

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO CENTRO  
DE EDUCAÇÃO**

**SIMONE ALVES CASSINI**

**FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A ATUAÇÃO DO  
PODER LEGISLATIVO NACIONAL PARA A  
REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

VITÓRIA  
2011

**SIMONE ALVES CASSINI**

**FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A ATUAÇÃO DO  
PODER LEGISLATIVO NACIONAL PARA A  
REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação, vinculada à linha de pesquisa: História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo.

VITÓRIA

2011

**SIMONE ALVES CASSINI**

**FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO  
NACIONAL PARA A REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 30 de agosto de 2011.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Profª Drª Gilda Cardoso de Araujo**  
**Orientadora**

---

**Profª Drª Cleonara Maria Schwartz**  
**Universidade Federal do Espírito Santo**

---

**Profª Drª Ana Targina Rodrigues Ferraz**  
**Universidade Federal do Espírito Santo**

---

**Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury**  
**Pontifícia Universidade Católica - MG**

A toda minha família, pois  
"Família é quem você escolhe para viver  
Família é quem você escolhe pra você  
Não é preciso ter conta sanguínea, é  
preciso ter um pouco mais de sintonia."  
(Não perca as crianças de vista. O Rappa)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, ser onipotente, onisciente e onipresente, pelo amor perfeito e puro;

À minha família, por entender a minha dedicação à “causa” e, principalmente, ao meu pequeno Léo, que mesmo sem compreender, se adaptou à minha rotina de pesquisadora;

Àquela que me incentivou na atividade de pesquisa, mais que uma orientadora, uma mestra que honra a Universidade com ética, dedicação e amor à atividade docente. Que sem dúvida está deixando marcas na comunidade educacional não só pelo seu inestimável conhecimento, mas também, pela originalidade e senso de humor, fazendo história e deixando discípulos, a que tenho a honra de me considerar um deles.

Às Professoras Ana Targina Rodrigues Ferraz e Cleonara Maria Schwartz pela leitura cuidadosa e pelas contribuições na banca de qualificação.

Ao professor Carlos Roberto Jamil Cury, pela honra de tê-lo como avaliador na banca de defesa e dissertação.

Aos funcionários do PPGE, professores e colegas de turma.

Muito Obrigada!

**Pra manter ou mudar (a do piano)  
Móveis Coloniais De Acaju**

Tudo que eu queria di  
Alguém disse antes de mim  
Tudo que eu queria enxergar  
Já foi visto por alguém

Nada do que eu sei me diz quem eu sou  
Nada do que eu sou de fato sou eu?

Tudo que eu queria fazer  
Alguém fez antes de mim  
Tudo que eu queria inventar  
Foi criado por alguém

Nada do que eu sou me diz o que eu sei  
Nada do que eu sei de fato é meu?

Algo explodiu no infinito  
Fez de migalhas  
Um céu pontilhado em negrito  
Um ponto meu mundo girou  
Pra criar num minuto  
Todas as coisas que são  
Pra manter ou mudar

Sempre que eu tento acabar  
Já desisto antes do fim  
Sempre que eu tento entender  
Nada explica muito bem

Sempre a explicação me diz o que eu sei:  
"Sempre que eu sei, alguém me ensinou"  
[...]

Agora reinvento  
E refaço a roda, fogo, vento  
E retomo o dia, sono, beijo  
E repenso o que já li  
Redescubro um livro, som, silêncio  
[...]

Tudo que irá existir  
Tem uma porção de mim  
Tudo que parece ser eu  
É um bocado de alguém

Tudo que eu sei me diz do que sou  
Tudo que eu sou também será seu

## RESUMO

Esta pesquisa, de natureza conceitual, teve como objetivo 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. Para isso, utilizamos como metodologia a sociologia compreensiva de Max Weber e como técnica de pesquisa a análise documental. O regime de colaboração/cooperação, que para a Educação está prescrito no art. 211 da Constituição de 1988, é um instituto necessário à execução das competências comuns (parágrafo único do art. 23), prescrito em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação ainda não regulamentada e, sequer, teoricamente definida. Mas a falta de regulamentação não necessariamente significou falta de atuação do Legislativo. Cinco projetos de Lei foram apresentados no Congresso Nacional sob a justificativa de regulamentação do instituto da colaboração. Para interpretá-lo, traçamos as características Constitucionais do Estado, caracterizando o regime de colaboração como um instituto inerente à sua forma (federalismo cooperativo). Verificamos que o sentido atribuído pelo Legislativo ao regime de colaboração, interpretado segundo as ações desses agentes na tentativa de regulamentá-lo, seguiram concepções influenciadas por fatores extraconstitucionais a cada Projeto de Lei apresentado, o que resultou na sua distorção conceitual, ocasionada principalmente pelos princípios da eficiência e subsidiariedade, no período em que houve mudanças na organização da Educação nacional: Período da Reforma Gerencial do Estado. Instituir “formas de colaboração” foi a estratégia para encobrir a falta desse instituto, incluído no jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais

**Palavras-chave:** Federação, regime de colaboração, Educação.

## ABSTRACT

This research, conceptual in nature, aimed at analyzing the attempts at regulation of the Collaborative for Education before Congress after the National Constitution of 1988 in order to interpret the concept of collaborative arrangements granted by the State, through the agents of the national legislature. We utilize the methodology as comprehensive sociology of Max Weber and as a research technique to document analysis. The system of collaboration / cooperation, which is prescribed for Education in Art. 211 of the Constitution of 1988, an institute is needed to implement the common skills (paragraph of art. 23), prescribed in a standard complement-dependent relative efficacy is not regulated, and even theoretically defined. But the lack of regulation does not necessarily mean lack of action of the Legislature. Five bills were introduced in Congress on the grounds of the Institute of regulatory collaboration. To interpret it, we draw the characteristics of the Constitutional State, characterizing the regime as a collaboration inherent in his institute (cooperative federalism). We found that the meaning assigned by the Legislature under cooperation, interpreted according to the actions of these agents in an attempt to regulate it, followed by factors extra-influenced designs every Bill presented, which resulted in their conceptual distortion, caused mainly by the principles efficiency and subsidiarity, the period in which there were changes in the organization of national education: Duration of the Managerial State Reform. Establish "forms of collaboration" was the strategy to cover up the lack of this institute, included in defensive game and not collaborative units of subnational

**Key-words:** Federacy, regimen of cooperation, education.



## LISTA DE SIGLAS

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos  
CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional  
CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural  
CAS – Comissão de Assuntos Sociais  
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática  
CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática  
CDC – Comissão de Defesa do Consumidor  
CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio  
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa  
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias  
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo  
CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano  
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte  
CEC – Comissão de Educação e Cultura  
CF – Constituição Federal  
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação  
CLP – Comissão de Legislação Participativa  
CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle  
CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
CME – Comissão de Minas e Energia  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
CONEB – Conferência Nacional da Educação Básica

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CTD – Comissão de Turismo e Desporto

CVT – Comissão de Viação e Transportes

EC – Emenda Constitucional

EM – Emenda Modificativa

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GESNI – Grupo de Estudos Nordeste Independente

GT5 – Grupo de Trabalho 5

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

LC – Lei Complementar

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MIP – Movimento pela Independência do Pampa

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

USP – Universidade de São Paulo

## LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Objeto de pesquisa.....	16
Esquema 2 – Metodologia de pesquisa.....	34
Esquema 3 – Classificação das formas de Estado .....	42
Esquema 4 – Variação da forma de Estado .....	46
Esquema 5 – Educação segundo a Constituição Federal de 1988.....	70

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Emendas apresentadas pelo CEDES ao PL nº. 8035/2010.....	127
Tabela 2 – Síntese da análise dos Projetos de Lei.....	130

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
<b>1 OBJETO DE PESQUISA .....</b>	<b>15</b>
1.1 DO PROBLEMA SOCIAL À SUA FORMULAÇÃO CIENTÍFICA: OS OBJETIVOS DA PESQUISA .....	18
1.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO.....	21
1.3 CONTEXTO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA .....	28
<b>1.3.1 Princípios teórico-metodológicos .....</b>	<b>28</b>
<b>1.3.2 Estrutura metodológica da pesquisa.....</b>	<b>32</b>
<b>1.3.3 Campo de pesquisa.....</b>	<b>34</b>
<b>1.3.4 Sujeitos e técnica da pesquisa .....</b>	<b>38</b>
1.4 ESTADO: ELEMENTOS CONCEITUAIS .....	39
<b>2 FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO: CONFIGURAÇÃO HISTÓRICA .</b>	<b>49</b>
2.1 A FORMAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DO INTERESSE DAS ELITES À QUESTÃO CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO .....	50
2.2 A OSCILAÇÃO ENTRE FEDERALISMOS CENTRÍPETO E CENTRÍFUGO E A IMPLANTAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	55
2.3 O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO .....	58
2.4 ASPECTOS FORMAIS E PRINCIPIOLÓGICOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO SEGUNDO A CARTA DE 1988 .....	62
<b>2.4.1 Repartição de competências, sistema de execução de serviços e a configuração do regime de colaboração.....</b>	<b>62</b>
<b>2.4.2 Regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa .....</b>	<b>70</b>
<b>2.4.3 Solidariedade, interesse público e subsidiariedade .....</b>	<b>77</b>
<b>3 A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO.....</b>	<b>87</b>
3.1 ESTUTURA E FUNÇÕES DO LEGISLATIVO NACIONAL .....	87
3.2 ESPÉCIES NORMATIVAS.....	89
3.3 AÇÕES PARA REGULAMENTAÇÃO DA COOPERAÇÃO NO LEGISLATIVO NACIONAL.....	94
3.4 O SENTIDO ATRIBUÍDO AO REGIME DE COLABORAÇÃO PELO LEGISLATIVO NACIONAL.....	97
3.5 A EC 14/96 (PEC 233/95) E A APARENTE REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO.....	103
3.6 A AFIRMAÇÃO DA CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE COLABORAÇÃO NO PROJETO DE LEI Nº 4.553/98 .....	106
3.7 A PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA COLABORAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PL 4.283/2001.....	110

3.8 A COLABORAÇÃO SEGUNDO OS PROJETOS DE LEI 237/2001, 7.666/06 E A PEC 536/97.....	113
<b>3.8.1 A gestão associada dos serviços públicos no PL 237/2001.....</b>	<b>114</b>
<b>3.8.2 A gestão associada dos serviços públicos na PEC 536/97 e no PL 7.666/2006 .....</b>	<b>120</b>
3.9 CONCEPÇÕES DE REGIME DE COLABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....	124
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>5 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>137</b>
ANEXO A - PL Nº. 1946/96, autoria: Deputado Maurício Requião.....	138
ANEXO B - PL Nº. 4553/96, autoria: Deputado Ivan Valente.....	140
ANEXO C - PL Nº. 4283/2001, autoria: Deputado Paulo Lima, com relatórios da CEC e CSSF. ....	142
ANEXO D - PL Nº. 237/2001, autoria: Senador Ricardo Santos .....	148
ANEXO E - PL Nº. 7666/2006, autoria: Deputados Ricardo Santos e Carlos H. Manato, com relatório da CEC. ....	154
ANEXO F - PEC 233/95 – Emenda Modificativa nº. 29, autoria: Maurício Requião. ....	162
ANEXO G – PEC 536/1997 - Emenda Substitutiva Nº. 4, – autoria: Deputado Ivan Valente. ....	164
ANEXO H – PEC 536/1997 - Emenda Modificativa Nº. 20, – autoria: Deputado Carlos Abicalil e Deputada Neyde Aparecida.....	171

## INTRODUÇÃO

A definição de um problema para prospecção científica de um objeto de pesquisa é um desafio no meio acadêmico. Pesquisar um determinado objeto requer diferenciar um problema social, ou melhor, um conhecimento popular de um conhecimento científico por meio de sua adequada significação, em que sua definição supere a forma simplesmente valorativa, para uma forma mais real (factual), sistemática e verificável de maneira aproximada.

E não foi diferente nesta pesquisa. O desafio se iniciou com a definição do próprio problema de pesquisa. Definir uma “questão” que fosse, além de um problema social, inédito e relevante para a comunidade acadêmica, levou-nos a trilhar caminhos jamais imaginados. Isso porque, as conversas informais entre orientanda e orientadora pelos corredores da Instituição foram o real motivo para a escolha do tema de pesquisa. O projeto inicial era pesquisar a relação federativa na implementação de políticas educacionais, mas os diálogos sobre questões relevantes que estavam em foco tanto no meio acadêmico quanto político, nos levou a definir como tema de pesquisa o regime de colaboração.

Definido o tema, surgiram os reais desafios: qual o problema/objeto da pesquisa? como abordá-lo? quais os princípios metodológicos e fundamentações teóricas adotar? Esses questionamentos nos fizeram garimpar pelos campos teóricos das diversas áreas do conhecimento e o contato com as produções acadêmicas disponíveis no Banco de Teses da Capes deixou evidente que não se trata de elemento novo no campo científico, e sim de uma abordagem diferenciada sobre o objeto.

Assim como na atividade de garimpo que para se traçar a “rota de procedimento” é necessário, primeiramente, conhecer o “material” a ser explorado, no próximo subtítulo procuramos identificar o objeto, conforme as características segundo a fonte material direta (Constituição Federal de 1988).

## 1 OBJETO DE PESQUISA

Trata-se de um instituto denominado “regime de colaboração”, previsto no parágrafo único do Art. 23 e Art. 211 da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, 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).<sup>2</sup> Atualmente, a dinâmica federativa na Educação<sup>3</sup> tem sido discutida no debate político nacional, configurando-se como um dilema atual e entrave na conformação de um Sistema Nacional de Educação, visto que sua indefinição colabora para a fragmentação de programas e políticas educacionais.

O "regime de colaboração/cooperação" está elencado nas Disposições Constitucionais como um instituto inerente ao princípio federativo, que integra o aspecto jurídico-político da estrutura do Estado e envolve questões relativas à sua organização, moldada pela atual Constituição que, por estabelecer uma complexa forma de distribuição de competências entre os entes federados, culminada com a

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

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 [...]

§ 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.

<sup>3</sup> Dentre os eventos que abordaram a questão podemos citar a CONEB (Conferência Nacional de Educação Básica, 2008) CONAE (Conferência Nacional de Educação, 2011), além de eventos científicos como o "Intercâmbio do GT5 na UFPR: Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil" (2011), e a programação do GT5 por ocasião da 33ª Reunião anual da Anped (2011).



previsão de uma norma de cooperação que viabilize a execução das competências comuns, caracteriza-se como Federalismo Cooperativo.

A problemática encontra-se na falta de regulamentação desse instituto, agravada pela normativa constitucional por apresentá-lo em uma norma com eficácia relativa dependente de complementação.<sup>4</sup> 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.

A dinâmica federativa nas suas perspectivas pode ser esquematizada da forma seguinte:



Fonte: Elaborado pela autora

<sup>4</sup> Krell (2008) vai além, ao dizer que a Constituição "institucionalizou um sistema perverso", quando analisa a falta de interesse da União quanto à sua regulamentação.

O esquema está representando a forma de Estado brasileiro (federalismo cooperativo), e 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 serviços (se mediato, imediato ou misto). 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). O esquema resume o contexto em que o objeto está inserido, ou seja, não é possível compreender a dinâmica federativa que justifique o regime de colaboração por meio de um conceito do termo. Sua compreensão só é possível a partir de uma análise ampla, em que Estado e política são concebidos como eixos da pesquisa.

De tal modo, traçamos as características constitucionais e delimitamos a análise do objeto, ou melhor, estabelecemos os limites da pesquisa de modo a isolar da imensidão absoluta, um fragmento ínfimo (WEBER, 2002a). Assim, esta pesquisa assume como limitação analítica o aspecto jurídico-político do federalismo brasileiro previstos na Constituição de 1988, tomando como objeto o instituto “regime de colaboração”, de forma a compreendê-lo frente às tentativas de sua regulamentação de iniciativa do Poder Legislativo nacional.

Nesse sentido, consideramos as tentativas de regulamentação do regime de colaboração e o estudo dessa ação estreitamente relacionada à forma de Estado adotada pelo Brasil.<sup>5</sup> Assunto esse que ganhou força com a atual Constituição, primeira a prever a possibilidade de se estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das

---

<sup>5</sup> “Estado” é um tema tanto complexo quanto abrangente, pois além de apresentar variações conforme sua *forma* (unitário ou federal), apresenta também, dentre outras, variações o como *tipo de Estado*, que leva em conta “as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas” (BOBBIO, 2004 p. 104) a exemplo do Estado feudal, burguês, socialista, liberal, dentre outros e *forma de governo*, que leva em conta “a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder” (BOBBIO, 2004 p. 104), como a monarquia, parlamentarismo ou república.

competências comuns, de forma a estabelecer o chamado “regime de colaboração/cooperação”.<sup>6</sup>

Atualmente, não há regulamentação de tal instituto em nível nacional. As propostas de regulamentação apresentadas no Congresso não foram aprovadas, sendo arquivadas, na sua maioria, por fim de legislatura e sem relatoria. Quanto às Emendas Constitucionais em análise, estas só atenuaram (com a política de fundos) a ausência desse instituto. O problema, ora apresentado, caracteriza-se como científico no momento em que relacionamos o objeto de estudo com os preceitos da forma federativa de Estado adotada pelo Brasil, que passa de mero instituto normativo a uma questão muito mais complexa, que envolve conceitos jurídico-políticos a serem analisados.<sup>7</sup>

## 1.1 DO PROBLEMA SOCIAL À SUA FORMULAÇÃO CIENTÍFICA: OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Traçar as características do objeto foi uma tarefa exploratória tão necessária quanto interessante. As contribuições dos debates, tanto acadêmicos quanto políticos, foram essenciais para delinear as suas peculiaridades, de forma a delimitá-lo na pesquisa e iniciá-lo como problema científico.

A começar pelos debates da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), que teve como tema central "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação", o regime de colaboração foi apontado como questão central para se ter um sistema

---

<sup>6</sup> Não foi a primeira a estabelecer a forma de Estado, pois desde a primeira Constituição Republicana (1891) a forma adotada pelo Brasil é a Federativa, mas foi a primeira a prever o instituto em estudo, ou seja, o regime de colaboração, embora a Constituição de 1946 já apresentasse um esboço desse instituto (art. 198 § 2º, que previu o regime de cooperação, para assistência da população nos estados da região nordeste, atingidos pela seca).

<sup>7</sup> Da tríplice crise contemporânea - econômico-financeira social e política - (BONAVIDES, 2010), esta questão está relacionada à crise política, sendo a problemática analisada pela natureza federativa da organização nacional.

nacional e articulado de Educação. Na Introdução ao livro "Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade", publicado pela UNESCO, Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana levantam questões para avançar na seguinte reflexão:

quais as possibilidades e limites da proposta de um Sistema Nacional de Educação e se, de imediato, não conseguimos construí-lo, o que (e como?) é possível avançar para além da prescrição do regime de colaboração entre as esferas do poder público? Nesse caso, dizer "de modo articulado" é mera tautologia, posto que "colaboração" sem "articulação" não faz sentido (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p.10).

E foram exatamente neste sentido os debates na conferência: "Colaboração Sem Articulação não Faz Sentido" (OLIVEIRA, SANTANA, 2010, p.10). E o contrário? Articulação sem colaboração faz sentido? Os termos articulação e colaboração têm significado próprio, ou se complementam?

Observamos que a problemática enfrentada, tanto pelos atores políticos quanto pelos cientistas da Educação, ultrapassam a mera definição do Sistema Nacional de Educação, porque a articulação entre os sistemas vem ganhando notória importância ao se debater não somente necessidade de regulamentação do regime de colaboração (CONEB, 2008), mas sua própria significação (CONAE, 2010).

Em suma, o problema não se insere meramente na falta de regulamentação desse instituto. A indefinição da cooperação torna enfática a ideia de que esta resulta na falta de articulação entre os sistemas de ensino e, conseqüentemente, entrave para a construção de um Sistema Nacional de Educação.

A necessidade e o ineditismo desta pesquisa não consistem apenas na forma em que o objeto é abordado, mas também, no envolvimento dos sujeitos (a atuação do Legislativo - parlamentares), e no marco analítico que adotamos, ou seja, a organização do Estado, um dos fatores que influenciam as políticas educacionais ainda pouco estudados (ABRÚCIO, 2010).

Analisar a dinâmica das relações federativas tendo como eixo as proposta de regulamentação do regime de colaboração, requer apreender que a "forma" de Estado interfere diretamente nessa questão. Assim, colocando a forma de Estado como fator para a problemática da política educacional e utilizando para análise a perspectiva histórico-interpretativa, formulamos a seguinte questão de pesquisa: quais foram os debates, proposições e propostas de regulamentação do regime de colaboração que tramitaram no Congresso Nacional? Qual sentido é atribuído, pelos agentes, ao regime de colaboração? O esforço é mais o de apreender o sentido que o regime de colaboração assume no Federalismo cooperativo brasileiro, para além de um conjunto de regras nas relações intergovernamentais.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo principal analisar as tentativas de regulamentação do regime de colaboração para a Educação que tramitaram no Congresso Nacional, pós Constituição Federal de 1988, a partir dos projetos de Lei específicos e das Emendas Constitucionais (EC) que versaram sobre o objeto (EC 14/1996 e 53/2006), utilizando para esse fim, a Sociologia Compreensiva de Max Weber.

Desdobrando o objetivo principal da pesquisa, o trabalho desenvolve-se de forma que, no segundo capítulo, buscamos: (a) analisar a configuração histórica do federalismo brasileiro, destacando seus aspectos teóricos e históricos, de forma a traçar suas características (b) discutindo a tipologia de Estado, de federação e de competências das unidades subnacionais (características), de forma a (c) contextualizar o federalismo brasileiro inscrito na Constituição Federal de 1988, bem como a introdução do instituto "regime de colaboração". No terceiro capítulo, procuramos (a) analisar como o instituto é abordado nas propostas de sua regulamentação que tramitaram no Congresso Nacional e (b) identificar a definição de "regime de colaboração" atribuída por cada agente político, relacionando com os acontecimentos históricos que influenciaram essas definições, bem como, a introdução das EC 14/96 e 53/2006 presentes nesse

cenário, de forma a (c) identificar as consequências dessas definições no estabelecimento e execução das políticas educacionais.

O trabalho é concluído com a análise de como a definição do regime de colaboração (atribuída pelos agentes do Legislativo), incide na relação intergovernamental para a execução dos serviços educacionais. Dessa forma, esta pesquisa procurou fazer uma abordagem diferenciada das demais pesquisas que, também, adotaram como objeto o regime de colaboração, explanadas na revisão bibliográfica, a seguir.

## 1.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO

Revisando a bibliografia sobre o tema, encontramos diversos trabalhos, abordados não só pelo viés da Educação, mas também, de diferentes ramos das ciências, tais como, do Direito e da Ciência Política.

Ticiane Andréa Sales Nogueira, da Universidade Federal de Pernambuco, em sua dissertação (mestrado em Direito) defendida em 2005, sob o título "Terceiro Setor e Administração Pública: proposições jurídicas para melhoria do regime de colaboração entre organizações da sociedade civil de interesse público e entes públicos", analisa e problematiza a questão da participação das Organizações Civis na fiscalização e na implantação dos serviços públicos no aparato administrativo estatal. A autora demonstra que o regime de colaboração também deve regulamentar a participação do terceiro setor, não servindo apenas como dispositivo de regulamentação das relações intergovernamentais.

Segundo a autora, a reforma administrativa pela qual passam os aparatos administrativos dos Estados da América Latina demonstra uma necessidade de adequação da prestação dos serviços públicos a custos menores, que permitam maior participação das comunidades envolvidas. Apresenta como necessária a

fiscalização na implantação de políticas públicas e na prestação dos serviços públicos, de forma a permitir uma democracia com efetiva participação da sociedade. Fenômeno marcante do final do século passado, a atuação do Terceiro Setor junto à Administração Pública é considerada pela autora uma das principais formas de aumentar a participação da sociedade na democracia. A autora parte da ideia de que o regime de colaboração deve incluir o Terceiro Setor e não apenas as relações intergovernamentais. Nossa pesquisa parte de outra lógica: a de que o regime de colaboração é um instituto inerente à relação intergovernamental para a execução das competências comuns, e a introdução de outras concepções que fujam a essa regra resulta em estratégias que visam inserir o princípio da subsidiariedade na organização federativa nacional. Apesar de não caracterizar a prestação do serviço público como aspecto jurídico político do Estado, a autora não fugiu a essa ideia, pois abordou a colaboração como instituto inerente à execução dos serviços, e não a financiamento, diferindo das ideias de Jordy (2006).

