterior Lei Complementar.

As propostas de regulamentação apresentadas no Congresso não foram aprovadas. O que vem sendo regulamentado sobre a matéria é no âmbito dos estados quanto à relação entre sistemas de ensino estaduais e municipais, apresentando formas diversas de colaboração e interpretações distintas sobre o conceito de regime de colaboração. Os Projetos de Lei que tramitaram no Congresso Nacional foram:

- a) PL 1946/96 – apresentado por Maurício Requião, deputado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/PR) – O projeto apresenta formas de colaboração entre os sistemas de ensino. Esse projeto apresenta relatoria, com parecer conclusivo, além de dois substitutivos apresentados pelas comissões.
- b) PL 4553/1998 – apresentado por Ivan Valente, deputado pelo Partido dos Trabalhadores (PT/SP) – Modifica dispositivo da LDBEN sob justificativa de que cabe

² Não foi a primeira a estabelecer a forma federativa de Estado (o que está estabelecida desde 1891, na primeira Constituição Republicana do Brasil), mas foi a primeira a prever o regime de colaboração.

a todos os entes federados a oferta de ensino fundamental, sob regime de colaboração. Projeto arquivado sob alegação de fim da legislatura, sem qualquer debate ou relatoria.

c) PL 4283/2001 – apresentado por Paulo Lima deputado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/SP) – Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios, a explicação da ementa é a criação de centros públicos de educação infantil. Arquivado 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 Plenário, por entenderem (os relatores) tratar de matéria (oferta 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.

d) PL 237/2001 – proposto por Ricardo Santos, deputado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/ES) – Regulamenta o regime de colaboração entre a União, os estados, Distrito Federal e municípios, na organização dos seus sistemas de ensino. Foi arquivado ao final da legislatura, sem relatoria.

e) PL 7666/2006 – proposto por Ricardo Santos, deputado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/ES), sendo co-autor Carlos Humberto Manato deputado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT/ES). Trata de reapresentação do projeto anterior (237/2001), iniciado no Senado. Foi arquivado 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 iniciativa³.

Os relatórios referentes aos Projetos de Lei que tratam da regulamentação do regime de colaboração não estão relacionados à matéria em si. Quando não arquivados por fim de legislatura, apresentam apenas questões procedimentais ou legais, sem entrar na matéria de interesse deste trabalho. Assim, para apreender o sentido que o regime de colaboração assumiu nas propostas apresentadas, alguns deputados que apresentaram os projetos serão entrevistados, com intuito de obter informações sobre a concepção de regime de colaboração, os entraves na apresentação de suas propostas, e o objetivo principal em ter aprovadas tais normativas.

³ O erro no processo legislativo está relacionado ao art. 23 parágrafo único que prescreve o instituto "regime de colaboração" como matéria de regulamentação por Lei Complementar, que visa complementar, integrar o Texto Constitucional. O autor do Projeto de Lei citado apresentou-a como Projeto de Lei Ordinária.

Nos estados da federação, a regulamentação desse instituto apresenta características diferentes. Por tratar-se de uma pesquisa em fase de elaboração, apresentaremos dados parciais dos estados do Acre, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, em que o "regime de Colaboração", apresenta-se regulamentado pelas normas:

a) Estado do Acre: Lei 1.694/05 - Institui o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. Prevê a modalidade de consórcio público como forma de garantir a cooperação entre os entes federativos que participam do Sistema, por meio de termo de integração. A experiência de cooperação do estado do Acre resultou no prêmio Inovação em Gestão Educacional, em 2006.

b) Estado do Espírito Santo: Lei 4.475/90, que institui o Programa de Municipalização na oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental oficial do Estado do Espírito Santo – PROMUNE, em regime colaboração mútua com os municípios, sendo revogada pela Lei 5.474/97, que institui diretrizes no processo de municipalização sob a égide da cooperação mútua, alterada pela Lei 5.853/99. Prevê a transferências de encargos e serviços educacionais para os municípios. A experiência capixaba resultou em um acúmulo de dívidas dos municípios com o estado pela cessão de pessoal, que até 2006 ultrapassava 14 milhões⁴.

c) Estado do Rio Grande do Sul: Lei nº. 10.576/95 dispõe sobre a Gestão Democrática do ensino público. O regime de colaboração encontra-se previsto no capítulo V. Inova ao criar o Grupo de Assessoramento, órgão paritário e permanente de discussão para aperfeiçoamento e implementação de formas de colaboração.

Considerações Finais

Os conceitos jurídicos-políticos a serem analisados nesta pesquisa estão relacionados à distribuição de competência, que envolve os institutos da coordenação e colaboração federativa, na concepção de Bercovic (2003), em que coordenação é o procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação, e se materializa nas competências concorrentes, previstas no art. 24 da CF/88. A

⁴ Dados apresentados na justificativa do Projeto de Lei do Executivo nº. 373/2007.

cooperação se difere da coordenação com relação à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente. A cooperação se materializa nas competências comuns, previstas no artigo 23 da CF/88.

Segundo Cury (2006), trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. No mesmo sentido, Reis (2000) afirma que, por meio da repartição de competências, bem como por sua estruturação, pode ser identificado o tipo de federalismo adotado, sendo esse um assunto básico para a explicação da forma federativa de Estado e mola mestra de sustentação constitucional do federalismo.

No Brasil o regime de colaboração é uma norma de eficácia relativa dependente de complementação. Assim, a implementação desse instituto depende primeiramente da atuação do Poder Legislativo que, apesar de algumas tentativas, não obteve êxito em âmbito nacional. Já nas esferas estaduais, é possível encontrar tal instituto regulamentado, apresentando características e concepções diferenciadas, mas que indicam certo distanciamento teórico e conceitual do significado estrito do “regime de colaboração”, se configurando mais como coordenação do que como cooperação.

Referências

AZAMBUJA, D. *Teoria Geral do Estado* (4ª ed.). São Paulo: Globo. 2008

ACRE. Lei nº. 1.694/05, de 21 de dezembro de 2005

BERCOVIC, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad. 2003

BOBBIO, N. *Estado, governo de Sociedade: Para uma teoria geral da política* (11ª ed.). São Paulo: Paz e Terra. 2004

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*: 05 de outubro de 1988

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, 2006. p. 113 – 129

ESPÍRITO SANTO, Lei nº. 4.475, de 28 de novembro de 1990

_____, Lei nº. 5.474, de 6 de outubro de 1997

REIS, E. F. *Federalismo fiscal: normas concorrentes e normas gerais de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos. 2000.

ZIMMERMANN, A. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº. 10.474, de 14 de novembro de 1995