Em sua dissertação defendida, em 2006, na Pontifícia Universidade Católica/SP, Mestrado em Direito, sob o título "Federalismo Cooperativo e Sistema Constitucional Tributário", Fábio Semeraro Jordy analisa o Federalismo instituído pela atual Magna Carta. O autor apresenta uma série de interferências que o modelo de organização federalista brasileiro provoca na relação tributária dos entes que a compõe, em especial, pelo controle da autonomia e da implementação da colaboração mútua. Dentre essas interferências está a repartição de receitas tributárias.

Devido ao grande desequilíbrio econômico nacional, há grandes diferenças na arrecadação dos tributos, gerando disparidades econômicas entre as regiões brasileiras. A desigualdade gerada por esse problema gera um desequilíbrio na qualidade da Educação e na implementação de políticas. Segundo o autor, as relações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem estar fundadas na colaboração mútua, equilibrando-se as manifestações competitivas

de autogoverno das unidades subnacionais (autonomia) e a realização integrada daquelas composições institucionais (cooperação). Conclui dizendo que o federalismo cooperativo é indutivo dos mais variados arranjos institucionais para a moldagem e acomodação das relações intergovernamentais, sem perder de vista os limites constitucionais mínimos pré-estabelecidos, tendo como meta o desenvolvimento dessas relações e, por meio delas, o implemento dos objetivos fundamentais da República. Diferente do que propôs este autor, nossa análise aponta que, no federalismo cooperativo, os aspectos fiscais (tributários) se diferenciam dos aspectos jurídico-políticos (competências materiais e legislativas), incluindo-se aí os institutos inerentes. No aspecto fiscal, o equilíbrio da relação federativa se dá por meio do instituto da coordenação, nas chamadas “políticas de indução” (a exemplo do FUNDEB), enquanto no aspecto jurídico político, tanto o instituto da coordenação quanto o da cooperação são necessários. Hoje, devido à falta de normatização do regime de colaboração, as políticas educacionais são basicamente desenvolvidas e implementadas por meio da indução federal, que condiz estritamente com o instituto da coordenação, abordado na tese de Abrúcio (2000).

Na tese de doutoramento defendida em 2000, na USP, sob o título: "Os Laços Federativos Brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental", Fernando Luiz Abrúcio faz uma análise do funcionamento e da coordenação intergovernamental no federalismo brasileiro, procurando entender as razões que têm gerado conflitos (coordenação, competição e cooperação) na relação federativa brasileira (colocada pelo autor como afrouxamento). A pesquisa é justificada pelos problemas históricos na coordenação intergovernamental agravados nos últimos tempos, e por existir renovações recentes que podem modificar essa relação (o caso do regime de colaboração). É uma pesquisa que, apesar de ser baseada nas concepções históricas, fundamenta-se no enfoque analítico por tratar da atual estrutura federativa e suas problemáticas.



Apesar de analisarem aspectos legais do regime de colaboração a partir de diferentes eixos, essas pesquisas não se propuseram a analisar a atuação do Poder Legislativo no estabelecimento das normas de cooperação, mas aspectos conceituais, legais e/ou concernentes à atuação do Poder Executivo, além das organizações civis. Os trabalhos estão voltados para os seguintes eixos: a) participação do terceiro setor; b) aspectos relacionados ao Direito Tributário Nacional; c) estudo histórico da coordenação intergovernamental federativa (atuação do Executivo).

Na Educação, podemos perceber abordagens que privilegiam a atuação do Executivo para implementação de políticas, e os aspectos históricos do federalismo educacional, a iniciar pelo trabalho de Danilo de Melo Souza, em sua dissertação defendida no ano de 2004, intitulada "Partidos Políticos no Poder e o Regime de Colaboração no Ensino Fundamental", analisou a maneira como os partidos políticos no poder relacionam-se entre si em termos de regime de colaboração na oferta e manutenção do ensino fundamental, nos municípios e no estado do Tocantins. O estudo revelou a fragilidade do regime de colaboração entre os sistemas de ensino agravada pela problemática dos partidos políticos, evidenciando, também, a estrutura patrimonial do Estado do Tocantins, pela predominância de relações de clientelismo e dominação. Nesse estudo, o autor não distingue formas de colaboração (a exemplo dos acordos para execução do transporte escolar) de regime de colaboração. Isso porque a indefinição da cooperação em âmbito nacional faz com que os estados atribuam diferentes sentidos a esses institutos, a ponto de apresentá-lo como frágil e vulnerável às políticas clientelistas.

A pesquisa que trata da indefinição do regime de colaboração é de Gesuína de Fátima Elias Leclerc, que em sua tese de doutoramento defendida no ano de 2007, na Universidade Federal da Paraíba, intitulada "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", apresenta como objeto de estudo a interlocução institucional que viabiliza o regime de colaboração entre as esferas de governo: dispositivo constitucional visado para organizar e desenvolver os Sistemas Federal, Distrital, Estaduais e Municipais de Ensino. Segundo a autora, os aspectos macroestruturais que pesam sobre a definição das políticas públicas não são subestimados, mas o recorte de abordagem incide sobre a atuação contraditória e conflituosa de um número restrito de pessoas que intervêm na proposição e na gestão das políticas públicas educacionais. A indefinição do regime de colaboração é tratada sob a temática da construção e da ampliação do espaço público de direitos, como uma interface da política educacional em sua relação indissociável com a vida política. Os resultados da investigação apontam o regime de colaboração como um mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências comuns e concorrentes entre as esferas de governo, sustentado pela interlocução institucional. O silêncio sobre o Regime de Colaboração remete à interlocução para o centro das atenções os conteúdos da gestão democrática, mesmo com a indefinição conceitual e empírica desse dispositivo constitucional. A autora chega a uma definição de regime de colaboração por meio da interlocução institucional. Apesar de utilizar a Constituição Federal para argumentar em favor do tema, (conforme a metodologia adotada), ela não se utiliza da forma de Estado (federalismo cooperativo) para delinear essa definição.

A pesquisa que relaciona federação e Educação é de Gilda Cardoso de Araujo. Sua tese foi considerada o estudo mais completo sobre o impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da Educação no país (ABRUCIO, 2010). Foi defendida em 2005 sob o título "Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil", na Universidade de São Paulo (USP). Em resumo, a autora apresenta sua pesquisa como estudo de base histórica e conceitual e analisa a configuração das instituições municipais e federativas, a forma de assimilação dessas instituições e como se articulam à organização da Educação nacional. A análise recaiu sobre como as ideias de município e de federação e a organização da Educação foram se configurando no cenário político

e institucional brasileiro e como se materializaram a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada pela autora como ponto de convergência entre as instituições políticas em estudo e a organização do ensino brasileiro.

Araujo (2005) analisa historicamente a instituição municipal, como forma de constatar que as instituições municipais transplantadas para o Brasil não tinham o princípio basilar da autonomia local. Assim, discute a organização do ensino, no que se refere à oferta de instrução elementar em sua relação com as instituições políticas municipais e federativas, indicando uma constituição, tanto ideológica quanto idealista, do discurso municipalista brasileiro apresentado na década de 1940 e retomado nos debates da constituinte, na década de 1980. Segundo a autora, nesse debate foi completamente desconsiderada toda uma tradição de pensamento político sobre a organização do Estado brasileiro, que remonta à tradição liberal e nacionalista do pensamento de Tavares Bastos e Rui Barbosa, ao separatismo como solução dos conflitos entre centralização e descentralização política e à tradição autoritária e nacionalista do pensamento de Alberto Torres de Oliveira Vianna, analisadas na pesquisa, como forma de mostrar que o debate considerado pioneiro sobre a municipalização do ensino, entre o Anísio Teixeira e Carlos Correia Mascaro, omitia essas tradições - a ideia de que a organização do ensino municipal seria distinto ao debate sobre a organização do Estado brasileiro - o que marcará também o debate sobre a temática da década de 1980 até os nossos dias. As conclusões apresentadas indicam a necessidade de estabelecer a descentralização municipalista atual no quadro mais amplo das contradições e complexidade do federalismo brasileiro. Assim, nesta pesquisa, seguimos essa linha de pensamento: de que o debate sobre a organização da Educação nacional não é distinta do debate da organização do Estado, até mesmo porque a colaboração é um princípio inerente ao federalismo cooperativo.

As pesquisas relacionadas ao tema “regime de colaboração na Educação,” apresentam em seu desenvolvimento, a análise de aspectos referentes à

execução de políticas por parte de entidades e/ou do Poder Executivo, além de estudos históricos da federação brasileira com relação à organização da Educação nacional, havendo apenas uma pesquisa que faz menção ao Legislativo (LECLERC, 2007), porém, não se propõe a pesquisá-lo, mas, construir o conceito normativo de regime de colaboração por meio da interlocução institucional, utilizando para isso a etnografia.

Esta pesquisa se propôs a analisar a atuação do Poder Legislativo em relação ao instituto, já que a problemática gira em torno desse aspecto, o que a diferencia das demais pesquisas pelo aspecto único de trazer para o debate a atuação do Legislativo não como órgão meramente ratificador de políticas desenvolvidas pelo Poder Executivo, mas propositor de ações que implementam políticas de abrangência ampla, e envolvem a complicada atuação conjunta de pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, a relação intergovernamental dos entes federados.

Dessa forma, pretendemos contribuir com o estudo do federalismo cooperativo brasileiro por meio da interpretação da ação do Poder Legislativo nas propostas de regulamentação do regime de colaboração para a Educação.

Da formulação do problema, da escolha do objeto e da estrutura do trabalho, motivados pelos debates atuais que enfatizam a questão da indefinição do regime de colaboração, enunciada e denunciada fartamente por ocasião da elaboração do novo Plano Nacional de Educação, passamos a elucidar os princípios teóricos e metodológicos que fundamentaram esta pesquisa.

### 1.3 CONTEXTO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

O percurso teórico-metodológico resultou das categorias que alicerçaram a dissertação (Estado e política) cujo enfoque é sociológico, amparado pela abordagem weberiana da Sociologia Compreensiva. Assim, neste capítulo, passamos a elucidar os princípios e a estrutura teórica e metodológica que sustentaram o estudo.

#### 1.3.1 Princípios teórico-metodológicos

Levando em consideração o objeto de estudo, neste subtítulo, apresentaremos nossa concepção acerca das categorias que assumimos para orientar o nosso olhar ao longo do desenvolvimento da investigação, qual seja, Estado e política. Para tanto, a concepção utilizada para fins de estudo foi a weberiana, em que o Estado é uma associação política, que não pode ser definido em termos de seus fins, mas pelo uso da força física, sendo a política a participação no poder ou na luta para influir na distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado (WEBER, 2002b). Ou seja, o Estado é a entidade que possui o monopólio do uso legítimo da ação coercitiva e, na concepção weberiana do Estado moderno, se constitui de um aparato administrativo com função de prover a prestação de serviços públicos (BOBBIO, 2004). Nesse sentido, a política deve ser entendida como a atividade em que o Estado tome parte e que resulte uma distribuição relativa da força.

A escolha pela sociologia compreensiva (metodologia weberiana) como princípio metodológico foi motivada pelo principal objetivo da pesquisa: analisar as tentativas de regulamentação do regime de colaboração para a Educação, que tramitaram no Congresso Nacional, após a 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). Assim, para a sociologia compreensiva, a realidade "Estado" não consiste apenas e nem fundamentalmente nos seus elementos jurídicos (WEBER, 2001).

Como a metodologia não tem *status* próprio (LUNA, 1996), a sua definição se dá por meio de um contexto teórico-metodológico, o que torna necessário apresentar a metodologia adotada seguida de um aporte teórico, na tentativa de aumentar seu poder explicativo:

Neste contexto, o papel do pesquisador passa a ser o de um *intérprete* da realidade pesquisada, segundo os instrumentos conferidos pela sua postura teórico-epistemológica. Não se espera, hoje, que ele estabeleça a *veracidade* das suas constatações. Espera-se, sim, que ele seja capaz de demonstrar – segundo critérios públicos – que o conhecimento que ele produz é fidedigno e relevante teórica e/ou socialmente (LUNA, 1996, p. 14).

A partir dessa perspectiva, passamos a apresentar as fundamentações teórico-metodológicas, segundo a postura epistemológica adotada. Primeiramente, é preciso retomar ao objeto e aos sujeitos da pesquisa. Trata-se de uma pesquisa que busca entender a presente situação do instituto "regime de colaboração", por meio de um estudo histórico-conceitual da forma de Estado e a análise interpretativa da atuação do Poder Legislativo na tentativa de regulamentação desse instituto. Trata-se, então, de uma pesquisa de viés histórico-interpretativa em sua fase inicial, e posteriormente, analítico-interpretativa, ao considerar a ação do Poder Legislativo, utilizando a Sociologia Compreensiva, de Max Weber.

A escolha pelo Poder Legislativo foi motivada não apenas pela escassez de pesquisas quanto à sua atuação no campo das políticas educacionais, mas também, pelo fato de que o regime de colaboração, em âmbito nacional, só pode ser instituído por meio de Leis Complementares. Nesse aspecto, é preciso

considerar que o processo legislativo é prerrogativa do Poder Legislativo. Assim, buscamos interpretar a ação social e, dessa maneira, explicá-la no seu desenvolvimento e nos seus efeitos. Em síntese, trata-se da explicação interpretativa da ação do Estado por meio da compreensão da ação do Poder Legislativo.

Para utilizar a metodologia weberiana e alcançarmos a explicação interpretativa da ação, foi necessário trabalharmos a categoria ação, interligada aos conceitos de sentido, interpretação e compreensão:

Por "ação" deve entender-se um comportamento humano, tanto faz que se trate de um comportar-se externo ou interno ou de um permitir ou omitir, sempre quando o sujeito ou os sujeitos da ação ligam a ela um sentido subjetivo (WEBER, 2001, p. 400).

Assim, consideramos "ação" qualquer comportamento humano ligado a um sentido, que pode ser imaginado e subjetivo. Podem existir de fato, sejam dados históricos ou estatísticos, ou uma construção ideal-típica, ou típico-ideal. O sentido que é atribuído à ação é o que a faz ser compreensível.

A ação social é toda ação, cujo sentido, aludido pelo(s) sujeito(s), refere-se ao comportamento de outros e por ela é orientada no que diz respeito ao seu desenvolvimento (WEBER, 2001). Então, tomamos toda ação referente à política e ao Estado como ação pública. Sua interpretação está relacionada com a evidência da compreensão que, para uma interpretação da ação compreensível, é preciso utilizar o método racionalista, visto que:

No domínio da ação é racionalmente evidente, sobretudo, o que, referente à "conexão de sentido", se compreende intelectualmente de uma maneira exaustiva e transparente.

[...] Da mesma maneira quando alguém, baseando-se nos dados oferecidos por fatos da experiência que nos são "conhecidos" e a partir de certos fins dados, deduz para a sua ação consequências claramente inferíveis (segundo nossa experiência) sobre o "tipo" dos "meios" a serem empregados. (WEBER, 2001, p. 401).

Assim, buscamos compreender a problemática da relação federativa, referente à ação do Estado para a regulamentação do regime de colaboração, por meio da interpretação da ação do Legislativo, seguindo a concepção weberiana da ação ligada a um sentido que é imaginado e subjetivo, além de compreensível.

Essa ação só pode ser explicada a partir de sua compreensão que envolve a apreensão de um sentido pensado, bem como, de sua aplicação, o que significa compreender e interpretar seu sentido para, assim, poder explicá-lo. A explicação é a apreensão da conexão de sentido da ação que são compreendidas em termos de sentido atual:

"Explicar", portanto, significa, desta maneira, para a ciência que se ocupa com o sentido da ação, algo que pode ser formulado do seguinte modo: apreensão da conexão de sentido em que está incluída uma ação que já é compreendida de maneira atual, no que se refere ao seu sentido "subjetivamente imaginado" (WEBER, 2001, p. 404).

Assim, esta pesquisa suscitou questões conceituais e analíticas, que objetivaram uma interpretação de caráter racional, utilizando da "conexão de sentido" para uma compreensão exaustiva e transparente. Sabemos que julgamentos serão feitos, assim como o próprio Weber o fez quando alegou, em um de seus estudos, que "A formulação do meu tema promete muito mais do que posso e pretendo cumprir aqui" (2002a, p. 58). Cumpre deixar claro que o "problema", existente há mais de 22 anos<sup>8</sup> como um problema jurídico-político e social, é tratado e justificado aqui como científico, e a tarefa de analisá-lo nos moldes em que está sendo colocado, tornou-se um desafio ao pesquisador.

Com a metodologia weberiana é possível analisar o Estado, segundo fatos históricos e sociais. Weber (2001) deixa claro que as ações do Estado são ações sociais (não meramente institucionais), atribuídas por agentes capazes de dar sentido as essas ações. O motivo, fundamento da ação, integra a conexão de sentido, que é interpretável e explicável quando percebida pelo pesquisador.

---

<sup>8</sup> Desde que foi previsto constitucionalmente, em 1988, o regime de colaboração não passou de letra morta na Carta Constitucional.



Esses motivos devem ser identificados de modo a verificar se são originados de dados históricos ou estatísticos, ou uma construção ideal-típica ou típico-ideal do agente.<sup>9</sup> Assim, contextualizando o objeto de pesquisa com a metodologia adotada, passamos a explicar a estrutura metodológica da pesquisa.

### **1.3.2 Estrutura metodológica da pesquisa**

Esta pesquisa está estruturada em quatro eixos. O primeiro é de caráter histórico-conceitual, que intenta configurar a trajetória histórica da formação do Estado brasileiro, com o estudo da concepção geral de Estado. Para tanto, utiliza a Teoria do Estado, numa análise sociológica e política, de forma a ultrapassar abordagens meramente jurídicas. O segundo tem caráter analítico-descritivo, que intenta mostrar a lógica que conforma o complexo Federalismo cooperativo instituído no Brasil. Assim, há uma preocupação com a análise teórica do federalismo cooperativo do Estado brasileiro, considerando aspectos conflitantes que dificultam a implementação do regime de colaboração, que será abordada em duas dimensões: na Teoria da Federação (estudo do Estado federal) e da Ciência Jurídica (ênfase aos aspectos Constitucionais da relação intergovernamental). O terceiro eixo, de caráter interpretativo, aborda os debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração que tramitaram no Congresso Nacional após a Constituição de 1988, em âmbito nacional, como disposto no art. 23 parágrafo único e art. 211 da Magna Carta, além das Emendas Constitucionais que, na Educação, versaram sobre a matéria. O último eixo ou nível de análise, de caráter crítico-reflexivo, relaciona os conceitos e abordagens trabalhados, de forma a contextualizá-los, utilizando os conceitos desenvolvidos ao longo do trabalho.

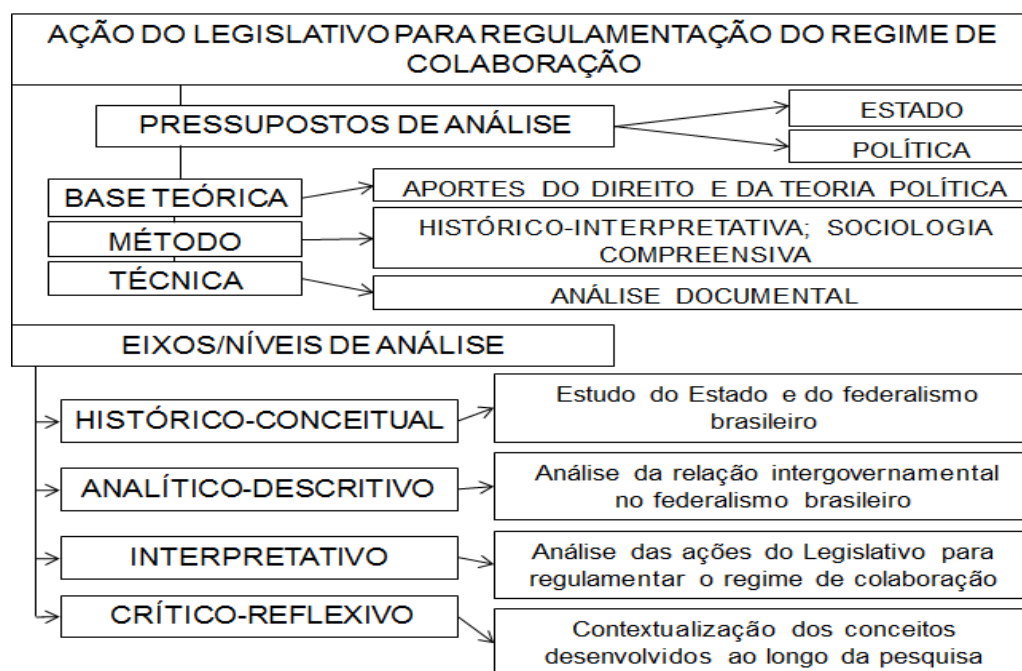
---

<sup>9</sup> Segundo Weber (1994, p. 9) “a interpretação da ação deve tomar nota do fato fundamentalmente importante de que aquelas formações coletivas, que fazem parte tanto do pensamento cotidiano quanto jurídico (ou de outras disciplinas), são representações de algo que em parte existe e que em parte pretende vigência, que se encontra na mente de pessoas reais [...] e pelas quais orientam suas ações”.

Esses eixos são estreitamente imbricados (apesar da linearidade em que foram expostos) não representando um esquema linear dos capítulos do trabalho, pois permeiam toda a análise, com mais ou menos intensidade, em função da ideia central desenvolvida.

A pesquisa tratou de uma questão e não de um período<sup>10</sup>, o que permitiu a escolha das fontes e seleção de dados de acordo com a função e pertinência para a questão colocada. Assim sendo, adotou-se como técnica a análise de documentos do Poder Legislativo que expressaram medidas legais e influenciaram o debate sobre o regime de colaboração nas políticas educacionais. Analisamos as posições políticas e/ou político/partidárias, e argumentos dos membros do Congresso Nacional envolvidos no processo de tramitação dos projetos de Lei. Para a consecução dessa análise, foram tomadas como fontes as Emendas Constitucionais 14/96 e 53/2006, e as tentativas de regulamentação do regime de colaboração no Poder Legislativo Federal, conforme o Esquema 2, a seguir:

#### ESQUEMA 2: METODOLOGIA DE PESQUISA



Fonte: Elaborado pela autora

<sup>10</sup> A análise terá uma abordagem sincrônica, em que o estudo será feito conforme a organização do conteúdo, com um estudo analítico histórico não linear.

Apresentados o objeto, os pressupostos, os níveis de análise, as fontes de pesquisa, os princípios e o contexto teórico-metodológico, os itens seguintes delineiam as características da pesquisa, com a exposição do campo, sujeitos e técnica de pesquisa.

### **1.3.3 Campo de pesquisa**

A escolha pelo Poder Legislativo nacional (Congresso Nacional) teve sua motivação no dispositivo Constitucional em que está previsto o regime de colaboração: trata-se de uma norma de eficácia relativa dependente de complementação. Assim, para que esse dispositivo (Art. 23 parágrafo único) tenha efeito, precisa ser regulamentado, e no caso, por meio de Leis Complementares, tornando necessário um conjunto de atos denominado "processo legislativo", que objetiva a criação de normas de direito (SILVA, 2010).

Neste capítulo, faremos breves explicações, sem intenção de esgotar o assunto, sobre o Poder Legislativo, de forma a compreender o que é esse órgão e quais são as suas atribuições.

Inicialmente, é preciso destacar que os termos “Poder Legislativo”, “Poder Executivo” e “Poder Judiciário” não são equivalentes à repartição de poderes do Estado, visto ser este um só (BASTOS, 2001, p. 351). O que é tripartido não é o poder, mas sim, as funções do Estado.<sup>11</sup> Trata-se de uma tripartição de funções, e não de poderes, já reconhecida por Aristóteles quando previu ser a atividade estatal suscetível de divisão e de agrupamento, conforme uniformidade de cada categoria.

---

<sup>11</sup> Segundo Bastos (2001), independente da forma ou conteúdo dos atos do Estado, eles são sempre fruto de um mesmo poder, de um querer único próprio das organizações políticas estatais.

Dessa forma, legislar é uma função do Estado e está entre as três tradicionais funções estatais: legislativa, executiva e judiciária. Não podemos confundir funções com poder, e ainda, estas com os órgãos que exercem competências públicas. Segundo Bastos:

Estes se referem a pessoas isoladas, ou a um conjunto de indivíduos que, por estarem integrados no Estado, gozam da faculdade de agir em seu nome. Os órgãos são, em consequência, os instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções, descritas na Constituição, cuja eficácia é assegurada pelo Poder que a embasa (2001, p. 352).

O Congresso Nacional é um órgão para exercício da função legislativa; é bicameral, ou seja, composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado, com funções estabelecidas pela Constituição Federal (prevista no título IV: Da organização dos Poderes; capítulo I: Do Poder Legislativo - Seção II: Das atribuições do Congresso Nacional – Art. 48 a 52).

Com relação ao "poder", retomaremos os conceitos de Estado em Weber, para quem o Estado se configura em uma associação política, definida pelo uso da força física - e de política - que implica na participação no poder ou na luta para influir na distribuição do poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado (WEBER, 2002a). Weber utiliza a palavra "poder" no singular, o que pode nos levar a algo *único*, porém, pode ser partilhado sem perder sua singularidade. Assim, discutidas as ideias de função do Estado e de unidade do poder<sup>12</sup>, bem como de órgãos que atuam nas competências públicas, passamos, então, à inter-relação existente na tripartição de funções/poder.

A identificação abstrata da forma de atuar do Estado ocorreu na Antiguidade, por Aristóteles, porém, essa descoberta em nada influenciou a vida política, pois as funções identificadas por Aristóteles se concentravam nas mãos do monarca. A

---

<sup>12</sup> Trata-se da Teoria Monista do Poder, na concepção de Rousseau, que surge como dogma da doutrina absoluta da soberania popular, tendo como características principais a inalienabilidade, imprescritibilidade e indivisibilidade do poder. A engenharia do Estado Liberal-democrático foi construída pelas teorias de Montesquieu e Rousseau, sendo suas contradições (divisão ou não do poder), segundo Bonavides (1961), encobertas pela ideologia revolucionária da burguesia.

formulação da teoria da separação dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), é mérito de Montesquieu<sup>13</sup>, apresentando como regra que qualquer atividade estatal deve ser precedida de normas abstratas e gerais, denominadas de leis. Os atos concretos (atos do executivo) só terão legitimidade na medida em que forem praticados com fundamento nas normas gerais<sup>14</sup>, cabendo ao judiciário dirimir divergências surgidas por ocasião da aplicação das leis. Daí a explicação de que as três funções são inter-relacionadas. A atividade executiva e a judiciária têm como função a aplicação da Lei aos casos concretos, porém, o que as diferencia é que o judiciário atua nos casos em que haja litigiosidade e contenciosidade. Já o executivo dá cumprimento às leis, independentemente de oposição ou controvérsia (BASTOS, 2001, p. 253).

Apesar de identificadas por Aristóteles, Montesquieu foi quem afirmou que as funções do Estado devem corresponder a órgãos distintos e autônomos (ARAÚJO; NUNES JR, 1999). Trata-se da divisão funcional correspondente a uma divisão orgânica, em que o órgão que detém função legislativa não pode ser o mesmo que executa, e entre eles não poderá haver vínculo de subordinação (BASTOS, 2001).

Com a introdução da teoria de indivisibilidade do poder, por Rousseau, (BONAVIDES, 1961), a divisão das funções tornou-se flexível entre seus correspondentes órgãos. Na prática, a separação rígida de poderes caracterizou-se como inviável, devido à necessidade de limitar a atuação desses órgãos com o intuito de impedir que se tornassem tão independentes a ponto de se desmembrar de uma vontade política central.

---

<sup>13</sup> É uma teoria da ciência política, desenvolvida por Montesquieu no livro "O Espírito das Leis" (1748), tendo inspiração em John Locke. Segundo Bonavides (1961), o que há de relevante na teoria de Montesquieu é que a divisão dos poderes não tem apenas caráter teórico, como em Locke, mas corresponde a uma distribuição efetiva e prática do poder entre titulares que não se confundem.

<sup>14</sup> Trata-se de um dos princípios do direito administrativo: o da legalidade do ato administrativo. Desta forma, a lei deve preceder ao ato do executivo.

Daí a introdução de certa coordenação entre eles, visando a harmonizá-los e contê-los dentro de uma cadeia de fins aos quais devem servir por serem fins do próprio Estado, de quem são simples instrumentos. Além dessa coordenação, evidenciou-se igualmente a conveniência de permitir a determinado poder o exercício de funções que em princípio deveriam caber a outro. (BASTOS, 2001, p. 3551).

Nos Estados Unidos, os críticos da Constituição de 1787 viam a forma de distribuição do poder adotada como um tipo de tirania, alegando a distribuição desproporcional entre os diversos órgãos estatais, o que favorecia seu acúmulo em uma só mão. Foi James Madison (1987), nos escritos de números 47 a 51, dos Artigos Federalistas<sup>15</sup>, que, interpretando a obra de Montesquieu, fundamentou a forma vinculada de distribuição de poder existente naquela Constituição.

Para Madison, esta crítica só poderia ser proveniente da má interpretação da obra de Montesquieu. Afinal o pensador francês nunca disse que os poderes não deveriam possuir nenhuma ingerência parcial ou nenhum controle uns sobre os outros. Além disso, a própria Constituição da Inglaterra, exemplo utilizado por Montesquieu, não consagrava a separação total e absoluta dos Poderes. (BERCOVICI, 2004, p. 16).

Disso se depreende que a separação dos poderes não exige que os órgãos sejam inteiramente desvinculados um dos outros. A vinculação existente na Constituição americana resulta em controle, criando um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)<sup>16</sup>, ponto central do federalismo americano, adotado pela Constituição de 1787.

Bonavides (1961), utilizando a teoria kantiana do silogismo da ordem estatal, resume que, dos três poderes, o Legislativo tem premissa maior, o Executivo, a menor e o Judiciário, a conclusão, estando todos numa relação de coordenação (*protestas coordinatae*), que se completam mutuamente.

---

<sup>15</sup> Os artigos federalistas compõem a obra "O Federalista". É uma série de 85 artigos que defendiam a Constituição dos Estados Unidos, de 1787, que instituiu a federação como forma de Estado. O artigos, escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, foram publicados na imprensa americana no período de 1787 a 1788.

<sup>16</sup> "Uma forma de evitar que a natural supremacia do Poder Legislativo, enquanto poder mais próximo do povo se transformasse em uma tirania da maioria ou de uma facção dominante" (BERCOVICI, 2004, p. 18).

O princípio da separação dos poderes está consagrado em nossa Carta Política desde 1824 (BASTOS, 2001). Na atual Constituição, o art. 2º prescreve que: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Dentre as matérias insuscetíveis de emenda constitucional, está prevista no Art. 60, § 4º, III da CF/88<sup>17</sup>, a "separação dos Poderes", ou seja, trata-se de cláusula pétrea, um princípio insuprimível da Constituição.

Assim, o Estado brasileiro é constituído pelos órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário, cada qual com suas atribuições prescritas constitucionalmente e integram o poder do Estado, ou seja, a soberania nacional. Os agentes desse órgão são os parlamentares, que dão sentido à ação estatal.

#### **1.3.4 Sujeitos e técnica da pesquisa**

Por meio da sociologia da compreensão, com o objetivo de explicar a ação, ponto fundamental para a compreensão de um processo particular, realizada sempre por "agentes" individuais (por considerar o agente individual única entidade capaz de conferir sentido às ações), é que traçamos o objetivo de chegar a uma interpretação da atuação do Poder Legislativo quanto às tentativas de regulamentação do regime de colaboração, de forma a identificar o sentido atribuído a esse instituto jurídico.

Para tanto, adotamos como técnica, a análise documental de textos legais que tramitaram no Congresso Nacional, na tentativa de regulamentar o regime de colaboração.

Caracterizaram-se sujeitos da pesquisa, a quem atribuímos o significado de agentes, os membros do Poder Legislativo por apresentaram os documentos

---

<sup>17</sup>“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III - a separação dos Poderes”

legais: ex-deputado Federal Maurício Requião, Deputado Federal Ivan Valente, o Deputado Paulo Lima, e o ex-senador e ex-deputado Federal, atual presidente do PSDB Ricardo Santos. Buscamos compreender, pela interpretação, o sentido que esses agentes atribuíram ao instituto "regime de colaboração" abordado nos projetos de Lei apresentados.

A proposta original da pesquisa era, também, a realização de entrevistas semiestruturadas com os propositores dos projetos de Lei. Porém, a dificuldade encontrada, dada a protelação ocorrida pelos parlamentares e o pouco tempo que restava para terminar a pesquisa, tornaram inviáveis a realização das entrevistas, restando-nos apenas a análise documental, sem prejuízo para as interpretações e interferências necessárias para o alcance dos objetivos propostos.<sup>18</sup>

A interpretação da ação do Legislativo para regulamentar o regime de colaboração foi realizada por meio da análise documental, em que procuramos compreender como ocorreu a formação do Estado brasileiro, inserindo-o como um fator de conexão para sua interpretação de modo a aferir o sentido desse instituto na Federação brasileira. Por isso, nos itens seguintes, apresentamos os elementos conceituais de Estado, bem como formação histórica e as características constitucionais do Estado brasileiro.

#### 1.4 ESTADO: ELEMENTOS CONCEITUAIS

Ao abordarmos a federação, priorizamos a análise da influência de uma instituição que é dotada de elementos fundamentalmente vinculados a subsídios conceituais que devem ser elucidados, pois servirão de auxílio na análise exploratória. Iniciaremos com a distinção das formas de Estado.

---

<sup>18</sup> Foram feitos contatos tanto por telefone quanto por e-mail com os sujeitos da pesquisa. Dois ex-parlamentares responderam apenas ao contato inicial para esclarecimentos, não retornando os contatos posteriores. Os outros parlamentares, apesar de demonstrarem interesse, protelaram a realização da entrevista devido às suas atribuições de trabalho, e também, pessoais, ficando inviável sua realização a tempo de terminar esta pesquisa.



Existem duas formas de Estado: a simples e a composta. A forma simples, mais conhecida como Estado Unitário, pode ser rigorosamente centralizada (possível apenas em países pequenos), ou mais complexa, com divisões internas, como municípios, comunas, entre outras instituições, apresentando diferentes formas de descentralização, mas trazendo sempre uma característica comum: o poder de decisão se concentra em um órgão central que uniformemente estende sua ação sobre todo o território, onde todas as autoridades são direta emanção e criação dos órgãos centrais (AZAMBUJA, 2008).

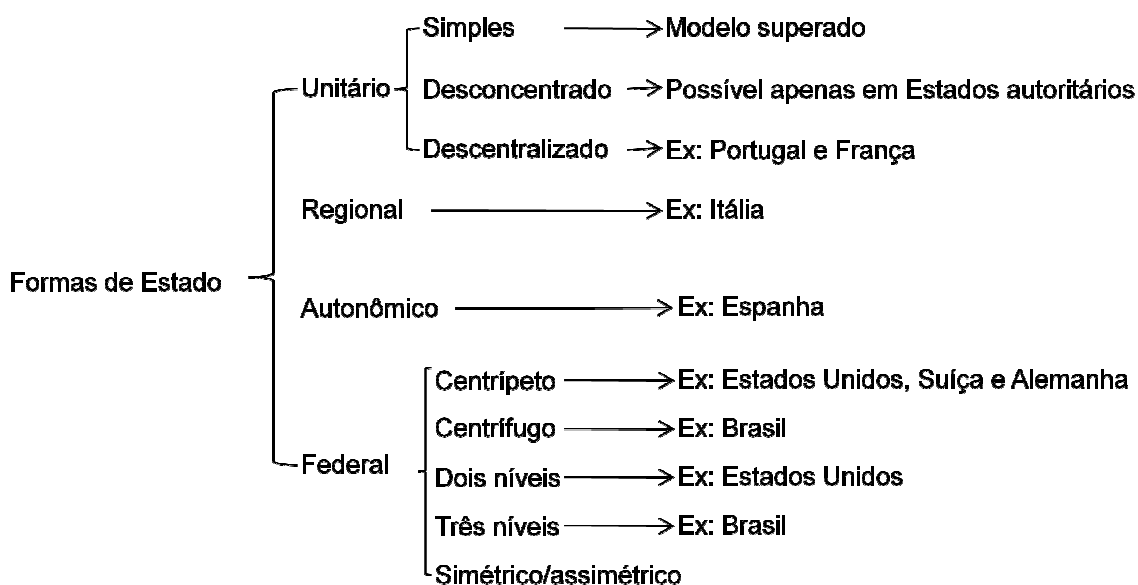
Na forma composta, complexa por envolver a união de duas ou mais entidades políticas (ou, como no caso do Brasil, a divisão de um Estado Unitário em Estado com unidades federadas), temos o Estado Federal, que é um Estado de estados, consistindo em características essenciais do regime federativo, a capacidade de auto-organização e autogoverno, dentro dos limites fixados na Constituição. Faltando um desses elementos, não há de se falar em Estado Federal, mas, em Estado Unitário.

A capacidade de auto-organização é a capacidade de se organizar, elaborar e modificar a própria Constituição, ou seja, o poder constituinte decorrente. As limitações impostas pela Constituição Federal não suprimem a capacidade de auto-organização, por não se tratar de estados soberanos, e sim, de Estados-membros da federação, fazendo-se assim como "autolimitações". A autonomia dos Estados-membros dos Estados Federais está estabelecida na atribuição dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e a limitação do poder está na distribuição das competências, estabelecida pela Carta Constitucional (AZAMBUJA, 2008).

O Estado Unitário ou Estado Simples pode se apresentar de formas diferenciadas, conforme distribuição de atribuições, porém, o que o caracteriza como unitário é o fato de a capacidade de decisão sempre estar concentrada no poder central.

Para Magalhães (2000), a tradicional classificação de Estado unitário e Estado federal já está superada por não comportar as diferentes formas de Estados existentes. Para esse autor, além dos Estados simples e federados, com suas subdivisões, existem ainda os Estados autonômicos e regionais, resumidos no Esquema a seguir.

### ESQUEMA 3: CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE ESTADO



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Magalhães (2000)

O autor discrimina a forma de Estado unitário em três configurações diferentes: O Estado unitário simples, o Estado unitário desconcentrado e o Estado Unitário descentralizado. O Estado unitário simples possui apenas uma esfera de poder Legislativo, Executivo e Judiciário, o que torna esse modelo de Estado, contemporaneamente, superado. No modelo desconcentrado, embora não possua diferentes esferas de poder, há uma divisão territorial que atua por delegação de competência em nome do poder central (competências meramente administrativas). No modelo descentralizado de Estado unitário, há o pressuposto da existência de entes autônomos, com capacidade de decisão em determinadas questões e com personalidade jurídica própria, sem a interferência do poder

central. Justifica a existência dos modelos autonômico e regional pela autonomia legislativa, ou seja, enquanto nos Estados unitários inexistente essa autonomia, ela se faz presente nos modelos regionais, autonômicos (que detêm competência legislativa ordinária, podendo criar seus estatutos), e federais (que detêm poder Legislativo decorrente, podendo criar sua própria Constituição).

Magalhães (2000) subdivide o Estado Federal em centrípeto/centrífugo, de dois níveis e de três níveis, bem como simétrico/assimétrico. Sua classificação, quanto ao federalismo centrípeto/centrífugo, leva em consideração o tipo de organização originária da federação. Assim, o federalismo centrípeto é aquele que se dirige para o centro, ou seja, há uma agregação de poderes à União, como é o caso dos Estados Unidos, que se iniciou por uma confederação (1777), transformando-se em uma federação (1787) que, gradualmente, centraliza competências dos estados à União.

No federalismo centrífugo ocorre o contrário, ou seja, decorre de um Estado unitário que distribui poderes às unidades subnacionais. O autor aponta o Brasil como uma federação centrífuga, e ainda, inovador ao estabelecer um modelo federalismo de três níveis. Os níveis de uma federação consideram o conjunto dos entes que a compõe. O Brasil, ao incluir os municípios como ente federado na Constituição de 1988, iniciou esse novo modelo de federação de três níveis.

Magalhães (2000) ainda faz a distinção entre federalismo simétrico e assimétrico. O federalismo simétrico busca um equilíbrio do Estado de fato assimétrico, por meio de uma distribuição igual de competências. Já no federalismo assimétrico, existe um tratamento constitucional diferenciado em relação aos entes de mesmo nível, procurando acomodar as diversidades culturais.

Nesta pesquisa, adotamos uma classificação diferenciada considerando tanto o arranjo apresentado por Azambuja (2008) quanto por Magalhães (2000). Ou seja, consideramos válida a divisão tradicional de Estados simples (Estado unitário) e

composto (Estado federal), que pode apresentar variações como as estudadas por Magalhães. Mas antes de apresentarmos nossa concepção acerca da forma de Estado, é preciso, primeiramente, termos uma noção clara da diferença entre Estado unitário e Estado federal.

Em síntese, por mais descentralizado que seja um Estado unitário, ele nunca se confunde com Estado Federal, pois decorre sempre de uma centralização, ou seja, os entes carecem de autonomia na sua organização (carecem de Poder Legislativo decorrente).

Quanto ao federalismo (modelo composto) seu termo tem origem no latim. Seu significado vem de *foedus* remontando à sua raiz *bheid*, que exprime tratado de aliança, pacto, convenção” (ROCHA, 1997, p. 196), No mesmo sentido, Cury complementa esse significado com os termos "se fiar, confiar-se, acreditar" (2007, p. 114).

Gilda Cardoso de Araujo (2005), em sua tese de doutoramento, explica que o federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. Expõe uma questão importante no tocante à responsabilidade de cada esfera: as unidades subnacionais têm autonomia de gerir questões políticas e econômicas locais, enquanto o Poder Central tem a finalidade de fazer valer interesses de cunho nacional.

Assim como no Estado Unitário, o Estado Federal também se apresenta de formas variadas, pois segundo Celina Souza (2001, p.10)

Cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotiv*, que também pode expressar-se de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico.

Apesar da variação e complexidade da forma composta de Estado (Estado federal), este se apresenta em duas matrizes clássicas: a cooperativa e a dual, não considerada nos estudos de Magalhães (2000). O modelo dual é o berço do federalismo, criação dos liberais racionalistas dos Estados Unidos no período do Estado Moderno (BAGGIO, 2006). Segundo Almeida (1995, p. 40) “O federalismo dual é aquele em que o Governo Geral e o Estado constituem soberanias distintas e separadas.” Compreende o modelo norte-americano de federação, no qual tanto o governo federal quanto o estadual têm estrita autoridade demarcada. Esse dualismo é marcado por apresentar rivalidades entre os entes da federação e marcado, também, por evidenciar grande competitividade, não havendo colaboração entre os entes envolvidos (SHWARTZ, 1984).

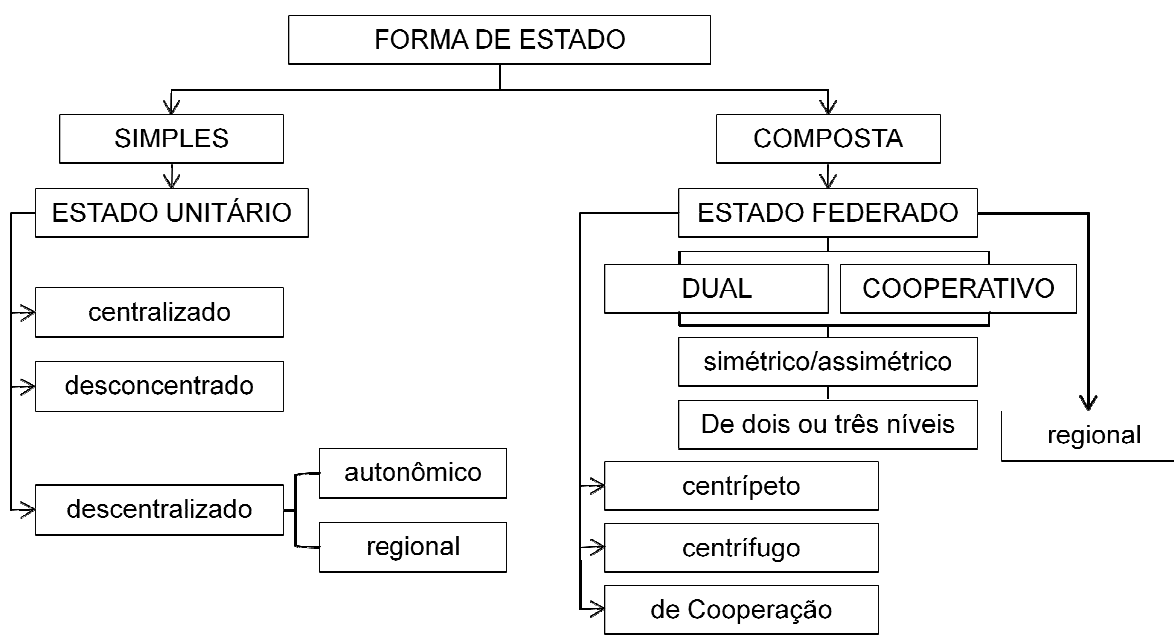
O federalismo cooperativo é uma forma de organização do Estado e se contrapõe ao federalismo dual, uma vez que os entes são dotados de competências horizontais que os vinculam a atuar em conjunto, na finalidade de atingirem objetivos comuns. No dizer de Perdomo (1997, p.65):

La directriz en el federalismo cooperativo es que a la vieja visión de entes estatales separados se superpone una nueva de estrecha colaboración entre ellos para realizar objetivos comunes. De este modo, se contraponen el federalismo dual al cooperativo.

Logo, o federalismo dual caracteriza-se não pela colaboração, mas pela competitividade entre os entes. Abrúcio (2000, p. 63), em sua tese de doutorado, afirma que a competição é típica de qualquer modelo federalista. O autor alega que “o conflito não pode ser visto como um estágio patológico do federalismo. Além disso, [...] a presença da cooperação não significa a ausência da competição, e vice-versa”. Também, diferente do que considera Magalhães (2000) e analisando a classificação que considera a relação de poder entre os entes federados, estudadas pelo professor Carlos Roberto Jamil Cury (2007), o federalismo se distingue em três tipos gerais: centrípeto, centrífugo e de cooperação.

No federalismo centrípeto os entes da federação são subordinados ao Poder Central, e isso supõe uma maior centralização e fortalecimento de poder da União. Para Magalhães (2000), o federalismo centrípeto se dirige para o centro e, ao contrário do que se imagina, supõe maior descentralização, pois as competências dos estados-membros são gradualmente incorporadas à União. Consideramos essa análise um equívoco, pois o processo de transferência de responsabilidades para um poder central não supõe descentralização. 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 (MAGALHÃES, 2000), isto é, permite que os entes subnacionais tenham maior autonomia financeira, administrativa, política e jurídica. O federalismo por cooperação se caracteriza por uma “busca de equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, 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). O Esquema a seguir sintetiza nossa explanação acerca das variações quanto às formas de Estado.

#### ESQUEMA 4: VARIAÇÕES DAS FORMAS DE ESTADO



Fonte: Elaborado pela autora

Resumindo, adotamos a tradicional classificação do Estado em simples e composta. A forma simples se caracteriza pelo Estado Unitário, que pode apresentar variações conforme o grau de descentralização, inclusive, considerando denominação de Estados regionais e autonômicos, como apresentado por Magalhães (2000), uma variação ou grau de descentralização do Estado unitário. A forma composta é representada pelo federalismo, que também apresenta variações e que consideramos, também, a clássica classificação dual ou cooperativa. As demais classificações (centrípeto/centrífugo, simétrico/assimétrico, de dois ou três níveis) estão relacionadas às especificidades políticas e históricas da organização da federação, que pode apresentar-se, ainda, na forma regional - como defendida por Bonavides (1961) - sem perder sua característica de dual ou cooperativa.

Assim, o modelo de federalismo adotado por nossa atual constituição é o cooperativo. O regime de colaboração é um instituto inerente a esse modelo de federação que visa a instrumentalizar os "laços de colaboração" na execução de serviços abarcados pelas competências constitucionais comuns, bem como minimizar os conflitos existentes.

As classificações do federalismo em simétrica e assimétrica consideram as diferenças socioeconômicas do país. Bercovici (2003) critica essa distinção entre federalismo simétrico/assimétrico, com o argumento de que todo Estado federal é assimétrico e que se assim não fosse não necessitaria de uma organização federativa.

Já Zimmermann (2005) defende essa classificação. Segundo ele, a assimetria é um dos pontos fundamentais do federalismo para o qual é necessário um balanço das diferenças existentes no Estado, a fim de que uma fórmula jurídica seja encontrada na busca de uma correlação da divisão vertical de poder político. Ou seja, a forma jurídica assimétrica na organização política do Estado busca corrigir

desníveis pela forma diferenciada em que cada unidade federada é tratada. Segundo o autor, no federalismo, a função da assimetria é

observar os desníveis existentes no interior do Estado, havendo-se de operar em face dos elementos *interpartes*, entre os agentes formadores do pacto federativo, mas que, imperfeitamente compreendidos, podem vir a acarretar no comprometimento do mesmo e, via de regra, na própria ameaça à unidade nacional (ZIMMERMANN, 2005, p. 62).

Assim, o autor diferencia assimetria jurídica (normativa) e assimetria fática (diferenças regionais), criticando as constantes políticas de simetria existente no federalismo brasileiro quanto à política de homogeneidade despendida aos Estados-membros, que são dotados de igual grau de autonomia, o que, segundo o autor, acaba por se desenvolverem de formas diferentes.

Bercovici (2003) critica os argumentos de Zimmermann (2005), e adverte tratar de argumentos liberais de desmonte do Estado Social em defesa de um federalismo de matiz liberal, que ele denomina de "federalismo neodualista". Aponta não ser necessário abordar em seus estudos o federalismo assimétrico, pois este se fundamenta na desigualdade jurídica e de competências entre as unidades federadas, ainda que de mesmo nível.

Nesse sentido, consideramos o Estado federal cooperativo brasileiro, assim como toda federação, um Estado assimétrico de fato, entretanto, a Constituição Federal de 1988 adota a simetria jurídica na distribuição de competências, além de políticas de simetria, objetivando a homogeneização.

O Brasil é um país extenso territorialmente, e com distribuição desigual de riquezas, o que favorece o desenvolvimento social e econômico diferenciados entre as regiões, estados e até mesmo municípios dentro dos estados, o que chamamos de assimetria fática. Para amenizar essas diferenças, políticas de simetria, objetivando a homogeneização, são implementadas, a exemplo dos incentivos fiscais nas regiões menos desenvolvidas do país. Isso acontece porque,



apesar de o Estado brasileiro faticamente ser assimétrico, sua organização jurídico-política é simétrica. Isso se revela, na atual Constituição, na distribuição das competências de forma igual para os entes de mesmo nível, não considerando a assimetria factual, o que corrobora para o desenvolvimento diferenciado entre os entes.

## **2 FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO: CONFIGURAÇÃO HISTÓRICA**

O regime de colaboração é um instituto inerente ao princípio federativo que, para a Educação, surgiu na Constituição de 1988. Torna-se irrelevante aprofundarmos a pesquisa da estrutura federativa brasileira desde as facções federativas do período Brasil Império porque a federação implantada em épocas anteriores não tinha o viés cooperativo, e assim, não se inscrevia o princípio da colaboração. Dessa forma, a abordagem deste capítulo priorizará questões principiológicas históricas que moldaram o princípio federativo brasileiro, de forma a explanar as consequências dos fatos históricos para as representações atuais sobre o Estado brasileiro, a exemplo da questão centralização/descentralização.

A configuração histórica do federalismo, culminada com as definições conceituais das tipologias de Estado, estruturada neste trabalho foi orientada por estudos das diversas áreas do conhecimento: da História, com o estudo da conformação histórica do federalismo brasileiro (Mírian Dolhnikoff, 2007) e do federalismo educacional (Gilda Cardoso de Araujo, 2005, Carlos Roberto Jamil Cury, 2007, 2008); da Ciência Política, com o estudo da relação federativa quanto às políticas sociais (Fernando Luiz Abrúcio, 2000, Maria Hermínia Tavares de Almeida, 1995, Gilberto Bercovici, 2003 e 2004, Celina Souza, 2001) da Teoria Política e da Ciência Jurídica, com o estudo sistemático do Estado, incluindo os aspectos constitucionais e administrativos (Darcy Azambuja, 2008, Celso Ribeiro Bastos, 2001, Roberta Carmineiro Baggio, 2006, Noberto Bobbio, 2004, Paulo Bonavides, 1961 e 2010, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2004, Ferreira Filho, 2001, Emerson Gabardo, 2009, Jânio Quadros de Magalhães, 2000, Andreas J. Krell, 2008, Pedro Lenza, 2009, Elcio Fonseca Reis, 2000, Carmem Lucia Antunes Rocha, 1997, José Afonso da Silva, 2010).

O objetivo deste capítulo é apreender a configuração histórica do federalismo no que se refere às obrigações com as políticas sociais, no caso, a Educação. Assim,

a análise enfoca a questão da centralização/descentralização/democracia e as representações<sup>19</sup> presentes, conforme o cenário histórico-político brasileiro.

Na organização deste capítulo, subdividimos nossa abordagem sob o prisma da evolução das representações federalistas atribuídas pelos agentes políticos, ou seja: a) o interesse das elites no período imperial do Estado liberal brasileiro; b) o interesse pela unidade nacional através da centralização, ao mesmo tempo em que estava em ascensão a ideia de Estado desenvolvimentista; c) o período em que se assentava no Brasil os princípios do Estado de Bem Estar Social e elaboração da Constituição federal; d) as ideias de eficiência do Estado, nas concepções neoliberais de desmonte do Estado detentor de obrigações sociais (do Estado em ação para um Estado subsidiário).

Esse enfoque facilitará a compreensão da história da federação brasileira a partir da ótica dos direitos sociais, ao apresentarmos os serviços educacionais como um direito social proporcionado pela prestação positiva do Estado.

## 2.1 A FORMAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DO INTERESSE DAS ELITES À QUESTÃO CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

Antes de abordarmos a formação principiológica da federação brasileira, é preciso deixar claro que, apesar dos diferentes momentos históricos que culminaram em distintas formas e regimes de governos, no Brasil, desde que a primeira Carta Republicana instituiu como forma de Estado a federação, esta nunca deixou de ser assinalada como cláusula pétrea. Ocorre que há confusões teóricas que giram em torno de indistincões conceituais sobre a forma de Estado, forma e regime de governo. Em síntese, independente de a forma de governo ter sido o parlamentarismo ou república, de o regime de governo ser a democracia ou a

---

<sup>19</sup> O que nos leva a analisar a história sob a ótica dos fenômenos sociais, pois as representações normativas que existem ou pretendem existir, consistem em algo que se encontra na mente das pessoas (agentes) orientando suas ações (WEBER, 1994).

ditadura, no Brasil, a forma federativa do Estado permaneceu intacta desde a primeira Constituição Republicana de 1891.

Quanto à origem da nossa federação, a doutrina é unânime em apresentar o federalismo norte-americano como modelo original. Mesmo sendo essa a forma de Estado, no entanto, as circunstâncias históricas e políticas resultaram em processos diferenciados (ALMEIDA, 1995, ARAUJO, 2000, BERCOVICI, 2003, ZIMMERMANN, 2005).

Essa diferenciação no processo de constituição do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil é exemplo das principais formas originárias de organização de uma federação: o processo de associação de Estados independentes e processo de descentralização política:

Varias federaciones han resultado de la unión de Estados que quieren asociarse para formar un ente federal.

Refiriéndose a esa primera hipótesis de la asociación el profesor Pierre Pactec comenta que en un primer movimiento se organiza una confederación y luego se pasa al Estado federal; cita como ejemplos los de los Estados Unidos de América en 1787 y de Suiza en 1848.

[...]

Al federalismo puede llegarse también por disociación de un Estado unitario que decide aumentar los alcances de la descentralización hasta que esta se transforma en una relación federal; las divisiones territoriales anteriores se transforman en Estados (o entidades federativas); como si en Colombia en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente hubiera definido regresar al federalismo (PERDOMO, 1997, p. 29-31).

Em síntese, a federação que se origina pela união de Estados independentes inicia-se por uma confederação, como foi o caso dos Estados Unidos, onde a federação surgiu da união das 13 colônias independentes. Ao iniciar-se pela segunda forma originária (descentralização política), acontece uma dissociação do Estado unitário, em que o poder central dá às suas divisões territoriais personalidade jurídica própria, gerando uma relação federal entre poder central e poder periférico, como é o caso do Brasil.

Enquanto nos EUA esse procedimento objetivou transformar a confederação em um Estado, fortalecendo o governo central de forma a manter a unidade nacional, no Brasil, foi uma saída para as tendências separatistas no momento em que atenderia às exigências por autonomia política das elites provinciais e, com o enfraquecimento do poder central, conservaria a unidade nacional (DOLHNIKOFF, 2005). Esses processos são classificados por Zimmermann (2005) como agregação e desagregação, constantemente traduzidos na dicotomia centralização/descentralização com a qual o federalismo é relacionado. No entanto, trata-se de uma forma intermediária entre o Estado Unitário e a Confederação (ZIMMERMANN, 2005) que, conforme a tese de Elazar (1987), ultrapassa a definição simplista do sistema federativo baseado na centralização/descentralização, pois se caracteriza pela "não-centralização" (apud ALMEIDA, 1995).

Nessa tese, a não-centralização não se confunde com descentralização. Esta última se refere à mera concessão de poder, sujeita à revogação (DOLHNIKOFF, 2005); uma autoridade central que pode descentralizar e centralizar conforme sua conveniência. Já a não-centralização consiste no poder difuso, em que o governo geral dispõe de poder, mas não de controle decisório, não existindo a possibilidade de centralização sem rompimento dos princípios estabelecidos pela Carta Constitucional. No Estado Federal os entes têm autoridade direta sob sua população; sua estrutura é imune à interferência federal, e partilham de atividades com o governo central sem perder seu papel de formulação de políticas e de poderes decisórios.

Ocorre que a centralização e a descentralização no federalismo é uma questão ambígua (ALMEIDA, 2005), podendo ser um equívoco utilizarmos, na sua totalidade, algumas teses norte-americanas para abordarmos a realidade do Estado brasileiro, a exemplo das teses de Tocqueville (dupla soberania) e Elazar (imunidade dos entes quanto à interferência federal), porque retratam a forma originária de federalismo norte-americano: o federalismo dual.

A aspiração brasileira a esse modelo dual de federalismo, marcada pela tensão política entre poder local e central, sob o prisma da descentralização defendida pelas elites provinciais, foi amenizada pelo interesse de uma elite (centralizadora), que defendia a unidade nacional. Assim, a hegemonia nacional procurou atender ao projeto federalista e ao projeto unitário, implantando um arranjo em que acomodou as elites provinciais, passando a contar com autonomia significativa para administrar suas províncias e participar ativamente nas decisões políticas, sem colocar em risco a unidade territorial (DOLHNIKOFF, 2005).

O que se assentavam eram as representações segundo o interesse de cada elite (a centralizadora e a descentralizadora). As representações quanto ao projeto descentralizador podem ser analisadas nas ideias<sup>20</sup> de um dos mais consagrados "engenheiros" da federação brasileira, Rui Barbosa. Para o autor:

Entre nós, porém, onde o govêrno constitui-se pai, tutor, administrador da província, do município, do cidadão, êste fato encerra um protesto expressivo contra essa minoria perpétua que nos aniquila. [...]

E as províncias, eternas pupilas de seus administradores, é que hasteam a **bandeira libertadora**, a bela, a veneranda bandeira da consciência e da honestidade nacional. [...]

Convençam-se todos de que só há no Brasil um meio de reabilitação: é o sistema federativo, é a **iniciativa provincial**. As assembleias de Santa Catarina, Piauí, Pernambuco e S. Paulo demonstraram, com o seu procedimento, a exatidão deste acêrto.

**Governe cada um a si mesma: é a norma dos estados representativos** [...] (BARBOSA, 1865-1971, p. 109-110 - grifos nossos – transcrição *ipsis litteris*).

Nesse pequeno enunciado, o discurso de Rui Barbosa (representante das elites provinciais) demonstra a ideologia por ele defendia, ou seja, a democracia baseada na liberdade dos modernos (autonomia). Sendo árduo defensor da descentralização, não deixou de enfatizar em seus discursos, a descentralização educacional, pois

---

<sup>20</sup> O objetivo aqui é identificar o motivo das ações sociais, analisando as representações de cada agente sobre o tema, segundo a metodologia adotada.

[...] Quando os poderes do estado tendem por tantos modos a **sacrificar a liberdade**, suplantando a constituição e falseando tôdas as garantias do direito social, favorecer a centralização é alhanar a estrada ao absolutismo. **Descentralizar**, pois, deve ser a norma suprema da política liberal entre nós. Evitemos a centralização do ensino, que a história e a razão condenam. (BARBOSA, 1865-1971, p. 12v - grifos nossos – *ipsis litteris*).

Rui Barbosa defendia a descentralização do ensino superior já que, desde o Ato Adicional de 1834, o ensino primário era de competência das Províncias e o ensino superior competência dos poderes gerais, em que coexistia uma duplicidade de redes de ensino (CURY, 2007).

O sentido atribuído a essa descentralização era o da democracia por meio da liberdade moderna, baseada na autonomia local<sup>21</sup>, o que deu início à distorção do sentido da democracia, que perdura contemporaneamente. Ou seja, atualmente a concepção de democracia prioriza a prestação do serviço por meio de sua descentralização/desconcentração e autonomia (seja do ente, ou até mesmo do órgão, como a escola), invertendo e encobrindo seu verdadeiro sentido, baseado nos mecanismos de decisão.

Em suma, o que apresentamos é a histórica conformação do Estado Brasileiro em que o princípio federativo passou pelo viés do fortalecimento de um Estado que privilegiou sua segregação, justificada pelo conceito distorcido de uma democracia descentralizante, principalmente, no período da República Velha (1889 a 1930). Isso ocorreu pela falta de um sentimento de, em que a descentralização subsidiária da primeira república (cópia do sistema federativo norte-americano) mais favoreceu o fortalecimento das elites locais (GABARDO, 2009) do que a cidadania e o desenvolvimento nacional. Ocorre que são ideologias que ainda se

---

<sup>21</sup> Isso porque há um dualismo quanto à democracia social pautada pelas liberdades, atribuída a determinado momento histórico. Enquanto aos antigos correspondia à liberdade de participação, modernamente, a liberdade é concebida como autonomia. Isso implica que, os antigos prezavam pela conservação de seus direitos políticos, assim como por sua participação na administração do Estado, enquanto os modernos primam pela segurança dos privilégios privados, que são as liberdades e as garantias asseguradas pelas instituições. Para aprofundar no assunto, ver CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Filosofia Política*, Rio Grande do Sul, n. 2, 1985, p. 9-25.

apresentam agravadas por estarem encobertas pelo Neoliberalismo, que insere princípios desestatizantes e fragmentadores na organização do Estado Brasileiro.

## 2.2 A OSCILAÇÃO ENTRE FEDERALISMOS CENTRÍPETO E CENTRÍFUGO E A IMPLANTAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Mesmo após a instituição da Federação Republicana, o Brasil viveu crises políticas entre a forma, o sistema e o regime de governo, entre centralização e descentralização política, econômica e fiscal. São diversos os trabalhos acadêmicos que abordam esses períodos históricos, dentre eles, podemos citar Almeida (1995), Araújo (2005), Cury (2007, 2008), Rocha (1997), Souza (2001). Cada período, além de estar relacionado a diferentes formas, sistemas e regimes de governo, também apresentam tipos diferentes de Estado.

A técnica existente no federalismo, que tenta conciliar unidade e diversidade e dispõe por momentos de coesão e particularismo "depende de uma série de fatores extraconstitucionais, de índole natural, econômica, social" (HORTA, 1995, p. 7). Horta ainda postula que:

A preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado federal e a atuação desses fatores extraconstitucionais irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização do constituinte inclinar-se pelo fortalecimento do poder federal, teremos o federalismo centrípeto, que Georges Scelle chamou de federalismo por agregação ou associação [...]; se, ao contrário, a concepção fixar-se na preservação do poder estadual, emergirá o federalismo centrífugo ou por segregação, consoante a terminologia do internacionalista francês [...]. Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-Membros autônomos.

Nesse contexto, estabeleceu-se o tipo real de organização do Estado no Brasil, influenciado por determinada concepção de Estado federal, conforme fatores



"extraconstitucionais". A Velha República foi um período caracterizado pela forma oligárquica de federação centrífuga, em que, junto ao ideal descentralizador, predominava o tipo liberal de Estado. O sistema escolar era oligárquico e elitista na medida em que privilegiava pequenos grupos localistas e aos livres (CURY, 2007). A partir de 1930, na era Getulista, durante o Estado Novo, período caracterizado pelo nacionalismo e populismo em que predominava o regime de governo ditatorial (marcado controle do poder central), o Brasil foi caracterizado por um tipo de Estado desenvolvimentista, influenciado, em sua estruturação, pelo Estado Social europeu (BERCOVICI, 2003). A Constituição de 1934, inspirada pela Constituição de Weimar, inaugura a previsão constitucional dos direitos sociais do trabalhador (Art. 121 da CF 1934), posteriormente substituída pela Carta de 1937.

Apesar de o período caracterizar um federalismo centrípeto e dual, grandes avanços ocorreram no ensino primário, como a inscrição constitucional da obrigatoriedade e a gratuidade, a vinculação de impostos para a Educação (ainda que não tivesse vigência no período ditatorial) e a institucionalização dos conselhos de Educação (CURY, 2007). O Plano Nacional de Educação, antes previsto na Carta de 1934 como um instrumento que manteria a unidade política federativa em matéria educacional (sem suprimir a autonomia dos estados quanto aos seus sistemas de ensino), foi extinto na Carta de 1937, assim como a obrigatoriedade.<sup>22</sup>

No período de 1946 a 1967, conhecido como restabelecimento do funcionamento das instituições democráticas, no Brasil, não ocorreram grandes modificações no federalismo educacional (mesmo com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes

---

<sup>22</sup> O direito à educação é vinculado à obrigatoriedade (HORTA, 1998). A Carta de 1824 previu a gratuidade, porém, a obrigatoriedade era definida como obrigação de frequência do aluno à escola. A obrigatoriedade e a gratuidade ficaram de fora da Constituição de 1891, tomando forma legal somente na CF de 1934, posteriormente extinta na Carta de 1937. A afirmação clara do dever do Estado com a educação só surge na CF de 1946, porém, limitado aos quatro primeiros anos. A CF de 1967 define a obrigatoriedade por faixa etária (7 aos 14 anos), mas a definição da educação como direito público subjetivo só se consolida na CF de 1988, prevendo a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, ampliada para a educação Básica (faixa etária dos 4 aos 17 anos) a partir da EC 59/2009.

e Bases da Educação Nacional - Lei nº. 4.024/61), já que a carta de 1946 apenas retomou o que estava prescrito na Constituição de 1934 quanto ao capítulo da Educação e cultura. A relação entre poder central e unidades subnacionais se caracterizou como um federalismo "tendencialmente centrífugo" (CURY, 2007), porque houve a retomada da tendência descentralizante, de forma a promover certa autonomia dos governos subnacionais, suprimida no período anterior, inclusive com indícios primórdios de certa autonomia municipal (campanha municipalista).

Com o golpe que estabeleceu o Regime Militar, em 1964, houve um retorno do Estado federal centrípeto, modelo inerente ao regime de governo que retrocedeu às ações ditatoriais e de centralização política implantadas no período anterior (Era Vargas, 1930-1945), enquanto a democracia foi restringida em um governo que favoreceu a modernização das indústrias e serviços, promovendo a abertura econômica para entrada de capital estrangeiro e consequente endividamento externo, a garantia pelo direito social à Educação foi ampliada. Apesar de retirar a vinculação de um percentual dos impostos para a Educação, a Constituição de 1967 ampliou o ensino obrigatório para oito anos.

Em suma, o Estado federal brasileiro desenvolveu características diferenciadas a partir de 1889, com a República e com a promulgação da Constituição Federal de 1891, confirmada pela CF de 1934, a qual se iniciou com características centrífugas, tomando o modelo dual como base. O período do Estado Novo (Era Vargas - 1937/1945) passou a ser um Estado federal tendencialmente centrípeto. Com a Carta de 1946, as características centrífugas retornam e se resvalam com a crise política que enfraquece o governo e regride a um federalismo centrípeto pelo regime militar iniciado em 1964, e que só se extingue com a Carta Constitucional de 1988.

A oscilação entre poderes centralizantes/descentralizantes ameniza-se com a Constituição de 1988 que, evitando adotar tanto o modelo centrípeto quanto

centrífugo, opta pelo modelo cooperativo (CURY, 2007), ou seja, um federalismo de equilíbrio (HORTA, 1995), estabelecendo uma complexa distribuição de competências que combina as privativas, exclusivas com as comuns e concorrentes, numa relação federativa tanto vertical, sob o prisma da coordenação, quanto horizontal, sob o princípio da cooperação, como forma de equilibrar os conflitos federativos e promover a homogeneização social, conforme nossa análise, no próximo subtítulo.

### 2.3 O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

Apesar de a Constituição de 1946 ter previsto, em um dispositivo, a cooperação (no § 2º do Art. 198 da CF/1946)<sup>23</sup>, esta não delineou um federalismo cooperativo, mas centrífugo, rompido no regime militar pela tendência centrípeta ou, na classificação de Zimmermann (2005), pelo federalismo orgânico<sup>24</sup>, distinto do federalismo cooperativo como atualmente em voga na Carta de 1988. Esse modelo se distingue das demais formas de federalismo por integrar, na sua estrutura, um formato de distribuição de competências que prevê serviços administrativos a serem executados de forma compartilhada entre os entes que compõe a federação.

Com isso, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a prever a possibilidade de uma Lei que estabeleça uma norma de cooperação intergovernamental para a execução das atividades comuns (competências materiais comuns, prescritas no

---

<sup>23</sup> Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

<sup>24</sup> Segundo Zimmermann (2005, p.65): “As leis estaduais acabam então sem relevância alguma, subordinadas que estão ao princípio sufocante da hierarquização das normas jurídicas. Assim, transforma-se a autonomia estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política”.

Art. 23). A CF foi idealizada e elaborada em um período que, enquanto no mundo o Estado de Bem-Estar (*welfare state*) estava em declínio, no Brasil, seus princípios norteadores (influenciados pelo período pós-ditatorial) estavam em ascensão<sup>25</sup>, diferentemente das Constituições anteriores, inspiradas nas concepções liberais americanas e no Estado desenvolvimentista.

Em que pese o fato de a Constituição de 1988 ter sido elaborada em período de ascensão dos princípios de bem-estar social, "é sabido que não vivenciamos aqui a experiência do Estado de Bem-Estar Social" (MARIZ, 2010, p. 4), mas uma reconfiguração do Estado Social intervencionista eivado pela hegemonia neoliberal.

O movimento de oscilação entre Estado Liberal para o Estado Social resultou na modificação do ordenamento jurídico, que passou a regulamentar as prestações positivas do Estado (mesmo meramente regulatórias), como forma de reduzir as desigualdades na repartição dos encargos sociais, reforçado com a ação da política. A concepção positivista de Estado de Direito como elemento do Estado Liberal (enunciador de Leis) foi rompida pela concepção moderna de Estado Social (dotado de obrigações intervencionistas) no Brasil.

Nessa concepção, muitos autores conjugam as expressões "Estado de Direito" com "Estado Social", formando a expressão "Estado Social de Direito"<sup>26</sup>, ou seja, a

---

<sup>25</sup> Segundo Mishra, os princípios do *welfare state* "são aqueles apontados no Plano Beveridge: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma 'rede de segurança' de serviços de assistência" (MISHRA apud BOSCHETTI, 2003, p. 65).

<sup>26</sup> José Afonso da Silva (2010) entra em um debate sobre as dicotomias quanto às terminologias próprias do Estado Social, como Estado material de Direito sinônimo de Estado Social de Direito (a que adere, sendo terminologia de regimes constitucionais ocidentais); a terminologia Estado Social e Democrático de Direito (adotada pelas Constituições da República Federal da Alemanha e da Monarquia Espanhola); Quanto à expressão "Estado de Direito Social", em que a palavra Direito é qualificada como social, baseando-se na Constituição federal de 1969, o autor faz uma crítica e alegando tratar-se de um conceito de Estado de Direito Econômico (Para aprofundar no tema, ver Silva, 2010, p. 115-7).

passagem de um Estado não mais impregnado pelo individualismo e abstencionismo ou neutralismo, para um Estado material de Direito, que pretende realizar a justiça social (SILVA, 2010).

Segundo Bercovici (2003), existem duas concepções de Estado Social: a de sentido amplo - que se relaciona ao Estado intervencionista - e a de sentido estrito - relacionada ao Estado de Bem-estar, Estado providência ou *Welfare state*, caracterizado por um amplo sistema de assistência e seguridade social. Segundo o autor, a Constituição Federal brasileira de 1988 não configura o Estado Social em sentido estrito, seria no máximo, um sistema em construção. Porém, configura-se o Estado Social em sentido amplo, ou seja, Estado Social sinônimo de intervencionista.

A expressão "Estado em ação" (PEREIRA, 2009) traduz essa passagem do Estado Liberal para o Estado Social (não Estado socialista), influenciado pelas lutas de classe (burguesia e proletariado), que caracterizaram "o dissídio milenar entre o individual e o social, que chega aos nossos dias com toda a intensidade trágica de uma luta indecisa" (BONAVIDES, 1961, prefácio). O Estado que tende a desprender-se do controle da burguesia, para um Estado pacificador dos conflitos sociais, *soi-disant* um Estado de todas as classes.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora dêste, os direitos do trabalho, da previdência, da Educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê as necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade tôdas as classes na estreita dependência do seu poderio econômico, político e social, em suma estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social (BONAVIDES, 1961, p. 208 – *ipsis litteres*).

O tempo histórico brasileiro da passagem do Estado inerte às questões sociais (Liberal) para um Estado mais atuante (Social intervencionista), que posteriormente tornou-se meramente enunciador dos princípios do *welfare state* (evitados pelas tendências neoliberais que resultaram na fragmentação das políticas sociais segundo as ideologias desestatizantes e pela rejeição dos bens e serviços públicos), não seguiram sincronicamente os processos históricos internacionais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Interessa-nos aqui destacar que a República Federativa Brasileira seguiu um percurso histórico diferenciado (a cada Constituição vigente – 6 no total) num lapso temporal de quase 100 anos (desde a primeira Constituição republicana em 1891 à atual Constituição de 1988), com predomínio das representações existentes no Estado Social Intervencionista. Ou seja, de uma primeira Constituição puramente racionalista e liberal, em que se assentava o federalismo dual, para uma forma de matriz socialdemocrata alemã, em que se assenta o federalismo cooperativo, com características predominantemente intervencionista/desenvolvimentista nesse interregno, tendo em vista que:

A matriz cooperativa do federalismo surgiu na era de Oton Von Bismark (1880) e foi consolidada na Constituição de 1949, cuja premissa era livrar a Alemanha da experiência traumática do nazismo. Essa matriz teve forte inspiração social (ascensão do Estado de bem-estar na Europa)[...] (ARAUJO, 2010, p. 755).

Em síntese, o arranjo constitucional de 1988 estruturou um Estado fundamentado no federalismo cooperativo, “cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos” (ARAUJO, 2010, p.755).

Ocorre que a atuação estatal para a homogeneização social (BERCOVICI, 2003), idealizada no período de construção dos princípios enunciados constitucionalmente (década de 80), passaram a sofrer as influências “das teses neoliberais de desmontagem do Estado enquanto instância mediadora da universalização dos direitos sociais e da cidadania” (RAICHELIS, 2006, p. 75). Não obstante, a prescrição constitucional dos mecanismos da colaboração (inclusive quanto aos

serviços educacionais) também sofreram influências das representações neoliberais, a exemplo dos princípios da eficiência e da subsidiariedade, que trataremos nos itens seguintes deste trabalho.

## 2.4 ASPECTOS FORMAIS E PRINCIPIOLÓGICOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO SEGUNDO A CARTA DE 1988

Ao delinear o objeto, na introdução desta pesquisa, esquematizamos a estrutura constitucional do federalismo cooperativo brasileiro e, ao tratarmos dos aspectos históricos do federalismo, explanamos as matrizes em que o federalismo brasileiro foi moldado e a evolução das representações presentes nos períodos abordados.

Ficou evidente que a federação brasileira é um processo evolutivo que combina aspectos históricos e ideológicos, em que pese a sua implementação segundo as matrizes dos modelos adotados: os federalismos dual e cooperativo. Neste capítulo, explanaremos como essa estrutura se configura na Carta Constitucional de 1988, segundo seus aspectos formais e principiológicos.

### **2.4.1 Repartição de competências, sistema de execução de serviços e a configuração do regime de colaboração**

No aspecto formal (elemento orgânico), o Estado Federal é estruturado pela repartição de competências entre os entes integrantes, o que pressupõe a autonomia, ponto central de sua configuração (SILVA, 2010).

A forma como é feita essa repartição depende da constituição histórica do federalismo. Nos Estados Unidos (modelo dual), há uma descentralização mais acentuada, em que as competências da União são mais restritas. No Brasil, as

competências da União são mais dilatadas, sendo as competências dos demais entes da federação mais restritas (ALMEIDA, 2005).

Segundo Cury (2007), trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. É por meio da repartição de competências e sua estruturação, que identificamos 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 (REIS, 2000). A repartição de competências funciona, ainda, como norteador das ações das partes componentes do Estado, evitando assim que haja conflitos entre elas.

Para Bercovici (2003), os Estados federais tradicionalmente utilizam o critério jurídico-formal na sua estrutura, ou seja, delimitam a esfera de atuação dos seus entes federados. O estabelecimento de competências, que é exatamente essa delimitação de poder, é o pressuposto da autonomia dos membros das unidades federadas, que recebe da Constituição suas competências, ou seja, o reconhecimento constitucional de seus poderes conjugado com a atribuição de encargos.

Não se trata apenas de uma descentralização administrativa, mas da existência conjunta de diversos núcleos de decisão política, em que cada membro da federação tem prioridade em relação a determinados assuntos. Assim, é comum que caiba à União competências em matéria de interesses gerais, e aos demais entes federados, de interesses regionais ou locais.

A repartição de competências tem características diferenciadas nos dois modelos clássicos de federalismo: a Federação Dualista e a Federação Cooperativa. No caso do Federalismo Dual, modelo originário dos Estados Unidos, há uma rígida repartição de competências, do tipo horizontal, em que é atribuído, pela Magna Carta a cada ente da federação, um rol exaustivo de competências pelas quais as



unidades subnacionais exercem maior autonomia, diminuindo a atuação do poder central. Nesse modelo praticamente inexistem as chamadas competências concorrentes, consagradas entre nós, por exemplo, no Artigo 24, da Constituição Federal de 1988.<sup>27</sup>

A repartição de competências recebe diferentes nomenclaturas, sendo habituais as classificações como exclusiva, privativa, concorrente e comum. A Constituição Federal é o instrumento legal que disciplina a matéria. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 está estruturada em uma combinação de competências exclusivas, privativas com competências concorrentes e comuns. A cooperação é a combinação das competências comuns e concorrentes, e o regime de colaboração é instituto necessário para a execução das competências comuns.

Segundo Silva (2010), competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade/agente/órgão do Poder Público para emitir decisões. Competências são modalidades de poder das quais se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Elas podem ser classificadas de diversas formas, segundo diferentes critérios. Dividem-se em legislativa e administrativa e, para o autor, a competência legislativa se apresenta na capacidade de estabelecer normas gerais, leis em sentido estrito. A competência administrativa, ou material, cuida da atuação concreta do ente, que tem o poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos. Assim, agrupou-as em classes segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo, sendo:

---

<sup>27</sup>“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.  
§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.  
§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”.

- a) competência material que pode ser: (a) exclusiva (Art. 21, CF/88)<sup>28</sup> e (b) comum, cumulativa ou paralela (Art. 23 CF/88);<sup>29</sup>
- b) competência legislativa, que podem ser: (a) exclusiva (Art. 25, §§ 1º e 2º CF/88)<sup>30</sup>; (b) privativa (art. 22 CF/88); (c) concorrente (Art. 24, CF/88)<sup>31</sup> (d) suplementar (art. 24, § 2º CF/88).<sup>32</sup>

As competências privativas e exclusivas das entidades federadas (União, estados, Distrito Federal e municípios) revelam a autonomia de cada ente, e estão na classificação vertical, ou seja, obedecem a uma hierarquia em que um ente não pode transcender a competência de outro.

Existem divergências doutrinárias quanto à conceituação dessas competências (exclusivas e privativas). Orientamo-nos, segundo as lições de Rocha (1997) e Silva (2010), que atribuem sentidos diferentes a cada expressão. Segundo estes autores, as competências exclusivas se diferem das privativas no tocante à execução por parte do ente, isto é, enquanto na competência exclusiva não há possibilidade de delegar função, na competência privativa existe essa possibilidade. Contrário a essa doutrina, Reis (2000) emprega as expressões

<sup>28</sup> O artigo apresenta um rol exaustivo de competências exclusivas da União. Citamos como exemplo, a competência de manter relações internacionais; manter a segurança interna; a titularidade em declarar a guerra ou celebrar a paz; decretar estado de sítio, dentre outras competências.

<sup>29</sup> Este artigo apresenta as competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Citamos como exemplo os serviços de saúde e assistência pública; proteção do meio ambiente; o acesso à cultura, educação e à ciência, dentre outras.

<sup>30</sup>“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”.

<sup>31</sup> O artigo prescreve a competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, dentre elas, a de baixar normas sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; normas quanto a educação, cultura, ensino e desporto, dentre outras.

<sup>32</sup> O artigo prescreve que a competência da União em baixar normas gerais não exclui a competência dos estados em complementá-la. O município possui competência suplementar:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”

como sinônimas, no argumento de que a Constituição utiliza esses termos em diversos dispositivos com igual sentido, independente do fato de ser indelegável ou não a competência. Argumenta, ainda, o fato de não haver diferença de conceituação nos dicionários jurídicos, nem da língua portuguesa.

Além das competências, integra a estrutura do federalismo o sistema de execução de serviços. Os entes autônomos são dotados administrativamente de serviços que se incluem no rol de competências que serão executadas (se por funcionário próprio ou de outro ente federado), conforme o sistema adotado (SILVA, 2010). Assim, existem três tipos de sistemas: imediato, mediato e sistema misto.

- a) sistema imediato: é aquele em que a União e demais entes executam os serviços de sua competência com administração própria, como nos Estados Unidos, Venezuela e México;
- b) sistema mediato: é aquele pelo qual os serviços federais, em cada estado, são executados por funcionários deste, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização desses serviços, como no caso da Alemanha, da ex-URSS e da Índia.
- c) sistema misto: combina com os dois anteriores, que permite que certos serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e outros por funcionários federais e, vice-versa, certos serviços estaduais são executados por funcionários federais; como na Suíça e na Áustria.

O sistema adotado pela Constituição Federal de 1988 é o da execução imediata, ou seja, cada ente mantém seu corpo de servidores executando serviços das respectivas administrações (Art. 37 e 39 da CF/88)<sup>33</sup>. Porém, a Constituição prevê

---

<sup>33</sup> Os artigos 37 e 39 regulamentam a administração pública, principalmente questões relacionadas a cargo, emprego e função pública, prevendo, dentre outras questões, a investidura no cargo por meio de concurso público, o direito de greve, a contratação temporária, plano de carreira, remuneração. Exemplifica a forma de execução imediata porque o caput dos artigos estabelece as atribuições de cada ente federado com relação ao seu servidor (ou funcionário público) no âmbito das suas competências.

a possibilidade de Leis complementares para fixação de normas de cooperação entre as entidades, tendo em vista o equilíbrio e bem-estar em âmbito nacional (Art. 23, parágrafo único da CF/88)<sup>34</sup>.

Trata-se de uma previsão da “gestão associada de serviços públicos” (SILVA, 2010), que inclui não somente mecanismos de gestão, mas de decisão e atuação conjunta, mas que de outra forma foi moldada pela EC 19/98, emenda esta que modificou o Art. 241 da CF/88 ao estabelecer que

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de Lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988, art. 241).

Tanto Silva (2010) quanto Cury (2008) afirmam tratar de um dispositivo que já estava regulamentado no Art. 23, parágrafo único da Constituição (previsão de normas de cooperação). Para Silva (2010), tal dispositivo é desnecessário, com o argumento de que tudo que nele está prescrito pode ser objeto de leis complementares (parágrafo único do Art. 23 CF/88). Já Cury (2008) diz que esse artigo (241) foi regulamentado pela Lei nº. 11.107/05, que dispõe sobre a contratação de consórcios públicos, o que “pode configurar-se como algo de superposto ao já previsto *regime de colaboração recíproca*”. Ou seja, segundo o autor, não apenas o artigo pode se configurar como “o já previsto regime de colaboração”, mas a própria Lei de Consórcios.

---

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

<sup>34</sup>“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”.

Analisando o dispositivo em questão, e ainda, a Lei que o regulamenta, percebemos que se trata de um artigo instituído para facilitar a entrada de uma norma que instrumentalize as “formas de colaboração”.<sup>35</sup> A Lei 11.107/05 (Lei de Consórcios Públicos) estabelece um formato padronizado de associação, regulamentando instrumentos de auxílio à implementação do modelo de federalismo cooperativo (PIRES; NOGUEIRA, 2008), que não necessariamente se configura como regime de colaboração. Ou seja, a EC 19/98 e a Lei 11.107/2005 oficializaram a possibilidade de pactuação por meio dos consórcios e convênios de cooperação. Estes são acordos de cooperação que podem ser celebrados entre os entes para a execução de serviços comuns. Trata-se de um mecanismo de cooperação que surgiu a partir da reforma gerencial do Estado e que denominamos de “formas de colaboração”. É importante destacar que é um instituto jurídico-político que não pode ser confundido com regime de colaboração. Isso porque, as “formas de colaboração” são acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos que não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para os entes, diferentemente do regime de colaboração (normas de cooperação) que, 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.

Assim, os consórcios e convênios são moldados como institutos que instrumentalizam as formas de colaboração. Compreendendo-os segundo aspectos subjetivos, que consideram as partes que celebram o acordo (conceituação tradicional entre os doutrinadores), o consórcio designa acordos entre entes de mesma espécie, ou seja, estados com estados, municípios com municípios, enquanto convênio é um instrumento de acordos entre entidades de espécies diferentes, por isso a norma se refere a convênio de “cooperação entre

---

<sup>35</sup> Segundo o parágrafo único do art. 23 da CF/88, esses instrumentos só poderiam ser regulamentados por Leis Complementares, que requerem quórum qualificado. Pela redação do art. 241, foi possível instituí-los por meio de Lei Ordinária.

os entes federados” (SILVA, 2010). Com o advento da Lei de Consórcios (Lei Ordinária 11.107/2005), esse conceito foi modificado:

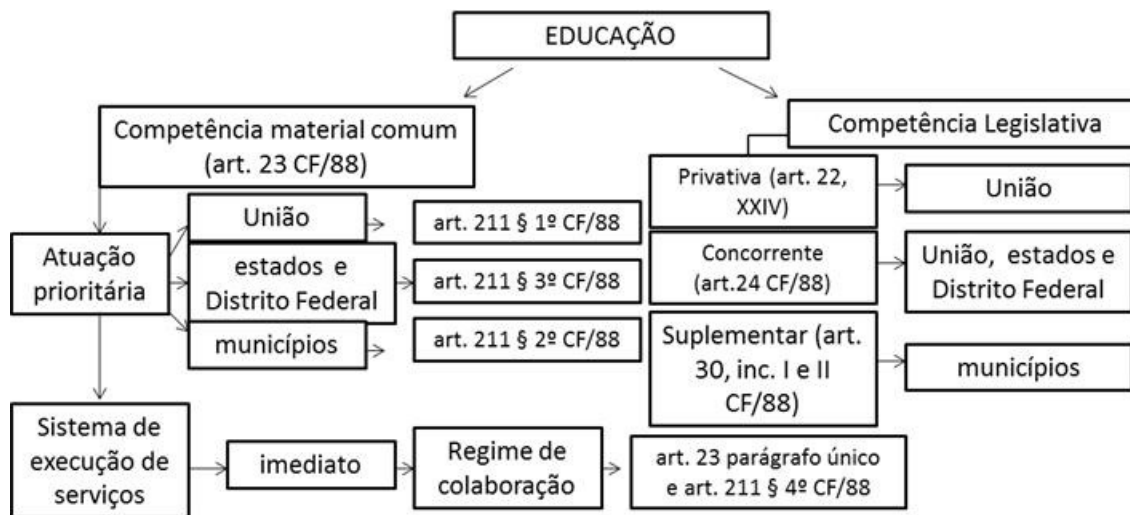
O art. 1º da Lei 11.107/2005 prevê expressamente a possibilidade de celebração de consórcios entre entes públicos de natureza diversa. [...] estabelece requisitos e efeitos jurídicos distintos no que se refere aos convênios e aos consórcios públicos, entende-se que constituem institutos autônomos, embora sejam ambas espécies de contratos celebrados no intuito de buscar interesses comuns (contratos plurilaterais). [...] outro grande fator distintivo entre consórcios e convênios reside em que aqueles visam, necessariamente, à constituição de uma pessoa jurídica, a quem incumbirá a execução das atividades necessárias ao cumprimento dos fins visados pelo consórcio [...] (ARAÚJO; MAGALHÃES, 2008, p.131-3).

Contemporaneamente, consórcio é entendido como aparelho constitutivo de pessoa jurídica e o convênio é um instrumento do consórcio (ou espécie do gênero), que não constitui pessoa jurídica. Essa modificação conceitual seria imperceptível e até irrelevante se não fosse as demais distorções conceituais inseridas na década de 90 aos mecanismos cooperativos que integram o federalismo por cooperação adotado pela Constituição.<sup>36</sup>

Em síntese, o federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado pela combinação das competências comuns e concorrentes, o que tornam necessários instrumentos que viabilizem a atuação conjunta na execução das competências comuns que, por estarem inseridas em um sistema de execução imediata (na qual cada ente exerce suas competências com quadro de funcionários/servidores da própria administração), necessita de normas de cooperação para partilhar bens e serviços. É nessa complicada estrutura que surge a necessidade de se moldar o regime de colaboração para a Educação. O Esquema 5 ilustra as características Constitucionais da Educação.

---

<sup>36</sup> É necessário destacar que as distorções conceituais são estratégias neoliberais que vêm desfigurando a estrutura de Estado estabelecida na CF/88. Outra expressão utilizada para denominar "distorções" é "deslocamento conceitual" como abordada por Foucault (2007) quando analisa o deslocamento feito pela teoria do capital humano ao conceito de *homem oeconomicus*. Para aprofundar no assunto, ver Foucault, M. (2008). Nacimiento de labiopolítica. Curso enelCollège de France (1978-1979). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**ESQUEMA 5: EDUCAÇÃO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Fonte: Elaborado pela autora

Além dos aspectos formais (orgânicos), que moldam a estrutura constitucional do federalismo brasileiro, existem, também, questões principiológicas que englobam sua conformação, inerentes à distribuição de competências, abordadas no item seguinte.

#### **2.4.2 Regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa**

Deixamos evidente que 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. Isso porque o regime de colaboração é um elemento do federalismo cooperativo que tem como princípio “a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas” (ROCHA, 1997, p. 171). Insere-se na problemática da cooperação intergovernamental entre os entes federados para a execução das competências comuns, o que envolve o histórico conflito federativo marcado por características predatórias e pela proeminência dos

interesses das elites locais sobre os interesses nacionais (CASSINI; ARAUJO, 2011).

Outro elemento essencial a esse modelo de federação é a coordenação federativa. Segundo Abrúcio (2000, p. 2),

a coordenação intergovernamental requerida pela concepção normativa do federalismo não é algo que ocorre naturalmente; ao contrário, o conflito é intrínseco aos sistemas federais [...] Exatamente por isso que a coordenação federativa [...] constitui uma das questões mais estratégicas no debate sobre federalismo.

Por isso mesmo, a coordenação intergovernamental é o elemento mais utilizado pelo Estado.

O regime de colaboração/cooperação que, para a Educação está prescrito no Art. 211 da Constituição de 1988, é um instituto necessário à execução das competências comuns (parágrafo único do Art. 23). Está prescrito em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação, ainda não regulamentado e sequer, teoricamente, definido.<sup>37</sup>

A falta de regulamentação e sua indefinição teórica provocou diversas formas de interpretação sobre esse instituto, o que levou alguns estados a atribuírem divergentes sentidos, que culminaram em diferentes políticas, sendo unânime a da transferência de encargos e responsabilidades aos municípios por um motivo comum: conflito na execução da competência educacional definida constitucionalmente, principalmente após a promulgação da Emenda Constitucional 14/96 (EC 14/96) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei n. 9394/96).

---

<sup>37</sup> O problema da indefinição do regime de colaboração foi apontado na Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010). O primeiro trabalho que aborda essa problemática foi elaborado pela professora Gilda Cardoso de Araújo (2010), e publicado na revista Educação e Sociedade (vol. 31, n. 112, p.749-768, jul./set. 2010) sob o título "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".



A EC 14/96, ao alterar o Art. 211, da Magna Carta, definiu a atuação prioritária<sup>38</sup> dos entes federados com relação à Educação (que é competência comum da União, estados Distrito Federal e municípios), a partir de atribuições conforme a etapa da Educação - Educação infantil e ensino fundamental para os municípios, ensino fundamental e médio para os estados e Distrito Federal.

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na Educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Distintamente, a LDBEN definiu como prioridade dos municípios apenas o ensino fundamental e dos estados, apenas o ensino médio.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a Educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental,

Essa aparente antinomia entre a EC 14/96 e a LDBEN fez com que o discurso da municipalização se pautasse erroneamente na questão da competência e da colaboração, reforçado pelo processo de reforma do Estado, que visou primordialmente a reduzir custos e a aumentar a eficiência da administração pública. Assim, o que se vê regulamentado nos estados são formas de transferência de encargos e responsabilidades com o codinome "regime de colaboração", estabelecidos basicamente pela coordenação federativa vertical e não pela colaboração horizontal recíproca.

---

<sup>38</sup> O termo "prioritária" não corresponde à "competência", mas à definição da atuação (mecanismo de distribuição de tarefas) de cada ente. Esse termo foi muito confundido e interpretado como competência privativa, o que resultou numa maior adesão às transferências de encargos e responsabilidades educacionais às unidades subnacionais, sem o necessário aporte de recursos.

Como efeito, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (EC nº 14/96)<sup>39</sup> é constantemente confundido como normatização ou, ao menos, o primeiro passo para a normatização da colaboração entre os entes federados. Entretanto, a política de fundos estabelecida desde 1996, no Brasil, constitui-se na definição de formas de colaboração, com ações de coordenação federativa e não na regulamentação ou no estabelecimento de qualquer patamar de regime de colaboração (CASSINI; ARAUJO, 2011). Isso porque o fundo, como medida de coordenação, se revela como política de indução federal, e não de cooperação que se traduz na atuação administrativa conjunta, de forma horizontal.

Os institutos da coordenação e da colaboração federativa se relacionam, mas não se confundem. Apesar de serem conceitualmente distintos, estão inter-relacionados na medida em que, para se chegar à cooperação fazem-se necessárias atividades de coordenação (eis que a Educação é tanto matéria de competência concorrente quanto comum), porém, a atividade de coordenação não necessariamente pressupõe colaboração. Assim, é importante destacarmos que o termo regime de colaboração não pode ser confundido com formas de colaboração (parágrafo único do Art. 23 e Art. 211 com 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). Acreditamos que a exclusiva utilização da coordenação federativa (sem o instituto

---

<sup>39</sup> Alterado pela a EC nº 53/2006 (FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica), estendeu o benefício (a política de fundos) à educação básica, mantendo os mecanismos de captura (captação) e distribuição de receitas. A EC 53/2006 alterou o parágrafo único do artigo 23, colocando no plural o termo "lei complementar", com o objetivo de facilitar a regulamentação de normas de cooperação para cada competência comum prevista no Art. 23.

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. 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, atribuindo ao termo corresponsabilidade “uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades reais de cada esfera político-administrativa” (HAGUETE, 1989, p. 27).

A diferença entre eles é que a coordenação consiste em procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação. É modo de atribuição e exercício conjunto de competência, materializado nas competências concorrentes, que no caso do federalismo brasileiro está previsto no Art. 24, da Constituição Federal de 1988. Já a 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 (BERCOVICI, 2003).

Entretanto, é cada vez mais comum encontrarmos a expressão “regime de colaboração” associada a episódios de coordenação e/ou formas de colaboração. Essa constante confusão deriva, dentre outros fatores, da construção, no plano Político, da atual concepção de regime de colaboração para a Educação, partindo de motivações ligadas à Reforma Gerencial do Estado na década de 1990.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> A reforma iniciada no ano de 1995 objetivou a redução do aparelho do Estado, com uma política “liberalizante, desestatizante e flexibilizadora” (GABARDO, 2009, p. 96), inserindo, na estrutura federativa, metas globais como da descentralização (princípio da subsidiariedade), aumento da

A atuação do Legislativo, a partir desse período<sup>41</sup>, nos leva a concluir que a concepção de regime de colaboração esteve pautada pela divisão de tarefas entre os entes federados. Essa divisão de incumbências, que tem como marco a EC 14/96, influenciada pela passagem do modelo administrativo burocrático de Estado para o gerencial é, sobretudo, reflexo da mudança cultural no entendimento sobre prestação dos serviços sociais (GABARDO, 2009), influenciadas pelos princípios da eficiência e subsidiariedade.

A federação brasileira, como um misto das matrizes dual e cooperativa (sem a devida definição da cooperação), faz com que a lógica da colaboração se concilie com a lógica da competição, propiciando um modelo cooperativo-competitivo<sup>42</sup>, com respaldo para compartilhamento de vantagens obtidas no jogo de forças das autonomias concorrentes (PIRES; NOGUEIRA 2008). Esse jogo de forças se complica e se agrava com a indefinição da estrutura cooperativa<sup>43</sup>, em que sua solução vem a ser a pactuação entre os entes, "por meio de consórcios públicos como aparato jurídico-administrativo apto a instrumentalizar a consecução de objetivos comuns e a articulação intergovernamental" (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p. 44).

Porém, a pactuação (formas de colaboração - Art. 241 da CF/88 e Lei 11.107/2005) e a instituição de uma Lei complementar que regulamenta o regime

---

efetividade do governo (princípio da eficiência) e limites da atuação estatal (inserção do terceiro setor).

<sup>41</sup> Isso porque, apesar de previsto na Constituição de 1988, o regime de colaboração só começou a ser objeto de atuação do legislativo em 1996, com o Projeto de Lei nº 1946/96, apresentado pelo deputado federal Maurício Requião (PMDB/PR). O projeto apresenta formas de colaboração entre os sistemas de ensino, pautado na definição da atuação de cada ente. O projeto foi arquivado, porém a definição da atuação prioritária foi inserida na Emenda Constitucional 14/96.

<sup>42</sup>Essa é a posição de Pires & Nogueira (a qual adotamos) quanto à falta de norma de cooperação, que resulta no modelo cooperativo-competitivo. Isso significa que a colaboração que pode ser pactuada por contrato sempre vai obedecer aos interesses dos entes subnacionais, e estes sempre levarão em consideração as vantagens que poderão aderir, ou seja, a colaboração no jogo dos interesses competitivos.

<sup>43</sup> Krell (2008) acrescenta ainda que a indefinição das fronteiras de atuação nas competências comuns dificulta a responsabilização dos entes federados pelas políticas, além de causar a duplicação de esforços e aumento do custo do serviço público, sem que haja, necessariamente, aumento de eficiência. Trata-se de um argumento ideológico neoliberal que surgiu no período da reforma gerencial do Estado e foi introduzido na CF/88 pela EC 19/98.

de colaboração<sup>44</sup> para a Educação esbarram em uma questão: a autonomia dos entes federados em aderir às formas de colaboração para execução das competências comuns, resultando na imprecisão quanto à obrigatoriedade de adesão a tal instituto, ou se o mesmo será "pactuado" segundo a conveniência e oportunidade dos entes federados (princípio da discricionariedade).<sup>45</sup>

Todavia, a Constituição é a fonte da cooperação em que predomina o princípio da separação e independência dos entes federados no exercício das competências (BERCOVICI, 2004). O Art. 23 é uma exceção a esse princípio, ou seja, trata-se de uma previsão de cooperação compulsória (após sua regulamentação), que não pode retirar nem restringir qualquer ente da titularidade das competências comuns, visto que:

A cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no artigo 23 da Constituição de 1988). Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. Neste caso, a Constituição estabelece os critérios da cooperação: uma vez que se decide atuar em cooperação, esta só pode ocorrer nos termos previstos no texto constitucional. Há ainda a cooperação voluntária, ou livre, baseada em acordo entre as partes, que podem, inclusive, decidir atuar de forma distinta ao disposto na Constituição (BERCOVICI, 2004, p. 61).

Deduz-se assim que, enquanto o regime de colaboração para a Educação não for regulamentado por Lei complementar, a União não poderá impor formas de colaboração com relação à organização nacional, assim como os estados não poderão compelir os municípios a assinarem acordos de cooperação. A opção de

---

<sup>44</sup> Diferenciamos regime de colaboração de formas de colaboração, no sentido de que o regime de colaboração abrange os aspectos mais gerais de uma política pública (por exemplo, o SUS). É o que objetiva o parágrafo único do art. 23 da CF/88. Formas de colaboração seriam aspectos mais específicos da política (por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar), é o que objetiva o art. 211 § 4º da CF/88, *in verbis*: "§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório".

<sup>45</sup> Discricionariedade é faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o Direito. (DI PIETRO, 2004, p. 211)

aderir a consórcios públicos baseia-se na autonomia do ente federado, em que a administração pública, guiada pelo princípio da discricionariedade, analisa se a adesão é conveniente para a administração, segundo as vantagens para o desenvolvimento local. Apresenta-se, nessa problemática, o jogo de forças das autonomias concorrentes, em que as políticas educacionais tornam-se cada vez mais fragmentadas (locais) e acarretam diferenças na qualidade da Educação entre os estados, e até mesmo entre municípios de um mesmo estado.

Desde o período de reforma do Estado (1995), isso vem se agravando pela inserção do princípio da subsidiariedade no ordenamento Constitucional Brasileiro (Constituição de 1988) que, no período de sua elaboração (constituente de 1987), fora baseada nos princípios da solidariedade e interesse público. Esses princípios serão abordados no próximo item.

#### **2.4.3 Solidariedade, interesse público e subsidiariedade**

Já sabemos que a teoria da repartição de competências é ponto nuclear da noção de Estado federal, junto com o sistema de execução de serviço que, incluindo fatores extraconstitucionais, moldam o tipo real de federalismo.

Além dos aspectos até aqui abordados, existem ainda os princípios que norteiam todo o ordenamento jurídico do Estado, que iremos considerar para análise da federação. São os princípios da subsidiariedade, da solidariedade e do interesse público.

Alguns autores consideram que o federalismo só encontra significado no princípio da subsidiariedade (BARACHO, 1996, ZIMMERMANN, 2005). Trata-se de um princípio muito polemizado, que vem recebendo diversos estudos e tratamentos

de ordens diferentes na teorização brasileira<sup>46</sup> e extremamente abordado em outros países.<sup>47</sup> Isso ocorre porque há uma grande dicotomia acerca de tal princípio, tratado por Emerson Gabardo (2009) como um princípio liberal e católico.

Sob o ponto de vista etimológico, apresentado pelo jurista José Alfredo de Oliveira Baracho (1996), o termo 'subsidiário' é originário do termo latino *subsidium*, derivado de *subsidiarius*, 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 liberdades, aos indivíduos e aos grupos. Esses argumentos caracterizam o liberalismo inerente ao princípio (GABARDO, 2010, BERCOVICI, 2003).

É, também, considerado um princípio pregado pela doutrina social católica, apontado desde a Encíclica *Rerum Novarum* (1891), abordado de forma especial pelo Papa Pio XI, na *Encíclica Quadragesimo Anno* (1931), e renovado pelas demais, em que o Vaticano reafirma expressamente a incompatibilidade do Catolicismo com o Socialismo, orientando a doutrina religiosa em defesa do federalismo e das formas gerais de descentralização e subsidiariedade da ação estatal, com o objetivo de condenar a arbitrariedade do Estado, reivindicando para a sociedade e para as pessoas maior autonomia e liberdade das ingerências abusivas do Estado (ZIMMERMANN, 2005).

No campo teórico, o anarquista Proudhon (nos oitocentos, em sua obra "A capacidade política da classe operária") foi um dos autores que mais contribuíram para a consagração federalista desse princípio, pregando a ideia de que deve haver ingerência do Estado apenas em interesses considerados gerais, e que

---

<sup>46</sup> Trata-se de estudos de ordem filosófica, jurídica, política, econômica, social, internacional e comunitária (BARACHO, 1996).

<sup>47</sup> Principalmente na Europa, mediante obras de autores como Noriega (2000), Milon-Delsol (2003) Farreres (1976). Também existem institutos que estudam a questão do federalismo, abordando o tema da subsidiariedade, como a Fundação Konrad Adenauer, no Brasil ([www.adenauer.org.br](http://www.adenauer.org.br)), a FondazioneSussidiarietà, na Itália ([www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)), dentre outras.

instâncias descentralizadas podem melhor desempenhar a maior parte das atividades com maior grau de eficiência que o poder central (ZIMMERMANN, 2005).

É justamente nesse sentido que alguns autores defendem o princípio da subsidiariedade:

“Praticare” sussidiarietà significa rompere il meccanismo dell’accentramento delle decisioni in unico luogo; significa superare la centralità della politica statalista e centralista, in nome della distribuzione delle decisioni; significa individuare il luogo “giusto” in cui le decisioni vanno assunte; significa operare concretamente. La sussidiarietà come strumento di governo non per svuotare i circuiti della rappresentanza politica democratica, ma per decongestionarli, permettendo a essi difunzionare per quelle aree dove essi sono imprescindibili e necessari. (CARAVITA, 2008, p. 30-31).

A subsidiariedade, para Caravita (2008), é o rompimento dos mecanismos de centralização de decisões; uma superação da centralidade da política do Estado, que deve focar a distribuição das decisões, de modo a identificar o lugar exato em que elas devam ser tomadas e assim, executar a representação nas áreas onde os trabalhos são essenciais e necessários. A subsidiariedade é defendida sob o argumento da descentralização política, que toma como sinônimas a democracia e a autonomia local.

Ocorre que, em que pese à história do federalismo brasileiro, os modelos em que a nossa Constituição se espelhou (modelo dual e sua evolução para o modelo cooperativo de matriz alemã) adotam, em sua estrutura, o princípio da subsidiariedade. Porém, é preciso deixar claro que o princípio da subsidiariedade não se aplica às competências comuns (ZIMMERMANN, 2005). Ou seja, não se aplica à execução de serviços educacionais. José Afonso da Silva (2010) não aborda tal princípio como orientador do arranjo constitucional brasileiro. No mesmo sentido, Emerson Gabardo (2009) afirma que a Constituição Brasileira não prevê a subsidiariedade como princípio de atribuição de competências ao Estado, nem como critério para a promoção do desenvolvimento. Segundo Bercovici



(2003), apesar de existirem conexões entre o federalismo e tal princípio, a legitimação dessa forma de Estado deve ser baseada no princípio da solidariedade. Gabardo (2009) destaca o princípio do interesse público, contrapondo-o ao da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade é incompatível com os princípios do Estado Social, pois se fundamenta na noção mínima de dignidade e tem como orientação a prevalência da autonomia privada, o que é incompatível com o princípio da supremacia do interesse público, disposto no regime jurídico-administrativo do Estado social. Trata-se da tese elaborada por Gabardo (2009) de que o interesse público condiz com o Estado social, contrapondo-se ao princípio da subsidiariedade:

A autonomia pressupõe a integração a uma comunidade, porém resguarda-se dela, em um processo centrípeto de proteção. E é neste ponto que pode ser tomada como fundamento filosófico para o critério da subsidiariedade. Critério que se presta justamente ao atendimento de princípios de Direito privado ou, ainda, de um modelo de Estado que seja fundamentalmente liberal e que, portanto, não prescreve a intervenção estatal na sociedade como meio de promoção de transformações sociais a partir de uma agenda estabelecida juridicamente (GABARDO, 2009, p. 318).

O princípio da supremacia do interesse público se contrapõe à ideia de subsidiariedade pelo fato de o interesse público estar em consonância com o modelo social de Estado, uma vez que não aceita a ideia de um Estado como uma entidade meramente suplementar. As tendências de argumentos que são opostos ao interesse público são as afirmações de que a autonomia justifica o interesse privado para o fim de contrapor o interesse público (GABARDO, 2009). Trata-se de teses mais próximas da perspectiva de um Estado subsidiário, tendencialmente neoliberal, do que um Estado social.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Gabardo (2010) apresenta como exemplo as teses liberais que defendem a primazia dos indivíduos sobre a sociedade e o Estado (que demonizam o Estado e exaltam o valor econômico da vida), e ainda, teses neoliberais, citando dentre outros autores: Friedrich Von Hayek, Milton e Rose Friedman e Roberto Nozick, que vão além da defesa de um Estado mínimo, preterindo o reconhecimento dos direitos fundamentais.

Apesar de a atual Constituição garantir expressamente uma República social, no plano das mentalidades, "é clara a tendência de subordinar a dimensão pública à primazia das necessidades e expectativas individuais, sendo os valores decorrentes destes interesses que passam a legitimar o sistema" (GABARDO, 2009, p. 291). Ou seja, apesar de a Constituição prescrever um Estado voltado para os interesses sociais, o que legitima sua atuação são os interesses privados.

Assim, Gabardo (2009) passa a descrever o que significaria o princípio da supremacia do interesse público em uma Carta Constitucional:

O princípio da supremacia do interesse público a partir de uma perspectiva constitucionalizada deve possuir diferentes níveis de significação, dentre os quais, necessita reconhecer que: 1. a atuação do Estado deve se ocupar não só do bem-estar dos indivíduos atuais, mas também das gerações posteriores; 2. o interesse público tem que relevar não somente os interesses nacionais, mas também os que ultrapassam esta esfera, considerando a humanidade como um todo (COLM, 1966, *apud* GABARDO 2009, p. 321).

O autor afirma que não basta somente o reconhecimento jurídico do princípio, pois é necessário um "lastro social" que dê respaldo à existência de um interesse público formalmente estabelecido, pois um dos fatores fundamentais favoráveis ao sucesso de uma democracia é um público imbuído de interesse público (GRIFFITH, 1966 *apud* GABARDO 2009).

Trata-se de outro ponto polêmico, em que Zimmermann (2005) se contrapõe ao afirmar que no Estado federal, o interesse público deixou de ser prerrogativa exclusiva do governo central, que não tem mais do que as competências que lhe foram expressamente conferidas pela Constituição Federal, restando o princípio da subsidiariedade como saída para esse problema, a qual deve criar condições que ajude nos interesses locais em busca de interesses particulares com maior grau de independência política.

Bercovici (2003) aponta que no contexto das políticas neoliberais de desmonte do Estado Social vem se configurando uma nova concepção sobre o federalismo, a qual denomina de "federalismo neodualista", em que a intervenção estatal é vista de forma negativa, criticando a concepção sobre o federalismo e a subsidiariedade de Zimmermann:

Com estas teorias liberais (ou neoliberais) sobre o federalismo, ganha importância a ideia do princípio da subsidiariedade como característica essencial do Estado federal. 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. A ação estatal deve ser limitada ao máximo por meio da descentralização e da desestatização, evitando o excessivo "providencialismo" da União. Desta maneira, com o princípio da subsidiariedade fundamentando o federalismo, impede-se a interferência do poder central (Estado). (BERCOVICI 2003, p. 169).

Acreditamos que um modelo de federalismo baseado na cooperação e voltado para o desenvolvimento do Estado Social não deve ser justificado a partir do princípio da subsidiariedade, mas do princípio da solidariedade (BERCOVICI, 2003). Trata-se da igualação de condições sociais, ou seja, a homogeneização social, por meio de uma organização fundada na cooperação e na solidariedade, possível somente quando os entes têm capacidade econômica e política para satisfazerem suas funções essenciais, ou seja, está relacionada à igualação da capacidade dos entes federados.<sup>49</sup> A atual Constituição Federal procurou dar ênfase ao princípio e, segundo o Ministro Celso Mello:

[...] A Constituição da República, ao fixar as diretrizes que regem a atividade econômica e que tutelam o direito de propriedade, proclama, como valores fundamentais a serem respeitados, a supremacia do interesse público, os ditames da justiça social, a redução das desigualdades sociais, dando especial ênfase, dentro dessa perspectiva, ao princípio da solidariedade [...] (ADI 1.003-MC, Rel. Min. Celso de

---

<sup>49</sup> Segundo Bercovici (2003), o princípio da solidariedade direciona a ação do Estado para a homogeneidade social, que associado ao princípio da igualdade, busca a igualação social das condições de vida, para que cidadãos de regiões menos desenvolvidas tenham direito a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas, devendo o Estado prover meios para que isso ocorra.

Mello, julgamento em 1º-8-1994, Plenário, DJ de 10-9-1999 - grifos nossos).

Em suma, tanto o princípio da solidariedade quanto do interesse público estão imbuídos no texto constitucional e são orientadores do federalismo cooperativo, que avança e molda o conceito puro de Estado.

Ocorre que o discurso da subsidiariedade vem se tornando dominante por meio da atribuição de competências, otimização de recursos e eficiência do Estado para responsabilização do ente subnacional, sem propiciar o desenvolvimento e valorização do Estado Nação, como abordado no próximo subitem.

#### *2.4.3.1 Estado Nação: base do interesse público e da solidariedade*

Trabalhando a influência desses princípios na conformação do Estado brasileiro, ao analisar a problemática da relação federativa (numa análise histórica do processo de construção do federalismo nacional, em que a "descentralização política" foi influenciada pelos movimentos separatistas das elites provinciais<sup>50</sup>), as reflexões que surgiram durante a elaboração desta dissertação sugeriram a ideia de analisar (para além do conceito de Estado) a concepção de Estado Nação, no sentido de que a organização do Estado volta-se para o interesse do desenvolvimento nacional, e não apenas do local,<sup>51</sup> o que evoca os princípios da solidariedade e do interesse público.

Isso porque a organização federativa brasileira faz do federalismo cooperativo um federalismo competitivo, predatório, com tendências separatistas,<sup>52</sup> em que os

---

<sup>50</sup> O Estado brasileiro foi construído, na metade do século XIX, sob a tensão entre autonomia e unidade. Uma saída para as tendências separatistas, na medida em que atenderia as demandas das elites provinciais (DOLHNIKOFF, 2007).

<sup>51</sup> Não que o desenvolvimento local não deva ser objetivo das políticas públicas, mas este não pode ser empecilho para o desenvolvimento de uma nação justa, homogênea do ponto de vista econômico, fiscal, distributivo e social.

<sup>52</sup> Uma concepção nossa, inferida pelas lutas pelo desenvolvimento local, resultado da relação competitiva dos entes federados (agravada pela excessiva concentração de receitas pela União),

interesses locais predominam sobre os interesses nacionais, e isso se reflete em políticas individualistas, agravadas pelo sistema político/eleitoral vigente, levando-nos a inferir uma tendência pela aceitação de um Estado de nações em detrimento de um Estado nação.<sup>53</sup>

Quando nos referimos ao Estado nação ou Estado nacional,<sup>54</sup> estamos tratando de um conceito moderno de Estado, que teve início na estabilidade (fronteiras delimitadas e predominância de certas características nacionais) dos Estados europeus, no século XIX (DALLARI, 2010). Nesse sentido, Bresser postula que:

O estado-nação é o principal resultado político da Revolução Capitalista. Esta, no plano econômico, deu origem ao capital e às demais instituições econômicas fundamentais do sistema capitalista: o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, a acumulação de capital e o desenvolvimento econômico. No plano social, surgem as três novas classes sociais: a burguesia, os trabalhadores assalariados, e, em uma segunda fase, a classe profissional. No plano político, além do estado-nação, surgem a nação e a sociedade civil. O Estado assume caráter moderno, e são definidos, sucessivamente, os grandes objetivos políticos das sociedades modernas e as respectivas ideologias: a liberdade e o liberalismo; a autonomia nacional e o nacionalismo; o desenvolvimento econômico e a racionalidade instrumental ou o eficientismo; a justiça social e o socialismo; e a proteção da natureza e o ambientalismo (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 2).

---

revelando-se nos movimentos separatistas contemporâneos como o MIP (Movimento pela independência do Pampa - <http://www.pampalivre.info>); O Sul é meu país (<http://www.patria-sulista.org>); GESNI (Grupo de Estudos Nordeste Independente – ver livro Nordeste Independente, 2002); MSPI (Movimento Liberdade da Pátria Paulista - <http://liberdadepaulista.webnode.com>), dentre outros (ver reportagem no anexo F).

<sup>53</sup>Um exemplo da dificuldade em estabelecer políticas de cunho nacional é a falta de uma reforma tributária, travada pelo impasse que existe quanto a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a ser feita na origem ou no destino.

<sup>54</sup>Bresser utiliza as expressões Estado nação, Estado nacional e país como sinônimas, o que não é comum na ciência política, já que país é abordado como a divisão territorial, enquanto Estado, a organização política interna de um país. Além disso, segundo o autor, quando ele utiliza as expressões estado-nação (em minúscula), emprega um conceito da literatura sobre relações internacionais (sem explicitar quais literaturas). Nós optamos, nesta dissertação, em utilizar a expressão Estado nação (Estado em maiúscula), por considerar que o termo trata de assunto interno, exprimindo uma conjugação da soberania do Estado com o interesse nacional, em detrimento das autonomias locais. Assim, quando escrevemos estados (com letra minúscula e no plural) estamos nos referindo aos entes da federação que não detém soberania, tendo sua autonomia limitada pela Constituição por meio da distribuição de competências

Weber, no texto "Estado Nacional e a Política Econômica", ao analisar as diferenças econômicas e sociais existentes na antiga Província da Prússia Ocidental,<sup>55</sup> inclui o termo Estado nacional nas questões relacionadas à política econômica nacional, em que o poder econômico e o político são interesse fim para o desenvolvimento nacional.

E nesse Estado nacional o critério de valor definitivo que vale também para o ponto de vista da política econômica é para nós a "razão do Estado". Ela não significa para nós, ao contrário de um estranho mal-entendido, a "ajuda do Estado" no lugar da "ajuda própria", a regulamentação estatal da vida econômica no lugar do livre jogo das forças econômicas. O que queremos exprimir, ao falarmos de razão do Estado, é a reivindicação de que interesse de poder econômico e político da nossa nação e do seu portador, o Estado nacional alemão, seja a instância final e decisiva para as questões da política econômica alemã (WEBER, 2002a, p. 69).

Assim, a razão do Estado nação deve ser o desenvolvimento de políticas de interesse nacional (mesmo que locais, seja de instância econômica, política ou social). Bresser-Pereira resume, de forma clara, a conceituação:

O estado-nação é a unidade político-territorial própria do capitalismo; é constituída de uma nação ou uma sociedade civil, de um Estado, e de um território. Uso como sinônimos de estado-nação, Estado nacional e país. Na literatura sobre relações internacionais, a expressão simples, geralmente no plural e em minúscula, "estados" corresponde ao que estou aqui chamando de estado-nação. Nos Estados Unidos principalmente, a palavra nação corresponde ao estado-nação. Tanto em um caso como em outro podemos pensar que esta simplificação é resultado de uma sinédoque, de uma figura de linguagem que toma o todo pela parte: o todo é o estado-nação, a parte, o Estado em um caso, a nação, no outro (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 13).

Ou seja, o termo Estado nacional pressupõe unidade interna, em que seu objetivo principal é o desenvolvimento nacional (de todo o país). O federalismo brasileiro foi instituído a partir da bandeira da descentralização, que ganhava sentido de autonomia e independência local, o que hoje torna cada vez mais difícil construir bases sólidas para a implementação de um regime de colaboração, objetivando o desenvolvimento nacional e a implementação de um verdadeiro Sistema Nacional

---

<sup>55</sup> Naquela época, fazia parte do Império Alemão, hoje, é parte da Polônia.

de Educação. Isso pressupõe a criação de normas visando à atuação conjunta, cooperativa, de forma articulada para consecução de um sistema propenso ao desenvolvimento nacional da Educação e, não apenas, o desenvolvimento de uma Educação nacional, característica comum das políticas de indução, que utilizam como recurso apenas o instituto da coordenação.

Instituir uma norma que rompa com a lógica da indução federal e do Estado subsidiário, fragmentador de políticas educacionais de cunho nacional que dificultam a instituição de um Sistema Nacional de Educação, é um dilema posto, dada à indefinição conceitual da colaboração, constantemente difundida em outras concepções, como a de Estado subsidiário, abordado no próximo Capítulo.

### **3 A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO**

Este capítulo apresenta a análise dos documentos e dados que foram levantados para responder ao objetivo da pesquisa. Analisar a concepção de regime de colaboração para a Educação atribuída pelo Legislativo significa pesquisar sua atuação nesse campo. Dessa forma, é preciso elucidar a função legislativa no que diz respeito à sua estrutura e seu objeto primordial de atuação: as espécies normativas para, então, analisarmos a ação dos agentes Legislativos.

#### **3.1 ESTUTURA E FUNÇÕES DO LEGISLATIVO NACIONAL**

Ao abordarmos o campo de pesquisa, apresentamos o poder do Estado como sendo uno (teoria monista), logo, o Poder Legislativo não equivale a poder, mas à função do Estado, com competências estabelecidas constitucionalmente, constituindo em um órgão independente, mas harmônico com os demais órgãos que exercem função no Estado (sistema de pesos e contra-freios). Ocorre que o item 1.3 apenas apresentou o campo de investigação e as concepções que adotamos quanto a ele. Neste capítulo passaremos à análise de sua estrutura.

O Poder Legislativo, como estruturado hoje, teve sua origem na Inglaterra, durante a Idade Média, em que representantes da nobreza e do povo o utilizaram como uma forma de limitar a autoridade dos reis, originando um novo poder, chamado de Parlamento. A teoria de Rousseau - de que a soberania reside no povo e se exprime através da Lei - contribuiu para esse processo. Não podendo exercer diretamente, a comunidade elege representantes que atuam em seu nome (BASTOS, 2001). É um órgão de representação (representantes eleitos pelo povo), vigorando o bicameralismo em âmbito nacional, em que o Congresso Nacional é composto por duas Casas:<sup>56</sup> a Câmara dos Deputados (que representa

---

<sup>56</sup> Casa é um termo técnico, utilizado pela maioria dos constitucionalistas, e tem sinônimo de órgão.



o povo) e o Senado Federal (que representa os estados e o Distrito Federal). Nos estados e municípios, sua estrutura é unicameral, ou seja, composto por uma única Casa (LENZA, 2009).

Sua função primordial é legislar. Segundo Bastos (2001, p.358-9)

É o Poder encarregado da elaboração de normas genéricas e abstratas dotadas de força proeminente dentro do ordenamento jurídico, que se denominam leis.

Lei é todo ato que, oriundo do Legislativo e produzido segundo procedimento descrito na Constituição, inova originariamente a ordem jurídica.

Porém, a função do Legislativo não se resume a legislar. Existem, ainda, as funções secundárias, chamadas de atípicas, como administrar e julgar. O Legislativo administra quando toma ações referentes ao seu funcionalismo interno, quando fiscaliza os atos do Poder Executivo (Art. 49, X, da CF/88)<sup>57</sup> e quando fiscaliza as finanças (Art. 70 da CF/88).<sup>58</sup> Julga quando decide sobre crimes de responsabilidade, previstos no Art. 52, I e II da CF/88.<sup>59</sup>

Em contrapartida, não é o único com competência para editar normas. Conforme a Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo tem competência para baixar medidas provisórias (Art. 62 da CF/88)<sup>60</sup> e regulamentos (Art.84, IV, da CF/88)<sup>61</sup>,

<sup>57</sup> “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

<sup>58</sup> “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

<sup>59</sup> “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade”.

<sup>60</sup> Conforme o art. 62 da CF/88, "em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional", Ocorre que essa atribuição tem sido mais utilizada como normativas à para questões não urgentes (a exemplo da CPMF, tributo que vigorou de 1997 a 2007), gerando uma distorção na função legislativa nacional.

que são normas de caráter abstrato e genérico, porém, não são denominadas de lei, por não serem provenientes do Legislativo (BASTOS, 2001).

Em suma, o Poder Legislativo é um órgão que detém a função de criar leis, apesar de exercer outras atividades (atípicas). O Congresso Nacional (Legislativo Nacional) tem sua estrutura em um modelo bicameral, ou seja, composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que são órgãos representativos (a escolha dos membros é feita por meio de eleição), a primeira representa o povo, e a segunda, os estados e o Distrito Federal. Uma questão diretamente ligada à atuação do Legislativo, e importante para a análise de sua atuação nas tentativas de regulamentação do regime de colaboração, está elencada no Art. 59 da Constituição, assunto tratado no próximo item: as espécies normativas.

### 3.2 ESPÉCIES NORMATIVAS

Elucidar as espécies normativas previstas no Art. 59, da Constituição, é o caminho para compreendermos parte do que é determinado pelo parágrafo único do Art. 23, da CF/88: As normas de cooperação só podem ser criadas por meio de leis complementares. Lei complementar é a segunda espécie normativa elencada no art. 59, *in verbis*:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

---

<sup>61</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”

O que diferencia uma espécie normativa de outra são alguns aspectos quanto à elaboração e o campo de atuação, ou seja, a matéria a que se destina regulamentar. Isso porque cada espécie normativa tem seu campo próprio de atuação. Caso haja invasão de competência<sup>62</sup>, a norma será considerada inconstitucional. As espécies normativas são caracterizadas da seguinte forma:

I - Emenda Constitucional: é fruto do trabalho do *poder constituinte derivado reformador* (LENZA, 2009), pois pode alterar a Constituição pelo acréscimo, modificação ou supressão de normas. Na tramitação, deve ser discutida em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, sendo aprovada se obtiver 3/5 dos votos dos respectivos membros (Art. 60 § 2º, da CF/88);

II – Lei Complementar: é uma espécie normativa que versa sobre matérias previstas na Constituição (de forma taxativa, como é o caso do art. 23, parágrafo único da CF/88). Devendo ser discutida e votada em único turno em cada Casa do Congresso (art. 65 da CF/88)<sup>63</sup>. O *quorum* para aprovação é de maioria absoluta<sup>64</sup> (maioria dos membros das Casas do Congresso Nacional, art. 69 da CF/88).

III – Lei Ordinária: lei ordinária é o ato Legislativo típico, que regulamenta matérias que não são objetos de lei complementar, decreto legislativo (Art. 49, da CF/88), e resoluções (Arts. 51 e 52, da CF/88). Ou seja, seu campo material é residual. Assim como a lei Complementar, esta deve ser discutida e votada em único turno em cada Casa do Congresso. O *quorum* para aprovação é de maioria relativa<sup>65</sup> (maioria dos membros presentes).

IV - Lei Delegada: é exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições. É editada pelo Presidente da República por meio de delegação do Congresso

---

<sup>62</sup> Se, por exemplo, houver atuação de lei ordinária em campo reservado à lei complementar

<sup>63</sup> “Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.”

<sup>64</sup> Maioria absoluta significa maioria dos membros do Congresso Nacional (maioria dos Deputados e dos Senadores), independente se estão presentes na hora da votação ou se abstiveram de votar.

<sup>65</sup> Maioria relativa é a maioria dos votos válidos, não contabilizando os membros que se abstiveram em votar e os que não estavam presentes no momento da votação.

Nacional. A delegação é solicitada pelo Executivo ao Congresso, que analisa o pedido e, se aprovada a transferência, esta será formalizada por meio de resolução que especificará seu conteúdo (BASTOS, 2001). As matérias que não são passíveis de delegação estão elencadas no Art. 68 § 1º da CF/88.<sup>66</sup>

V - Medidas Provisórias: esta norma surgiu na Constituição para substituir o antigo decreto-lei.<sup>67</sup> Está disciplinada no Art. 62 da CF/88, podendo ser instituída pelo Presidente da República, em caso de relevância urgência (passam a ter eficácia no momento em que são publicadas), devendo ser transformada em Lei no prazo de 30 dias. Se não apreciada no decurso do tempo, perde sua eficácia desde o momento de sua edição. O mesmo ocorre se o Congresso não aprová-la.

VI - Decreto-legislativo: por ser de competência exclusiva do Congresso Nacional, não está sujeita à sanção presidencial.<sup>68</sup> Sua promulgação é feita pelo presidente do Senado.

VII - Resoluções: são normas que visam regulamentar as matérias de natureza meramente administrativa, de competência privativa das Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado), previstas nos Arts. 51 e 52 da CF/88. Sua promulgação é feita pela Mesa das respectivas Casas.

---

<sup>66</sup>“Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos”

<sup>67</sup> O decreto-lei era instrumento normativo do Executivo, que exercia eficácia enquanto não fosse rejeitado pelo Congresso. Se não fosse apreciado pelo período de 60 dias, sua aprovação ocorria de forma tácita, se rejeitada pelo Congresso, não haveria nulidade dos atos praticados durante sua vigência (BASTOS, 2001, p. 370).

<sup>68</sup> É de competência exclusiva do Congresso porque seu conteúdo está elencado no art. 49 da CF/88, em um rol exaustivo de atribuições com caráter genérico, além de características administrativas e fiscais (atividades atípicas), tais como, autorizar o presidente a se ausentar do país, sustar atos normativos do Executivo, mudar temporariamente de sede, dentre outros.

A Constituição foi taxativa ao prescrever que as normas de cooperação deverão ser regulamentadas por meio de leis complementares, ou seja, seu projeto deve obedecer a procedimentos reservados à Lei complementar.<sup>69</sup> Um dos projetos de Lei que se propuseram a regulamentar o regime de colaboração (PL nº 7666/2006, de autoria dos Deputados Ricardo Santos e Carlos Humberto Manato) foi arquivado porque incorreu em erro de iniciativa, segundo os relatórios da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e da Comissão de Educação e Cultura. Ou seja, foi apresentada como Projeto de Lei ordinária, e caso o PL fosse aprovado e transformado em lei, esta seria inconstitucional.

Outra questão importante a ser elucidada aqui é quanto à organização do Legislativo. Este possui órgãos internos “destinados a ordenar seus trabalhos” (SILVA, 2010), compostos por membros internos, eleitos pelos seus pares, compreendendo: Mesa, Comissões, Polícia e Serviços Administrativos. Para nós, o importante aqui é esclarecermos as funções das Comissões, já que analisaremos, também, os relatórios relativos aos projetos de Lei em estudo.

Segundo a Constituição, as comissões do Congresso são permanentes ou temporárias, constituídas segundo regimento interno, ou ato que resultar sua criação (Art. 58 da CF/88), assegurada representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares (Art. 58, § 1º da CF/88). As comissões têm função legislativa e fiscalizadora na elaboração das leis e no acompanhamento das ações administrativas. As comissões permanentes são organizadas em função da matéria, geralmente coincidente com o campo funcional dos Ministérios, com a finalidade de discutir e votar as propostas de Lei que são apresentadas. Manifestam-se emitindo um parecer sobre o assunto, antes de ser levado ao plenário da Casa. As temporárias (ou especiais) são constituídas para opinarem sobre determinada matéria e se extinguem quando atendem ao que se destinou, ou quando termina a legislatura.

---

<sup>69</sup> A Lei Complementar nº. 95 de 26.02.1998, alterada pela LC nº. 107, de 26.04.2001, dispõe sobre as técnicas de elaboração, redação, alteração das leis, bem como sua consolidação, e de outros atos normativos.

A Câmara está organizada em 20 comissões permanentes, sendo: Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Comissão de Educação e Cultura (CEC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), Comissão de Legislação Participativa (CLP), Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Comissão de Minas e Energia (CME), Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Turismo e Desporto (CTD), Comissão de Viação e Transportes (CVT).

No Senado há 10 comissões permanentes, sendo: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

A mesa do Congresso é que define e encaminha para as comissões os projetos de Lei em tramitação (Projeto de Lei Ordinária, Projeto de Lei Complementar),<sup>70</sup> e

---

<sup>70</sup> Em caso de Proposta de Emenda à Constituição, o projeto passará pela Comissão de Constituição e Justiça, análise de admissibilidade, e pela Comissão Especial, criada para emitir parecer sobre a PEC.

estas serão responsáveis por emitir pareceres conclusivos, aprovando ou rejeitando as propostas. Obtendo dois pareceres pela rejeição, o projeto é arquivado, caso contrário, é encaminhado para apreciação na sessão Plenária.

Dos projetos analisados nesta pesquisa, dois foram arquivados após análise das comissões. O primeiro, do Deputado Paulo Lima, que recebeu parecer pela rejeição das comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Seguridade Social e Família (CSSF), e o projeto do Deputado Ricardo Santos, em coautoria com o Deputado Carlos Humberto Manato, que recebeu parecer pela rejeição das comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Educação e Cultura (CEC), abordados nos próximos subitens.

### 3.3 AÇÕES PARA REGULAMENTAÇÃO DA COOPERAÇÃO NO LEGISLATIVO NACIONAL

Em contato com as fontes, foram encontrados arquivados no Legislativo Nacional cinco projetos de Lei que abordaram o regime de colaboração para a Educação, todos de iniciativa do Poder Legislativo. Essas proposições, que fazem parte do rol de fontes deste trabalho carecem de debates, uma vez que foram encaminhadas para o arquivo sem relatoria sobre a matéria. Pela impossibilidade de analisar os debates do Legislativo quanto ao objeto em estudo, procuramos analisar as concepções dos parlamentares que os propuseram, o que nos permitiu avaliar a compreensão e as pretensões quanto à materialização do regime de colaboração.

Os projetos de Lei (anexos A, B, C, D e E) que tramitaram no Congresso Nacional foram:

- a) PL 1946/96 – Deputado Maurício Requião PMDB/PR – O projeto apresenta formas de colaboração entre os sistemas de ensino. Foi proposto em 21 de

maio de 1996 passando pelas comissões de Educação, de Finanças e Tributação. Esse projeto apresenta relatoria, com parecer conclusivo.

- 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. Foi protocolado em 27 de maio de 1998 e arquivado em 03 de fevereiro de 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, segundo a explicação da ementa, é a criação de centros públicos de Educação infantil. O projeto não propõe apenas estabelecer competências e elaborar formas de colaboração para os entes federados, mas, inclui a família, prevendo a cooperação em forma de contribuição pecuniária. O projeto foi 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 (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. Foi protocolada em 14 de março de 2001 e arquivada em 17 de dezembro de 2004.
- 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 e como coautor Deputado Manato. Trata de reapresentação do projeto anterior (237/2001),



iniciado no Senado pelo (na época) Senador Ricardo Santos. 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.<sup>71</sup>

Os relatórios das Comissões que analisaram os projetos de Lei não estão relacionados à matéria em si (ao regime de colaboração), ou seja, quando não arquivados por fim de legislatura, esses relatórios apresentam apenas questões procedimentais ou legais, sem se referir ao objeto de interesse deste trabalho. Assim, para apreender o sentido que o regime de colaboração (na Educação) assumiu nas propostas apresentadas, analisaremos os projetos de Lei apresentados, considerando fatores extraconstitucionais.

Ainda, quanto às fontes diretas, consideramos as Propostas de Emendas à Constituição (PEC) nº 233/1995 e 536/1997, que deram origem às Emendas Constitucionais (EC) 14/1996 e 53/2006. Essas emendas versam sobre a política de fundos para a Educação (FUNDEF/FUNDEB), que são medidas que integram formas de colaboração e coordenação federativa, constantemente, confundidas com regime de colaboração.

A análise dessas fontes, que estão no título seguinte, segue uma ordem linear, conforme as ideias desenvolvidas neste trabalho, procurando interpretar o sentido atribuído ao regime de colaboração pelo Legislativo, bem como, acontecimentos histórico-sociais a ele relacionados.

---

<sup>71</sup> 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.

É preciso deixar claro que, apesar de existir correlações de forças políticas na bancada do Congresso, percebemos que, durante a década de 1990, houve uma neutralidade quanto ao interesse do Legislativo pelo tema em destaque, considerando o pensamento de toda bancada como uma hegemonia que tenta simplificar e facilitar a compreensão desse instituto (regime de colaboração), apesar de o considerarmos complexo, pois envolvem conflitos federativos primórdios. A partir do século XXI, percebemos algumas modificações que avançaram em relação a tal instituto, mas não a ponto de movimentar partidos para introduzi-lo na agenda política. Assim, não foi possível fazer análise de uma posição partidária ou de uma bancada quanto ao assunto.

### 3.4 O SENTIDO ATRIBUÍDO AO REGIME DE COLABORAÇÃO PELO LEGISLATIVO NACIONAL

No capítulo 2 deste trabalho, verificamos que o tipo real de organização do Estado no Brasil foi conduzido e influenciado por determinada concepção de Estado, induzido por fatores “extraconstitucionais”, que incidiram na técnica do federalismo tentando conciliar unidade e diversidade, momentos de coesão e particularismo. Isso se reflete tanto a estrutura orgânica do Estado (como a repartição de competências) quanto na estrutura sócio-ideológica (as orientações principiológicas).

Neste capítulo, buscamos analisar como esses processos que influíram na acepção de regime de colaboração, atribuída pelo Estado por meio de seus agentes (que integra a conexão de sentido, como exposto na metodologia deste trabalho) foi constante a partir da previsão constitucional de instituição de normas de cooperação.

Iniciamos nossa análise pelo exame do Projeto de Lei 1946/96, de autoria do ex-parlamentar Maurício Requião (PMDB/PR), que, conforme a ementa, objetivou

regulamentar as competências e formas de colaboração entre os sistemas de ensino, sendo arquivado por fim de legislatura. Apesar de não citar especificamente o “regime de colaboração”, mas “formas de colaboração”, o Projeto de Lei foi indexado com esse termo, o que nos fez entender que o Legislativo abordava esses institutos como sinônimos.

A primeira característica analisada foi a influência dos princípios da subsidiariedade e eficiência implícitos 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, que ali foi inserido para utilizar como sinônimo de regime de colaboração. O Objetivo do projeto foi o de definir as responsabilidades, estimulando a atuação em conjunto dos entes por meio dos Planos de Educação (elaborado de forma conjunta e complementar) conforme pode ser percebido no art. 1º do projeto:

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.

§ 1º Os Estados e Municípios elaborarão seus respectivos Planos de Educação de forma conjunta e complementar para cumprir as prioridades apontadas no art. 214 da Constituição Federal.

A colaboração não era interpretada como um instituto que viabilizaria a execução conjunta dos serviços educacionais e, muito menos, um mecanismo de decisão conjunta, pois além de deixar a cargo de um posterior Plano (a ser elaborado de forma conjunta), este deveria ainda cumprir sua competência, conforme “a definição de responsabilidades previstas nesta Lei” (§ 2º do Art. 1º), ou seja, a atuação prioritária de cada ente que, dessa forma, resulta na pulverização de ações sem, ao menos, prever instrumentos de decisão conjunta.

No subtítulo 2.2 deste trabalho, elucidamos as diferenças entre regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa. É importante retomarmos aqui que a coordenação federativa e as normas de colaboração (regime de colaboração) fazem parte do projeto original da Carta Constitucional de 1988, que teve como conexão de sentido (que ajuda a interpretar as intenções desse documento) os princípios norteadores do Estado de Bem-Estar Social (Estado provedor de uma gama de direitos sociais), numa conjuntura de reconfiguração do Estado Social intervencionista sob a influência da hegemonia neoliberal. A partir da década de 90, o Estado passou a ser reestruturado pelo projeto de Reforma Gerencial do Estado, segundo objetivos “liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores” (GABARDO, 2009), na implantação de um modelo de administração pública gerencial:

Administração Pública Gerencial - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de **reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços**, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da **eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos** e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995 - grifos nossos).

Estavam em ascensão os princípios da eficiência (pela redução dos custos e aumento da qualidade dos serviços) e da subsidiariedade (em que o serviço seria mais bem executado por aqueles que estão mais próximos do “cliente-cidadão”), que passaram a nortear de forma mais incisiva as ações estatais. Como efeito, a EC 19/98 oficializou as “formas de colaboração” instituindo como instrumentos os consórcios e convênios de cooperação, atendendo aos preceitos liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores do neoliberalismo, evocando a distorção conceitual da colaboração não como um regime, mas, uma opção política. Além disso, diante da (re)figuração da democracia (vista como descentralização), essa pulverização de ações não favoreceu ao regime de colaboração quanto à tomada de decisão conjunta, mas a encobriu pela sua configuração em decisões locais e

por sistemas de ensino, na ilusão de que quanto mais descentralizados e autônomos mais democráticos se tornariam os sistemas.

Essas ações evocaram a “descentralização” e transferências de responsabilidades para organizações locais que, segundo Montañó (2002), vem se realizando apenas quanto ao gerenciamento e não à gestão, ou seja, apenas transferência de processos gerenciais, e não decisórios. Trata-se de estratégia neoliberal de distorção conceitual de gerência e gestão, ao relacioná-los apenas a processos de administração/execução de competências, e não a processos decisórios.

Esse fenômeno é percebido nas principais características da colaboração apontada pelo PL nº 1946/96 do ex-deputado Maurício Requião PMDB/PR, quais sejam:

- a) colaboração por meio da complementação de esforços, racionalização de ações, evitando a duplicação de meios para o mesmo fim. (Art. 1º).
- b) elaboração dos Planos de Educação (estados e municípios) de forma conjunta e complementar. (§ 1 do art. 1º).
- c) um plano que define prazos e condições para transferência de escolas e recursos, cumprindo a definição de responsabilidades definidas na lei. (§2 do art. 1º)
- d) definição das competências prioritárias (art. 2), definindo a atuação da União no ensino superior e médio profissional (§1 do art. 2º); dos estados no segundo grau e últimas séries do ensino fundamental (§2 do art. 2º), dos municípios na educação infantil e primeira etapa do ensino fundamental (§3º do art. 2º).
- e) ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, mecanismos administrativo-financeiro e assistência técnico-pedagógica (§ 3º do art. 2º).
- f) ação supletiva da União por meio da fórmula que inclua capacidade de atendimento e medida do esforço fiscal, custo aluno/ano (§2 do art. 2º).

- g) assistência técnico-pedagógica: “parceria” na oferta de oportunidade de qualificação de recursos humanos (RH), no desenvolvimento de pesquisas e na avaliação dos sistemas educacionais (§ 4º do art. 3º);
- h) ação Supletiva: transferência de recursos financeiros e cessão de RH aos municípios com capacidade de atendimento insuficiente (Art.4º).
- i) condição para a ação supletiva e redistributiva: quando houver cumprimento das responsabilidades educacionais de cada governo (parágrafo único do Art.4º).

Percebemos que o projeto objetivava resolver os problemas da relação intergovernamental para a execução dos serviços educacionais com a definição de formas de colaboração e ações redistributivas e supletivas. A solução encontrada para isso foi atribuir as responsabilidades de cada ente federado, sob o prisma da atuação prioritária, e estabelecer os mecanismos financeiros conforme a fórmula custo/aluno, com devida redistribuição de recursos financeiros e humanos. Na justificativa do projeto, podemos perceber a preocupação com o financiamento da Educação, mas no sentido de que o esforço pelo investimento deva ser de cada ente, dentro de sua área de atuação, para uma melhor responsabilização, de modo a evitar desperdícios:

São estes os objetivos e a perspectiva que orientam este Projeto de Lei: 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.

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 procurou facilitar a integração dos 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.

[...] a Reforma do Estado, do ponto de vista da governabilidade, envolve a criação de mecanismos de responsabilização (ou *accountability*, isto é, dever de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, (LEVY, 1999) dos políticos e burocratas, ou dos gestores públicos em geral, pelos resultados de suas ações [...]) (JUCÁ, 2011, p. 1).

É uma ação em cadeia, que leva à responsabilização por meio dos resultados, o que inclui não apenas a prestação de contas, mas também, a políticas de avaliação da Educação. Procuramos destacar aqui que, apesar de a Educação ser competência material comum, a responsabilização pelo cumprimento de sua execução recai sobre a etapa obrigatória que, por ser atribuída aos entes subnacionais, acabou por desresponsabilizar o Poder Central quanto ao seu cumprimento.

Isso se agrava quando, pela (in)definição de regime de colaboração, este assume o sentido subsidiário, distorcido pela hegemonia neoliberal, e assim é interpretado até mesmo por aqueles que não coadunam à essa ideologia:

Assim, o regime de colaboração materializa-se, pelo menos na Educação, na forma de ações complementares, suplementares, supletivas, seguindo o princípio da subsidiariedade, o que nos leva a ponderar que aí estaria contemplado o sentido de regime de colaboração (COSTA, 2010, p. 113)

A concepção de regime de colaboração influenciada pela concepção de Estado subsidiário pela via da ação supletiva da União, principalmente pela fórmula custo aluno/qualidade para transferência de recursos, vigora atualmente e ganha força no debate acadêmico. Porém, não foi mérito do PL 1946/96, do parlamentar Maurício Requião (arquivado em 1999, por fim de legislatura). O texto máximo que efetivou o sentido da colaboração impregnado pelos princípios da subsidiariedade e eficiência foi a EC 14/96. 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, como na análise feita no próximo item.

### 3.5 A EC 14/96 (PEC 233/95) E A APARENTE REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Mais conhecida por instituir as políticas de fundos no financiamento da Educação (FUNDEF), a EC 14/96 (PEC 233/95) trouxe, no momento de reforma do Estado, mudanças significativas na organização da Educação brasileira. No período de sua tramitação, o ex-parlamentar Maurício Requião fazia parte da bancada, contribuindo com a apresentação de três emendas modificativas (EM) à PEC, as de nº 29, 30 e 31 que versaram sobre as competências na Educação (art. 211 da CF/88), gratuidade dos cursos de pós-graduação *latu sensu* (Art. 206) e autonomia universitária (Art. 207).

Especificamente quanto à definição de atribuições (que expõe a concepção de colaboração aferida pelo parlamentar), prescrita na emenda nº 29, diferentemente do que propôs no PL nº 1946/96, a definição das responsabilidades apresentada nessa emenda compreendia o financiamento por parte da União somente às escolas públicas integrantes do sistema federal de ensino, o oferecimento prioritário pelos estados e Distrito Federal da 5ª à 8ª séries do ensino fundamental e ensino médio, e a dos municípios para com a 1ª à 4ª série e educação infantil.

A emenda modificativa apresentada pelo Deputado não foi aprovada pela Comissão Especial instituída para agilizar a tramitação da PEC. Verificamos que a definição da organização da Educação elencada no Art. 211 da CF/88 foi resultado dos esforços de parlamentares que coadunavam das mesmas concepções do Deputado Maurício Requião, expostas no título anterior.



De tal modo, as modificações ocorridas no §1º do Art. 211 foram baseadas nas EM nº 04, 18, 20 e 41<sup>72</sup>, que objetivaram manter a assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, incluindo ao Texto Constitucional o termo “padrão mínimo de qualidade”. No §2º, a emenda acatada pela comissão foi a de nº 20, que prescrevia ao Município a atribuição de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na Educação infantil, e não apenas no nível pré-escolar, como disposto no texto original da Constituição. O §3º é o texto original da PEC 233/95, apresentado pelo Executivo, ratificado pelas emendas apresentadas por quatro parlamentares (deputadas Marisa Serrano, Esther Grossi, Deputados Severiano Alves e Eliseu Padilha) e apoiado pelo Deputado Maurício Requião, com o objetivo de definir a atuação prioritária dos estados, municípios e Distrito Federal no ensino fundamental e médio, resultando na seguinte modificação na Constituição:

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

~~§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.~~

~~§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.~~

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na Educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

<sup>72</sup> EM 04, do Deputado Paulo Bornhausen (PFL/SC), nº 18, da Deputada Esther Grossi ((PT/RGS), nº 20, da Deputada Marisa Serrano (PMDB/MS), e nº 41, da Deputada Maria Elvira (PMDB/MG).

Percebe-se que os parlamentares interpretaram o regime de colaboração enunciado no caput do Art. 211, conforme a regulamentação de seus parágrafos, ou seja, por meio da repartição de competências que, ao defini-las, estariam aperfeiçoando-o. A solução para minimizar os conflitos e universalizar o ensino viria com a possibilidade de pactuação das “formas de colaboração”, inseridas pela PEC, (posteriormente regulamentada pela EC 19/98), como podemos analisar no relatório da Comissão Especial da PEC 233-A/95.

A PEC 233-A/95, em seu artigo 5º da nova redação ao § 1º do artigo 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos com objetivo de definir, entre as três esferas do Poder Público, as responsabilidades com a Educação.

Pelo texto, a União desobriga-se de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e assume função redistributiva e supletiva. Define-se para os Estados e o Distrito Federal a priorização do ensino fundamental e médio, e a obrigação de Estados e Municípios estabelecerem formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório (Comissão Especial).

Essas conclusões são mais evidenciadas na justificativa da EM 12, apresentada pelo parlamentar Marcelo Teixeira:<sup>73</sup>

Na verdade, a criação de um Fundo, com a dedução de recursos de outras fontes de arrecadação e transferências, impede os entes federados de exercer suas funções constitucionais, pois o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, estabelecido na regra do art. 211 da Constituição, tem sido vertical, isto é, a União presta assistência técnica aos Estados e Municípios, mas não se imiscui na condução das políticas públicas educacionais escolhidas, limitando-se a garantir à cidadania aplicação mínima de recursos (Câmara, Marcelo Teixeira PMDB, EM 12, modificativa, 01/01/1996, p. 17).

Ou seja, segundo a concepção de regime de colaboração do parlamentar, trata-se de mecanismo regulamentado pelas regras do Art. 211 (repartição da atuação prioritária), que vem ocorrendo de forma vertical por parte da União (por meio do instituto da coordenação). É importante retomarmos aqui que existe uma grande diferença entre colaboração e coordenação federativa, que são dois mecanismos inerentes às competências prescritas na Carta Constitucional de 1988. A

---

<sup>73</sup> A emenda nº 12 previa que o Fundo seria constituído exclusivamente por recursos da fonte adicional prevista no art. 212, § 5º da Constituição (salário-educação), porém, a proposta foi rejeitada pela Comissão Especial para apreciação da PEC.

justificativa da emenda apresentada pelo parlamentar reafirma o que apontamos nesta pesquisa como distorção conceitual referente a esses mecanismos. Tais mecanismos fazem com que o regime de colaboração seja interpretado como mero instituto que visa o cumprimento das responsabilidades atribuídas a cada ente, por meio da transferência de atribuições, e não de atuação conjunta tanto nos mecanismos de decisão quanto de execução de políticas públicas sociais, pois segundo Cury (2007, p.119-20), “a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão”.

A indução federal (pela via da coordenação, como é o caso da EC 14/96, ao introduzir a política de fundos)<sup>74</sup> é utilizada como estratégia na tentativa de se estabelecer um Sistema Nacional de Educação e é constantemente confundida com a colaboração. Porém, empregar somente esse instituto propicia a fragmentação de políticas, e estimula a atuação individualizada, conforme a área de atuação prioritária de cada ente, afastando cada vez mais os princípios da solidariedade e do interesse público, fundamentos da atuação conjunta dos entes.

### 3.6 A AFIRMAÇÃO DA CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE COLABORAÇÃO NO PROJETO DE LEI Nº 4.553/98

Ao pesquisar, no Congresso, as tentativas de regulamentação do regime de colaboração, encontramos o PL nº 4.553/98, do parlamentar Ivan Valente. O resumo do projeto, exposto na página de pesquisa da Câmara, apontou tratar-se da regulamentação do regime de colaboração, apesar de a sua ementa não fazer tal abordagem, mas apenas indicar tratar-se de alteração do Art. 87 da LDBEN,

---

<sup>74</sup> Essa "indução", em conjunto com a segregação da atuação da competência educacional comum pela instituição da atuação prioritária, não promove a colaboração, na verdade, estimula a disputa por verbas e fragmenta a instituição de políticas, no jogo competitivo da federação. Exemplo disso é a liminar contra o FUNDEF concedida em favor do município de Recife, em que o ex-prefeito Roberto Magalhães, durante o mandato (a partir de 2000), conseguiu se abster do pagamento do repasse. A decisão proferida pelo TRF/5ª (Tribunal Regional Federal/ 5ª Região) em 2005 anulou a liminar que declarou inconstitucional a EC 14/96.

que previa atuação supletiva dos estados e do Distrito Federal em atribuições de competência de todos os entes:

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

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º O Poder Público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para os grupos de sete a quatorze e de quinze a dezesseis anos de idade.

§ 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.

O PL objetivava modificar o § 3º do artigo 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, e dessa forma, a LDBEN não deveria "destoar" com o Texto Constitucional. Logo, percebe-se a concordância do parlamentar com a concepção hegemônica de regime de colaboração que se iniciou na década de 90. Isso porque, para o parlamentar, modificar tal dispositivo constituía na regulamentação desse instituto (no sentido de aperfeiçoá-lo) também previsto na LDBEN, de forma a harmonizá-lo com a Carta Maior, pois segundo o Deputado:

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.

O Deputado menciona o regime de colaboração segundo a estratégia neoliberal de distorção conceitual do instituto, apresentando-o como sinônimo de "formas de colaboração", instituto inserido a partir da década de 90 para encobrir a falta de

sua regulamentação. A "negociação" atribuída como "corolário" do art. 211 confirma essa nossa análise.

Ocorre que, mesmo a LDBEN "destoando" do Texto Constitucional ao definir a atuação dos entes de forma diversa do que estava prescrito na EC 14/96, atribuindo a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental, enquanto aos estados a atuação prioritária incidiu no ensino médio, o Deputado Ivan Valente justifica a atuação conjunta dos estados e municípios na oferta do ensino fundamental com argumento de que estes têm iguais responsabilidades nessa etapa da Educação:

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 equivocadamente classificá-la 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 o mesmo que 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.

O projeto foi apresentado no ano de 1998, em que já se encontravam em vigor tanto a EC 14/96 quanto a LDBEN (considerando já consolidados os mecanismos da colaboração por meio de organização da Educação nacional) e ainda, em fase final de tramitação, a PEC 173/95 (projeto de Reforma da Administração Pública

que deu origem à EC 19/98), que formalizou e instituiu os instrumentos das formas de colaboração: os consórcios públicos (posteriormente regulamentado pela Lei nº. 11.107/2005). Não é de se admirar que a concepção da colaboração do parlamentar seja equivalente à hegemônica na época.

No ano de 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) a EM nº 4 que, dentre outras propostas, propunha a regulamentação do regime de colaboração, conforme propôs na emenda:

§ 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.

Uma modificação na concepção de regime de colaboração que atravessou a década de 90, chegando ao ano de 2000 com outra configuração, ou seja, a de que existe a necessidade de regulamentação desse instituto.

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) com seguinte justificativa:

A proposta que ora apresentamos tem como propósito adaptar e aperfeiçoar o texto constitucional estabelecendo o novo modelo de financiamento da Educação básica pública no país. A iniciativa junta-se ao conjunto de propostas apensadas à PEC 536-A/97 e funda-se na determinação de que as unidades da federação atuem em cooperação sob parâmetros normativos que assegurem o alcance da eficácia necessária correspondente às políticas públicas visando o atendimento do direito à Educação.

O texto sugerido invoca a conveniência de haver mais de uma lei complementar, em função do alcance específico de cada um dos doze incisos constantes do estabelecimento constitucional das competências comuns da União, dos Estados e dos Municípios. Ao mesmo tempo, permite que a dificuldade da legislação complementar seja superada de forma distinta, para cada uma das competências, que poderá disciplinar as relações que estabeleçam os entes federados entre si, de maneira a cumprirem, adequadamente, o mandamento constitucional.

Com a EM nº. 20, não só o texto constitucional foi aperfeiçoado para facilitar a entrada de uma norma que regulamente a colaboração para a educação<sup>75</sup>, como também, as representações de que essa norma deva estabelecer parâmetros de atuação necessária à caracterização da cooperação. Essa concepção poderia ser percebida no ano de 2001, quando o Deputado Paulo Lima apresentou um projeto para regulamentação da colaboração na Educação infantil, porém, na nossa análise feita no subtítulo seguinte, a concepção de colaboração aferida naquele projeto é a da subsidiariedade na sua forma mais contundente.

### 3.7 A PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA COLABORAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PL 4.283/2001

Em 14 de março de 2001, Paulo Lima, deputado pelo PMDB/SP, apresentou à Câmara o Projeto de Lei nº 4.283/2001 que dispõe sobre o atendimento de crianças de 0 a 3 anos em regime de colaboração entre os entes federados, objetivando criar os centros públicos de Educação infantil.

Em apenas dois artigos, o Deputado conseguiu expressar todas as representações dominantes em voga quanto à colaboração: desde a divisão da atuação nos níveis de ensino à concepção de subsidiariedade, fortemente influenciada pelo Estado neoliberal privatizador.

Isso porque, apesar de aparentemente avançar na questão da atuação conjunta, prevendo no Art. 1º que "a execução dos serviços na Educação infantil se efetivaria em todos os níveis de governo", o Projeto do Deputado Paulo Lima apenas previu a atuação colaborativa entre a União e os municípios e, meramente, na capacitação dos profissionais. Além disso, o Projeto previa a negociação entre os entes da federação para a construção dos prédios, ou seja, o

---

<sup>75</sup> A Emenda modificou a redação original do parágrafo único do art. 23, colocando no plural o termo "lei complementar".

esforço da colaboração (se pactuado), só seria possível na fase de construção das instalações físicas.

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.

Art. 1º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, em regime de colaboração, promoverão o atendimento a crianças de zero a três anos de idade, com a finalidade de promover o seu desenvolvimento integral.

Parágrafo único. Os Centros Públicos de Educação Infantil, instituídos nos termos desta lei, contarão com estrutura profissional multidisciplinar, incluindo recreação e assistência pedagógica, psicológica, médica e nutricional.

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

§ 1º As esferas de governo, em comum acordo, definirão os termos de colaboração para a construção dos prédios para instalação das atividades dos Centros.

§ 2º Compete à União o treinamento dos profissionais envolvidos na implementação das atividades dos Centros.

§ 3º Compete aos Municípios a implementação e manutenção dos Centros.

§ 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.

Qualquer concepção de subsidiariedade é extremamente incompatível com a competência educacional, até mesmo por suas características constitucionais. Porém, percebemos que a colaboração é utilizada como uma estratégia de inserção desse princípio na Educação que, segundo suas orientações, os serviços públicos são melhores quando prestados pelo ente local, e ainda, pela sociedade local. O objetivo não é simplesmente descentralizar, mas desonerar e reduzir o Estado (Estado mínimo), que se justifica com o ataque à máquina pública,



alegando apresentar-se inchada pelas obrigações positivas do Estado quanto aos direitos sociais constitucionalmente previstos.

O projeto do Deputado, por contemplar por completo um princípio que é incompatível com a competência educacional, seria inviável à Educação. No parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, o projeto foi rejeitado por ferir o princípio da gratuidade, e também, por considerar a matéria já regulamentada (o atendimento das crianças de 0 a 3 anos em estabelecimentos oficiais), argumento este reiterado pela Comissão de Seguridade Social e Família, conforme o relatório elaborado pelo ex-deputado João Batista de Oliveira Araújo, conhecido como Babá:

Por conseguinte, em relação ao conteúdo da proposição, parece-nos haver uma sobreposição de objetivos e finalidades, quando o comparamos às disposições constitucionais e legais vigentes, ou seja, os assim chamados Centros Públicos de Educação Infantil destinam-se a cumprir as mesmas funções que devem ser exercidas por creches, pré-escolas e pelo atendimento infantil do SUS.

Pelo exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei n.º 4.283, de 2001.

Nenhum dos relatórios emitidos pelas comissões, em qualquer dos projetos de Lei analisados, abordam o regime de colaboração. A falta de uma apreciação de como esse instituto é concebido nas propostas de sua regulamentação evidencia a falta de interesse por sua materialização. Isso nos remete à análise de que o termo "regime de colaboração" foi citado, até então, semanticamente, como uma alegoria, ou seja, como uma figura retórica utilizada para justificar a entrada de normas diversas, produzindo uma virtualização do significado de colaboração que transmite um ou mais sentidos, menos o de sua simples compreensão e muito menos o de sua materialização.

### 3.8 A COLABORAÇÃO SEGUNDO OS PROJETOS DE LEI 237/2001, 7.666/06 E A PEC 536/97

Ao abrir este último capítulo de análise, abordando em conjunto a PEC 536/97 (que deu origem ao FUNDEB) e os PL 237/01 e 7.666/06, objetivamos analisar a modificação ocorrida na concepção dominante quanto às normas de colaboração ocorrida no início deste século.<sup>76</sup>

Como vimos nos títulos anteriores, a concepção predominante até a década de 1990 era a de que já se encontrava regulamentada a norma de colaboração da Educação, por meio da definição da atuação prioritária dos entes federados. 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.

No mesmo ano, o parlamentar Ricardo Santos (PSDB/ES) apresentou o PL 237/01 com uma concepção sobre regime de colaboração um pouco diferenciada das anteriores. Isso porque o PL não manteve a ideia de que se trata de um instituto regulamentado, 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 responsabilidades. Em 2006, no cargo de Deputado Federal, reapresenta o projeto em coautoria com o Deputado Carlos Humberto Manato (PDT/ES), com pequenas alterações, que serão destacadas após a análise do primeiro projeto (237/2001).

---

<sup>76</sup> Apesar de a PEC 536/97 iniciar-se na década de 1990, apenas em 2005 foi apresentada uma emenda modificativa que abordou a questão da cooperação.

### **3.8.1 A gestão associada dos serviços públicos no PL 237/2001**

Com o argumento de que o "projeto estatui princípios gerais do regime de colaboração, bem como normas orientadoras para a transformação e o compartilhamento de encargos e serviços, de modo a melhor servir ao cidadão", o PL 237/2001 foi organizado em seis capítulos, distribuído em 28 artigos, na seguinte estrutura: I - Finalidade (Art. 1º), II – Do Regime de Colaboração (art. 2º ao 8º), III – Da Colaboração Técnica (Art. 9º ao 12), IV – Da Colaboração Financeira (art. 13 ao 16), V – Da Política e Gestão Educacional (Art. 17 ao 22), VI – Do Pessoal (art. 23 e 24), VII – Do Patrimônio (Art. 25 ao 28). A nossa análise abordará as ideias centrais de cada capítulo.

O capítulo I teve como finalidade "regular" o regime de colaboração entre os entes federados, "com o fim de obter o pleno cumprimento dos seus deveres constitucionais". O legislador justifica ser necessário particularizar esse instituto, que está prescrito na LDBEN, mas que "não foi particularizado", necessitando então de uma norma específica. Essa ideia, ao mesmo tempo em que rompe com as concepções dominantes nos projetos anteriores, segue a lógica de que a atuação colaborativa na Educação deve ser regulamentada obedecendo à atribuição dada a cada ente (a atuação prioritária, que no Projeto de Lei é sinônima de competência). Dessa forma, considera a distribuição de tarefas, como uma atribuição de competências (a exemplo do Art.1º que a considera como deveres legais; Art. 3º, IV e Art. 4º que considera como competências Constitucionais e legais, art. 7º, II, que considera como atribuições Constitucionais e legais, e, dentre outros, o Art. 14, que o considera como competência). Entendemos essa perspectiva como incoerente, já que competências constitucionais são as exclusivas, privativas, comuns e concorrentes e, como já foi explicada, a educação é competência material comum e legislativa concorrente, logo, a atribuição de atuação prioritária (ou, simplesmente, divisão de tarefas), não pode ser considerada como competência constitucional.

No capítulo II, o projeto descreve o regime de colaboração, estabelecendo os princípios que o orientam, bem como os mecanismos de atuação conjunta por meio de transferências de encargos e assistência técnica mútua:

Art. 3º O regime de colaboração atenderá aos seguintes princípios:

I – ampliação do acesso ao ensino e melhoria da sua qualidade, democratização e eficiência;

II – otimização na aplicação dos recursos e não concorrência de meios para atender a fins idênticos ou equivalentes;

III – redistribuição equitativa dos recursos públicos, de modo a corrigir as disparidades educacionais entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios, bem como no âmbito de cada ente federativo;

IV – supletividade e redistributividade da ação, no que se refere às competências constitucionais e legais:

a) Da União em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

b) dos Estados em relação aos respectivos Municípios;

V – entrosamento e complementação de recursos para prestação associada de serviços, quando for o caso;

VI – transferência de recursos com base em critérios claros e homogêneos, expressos em fórmulas públicas;

VII – progressividade da transferência de encargos e competências;

VIII – descentralização e regionalização das políticas educacionais;

IX – gestão democrática do ensino público;

X – assistência técnica mútua entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, assim como destes entre si, com o intercâmbio e o enriquecimento de experiências educacionais.

O projeto prevê como regime de colaboração a atuação "entrosada e harmônica" (Art. 2º) dos entes para a execução da competência educacional, obedecendo as atribuições constitucionais de cada ente federativo.

Percebemos que a maioria dos princípios introduzidos no projeto está relacionada à distribuição constitucional da atuação prioritária, por meio da descentralização e transferência de encargos, que deve ocorrer exclusivamente dos estados para os municípios (Art. 4º), e não "entre" estados e municípios. Trata-se de estratégia que evoca o princípio da subsidiariedade e não do interesse público e da solidariedade (que justificariam e estimulariam a atuação conjunta). A única previsão de execução dos serviços educacionais de forma conjunta, prescrita no capítulo II, é quanto ao ensino médio, na qual prevê que "poderá" ser oferecido diretamente pelo estado, ou por meio de consórcio com os municípios (Art. 4º, §3º e Art. 6º).

Essa previsão apenas reforça a ideia de que, no projeto, a colaboração entre estados e municípios é usada como meio de desonerar os estados na execução de sua "atribuição", ou área de "atuação prioritária", e não um compromisso com a Educação como um todo. Isso porque, o projeto em análise, além de prever transferência de encargos dos estados aos municípios das etapas iniciais (e obrigatórias) da educação básica, utiliza o termo "poderá" (no sentido de uma opção), ao invés de "deverá", para tratar da atribuição específica dos estados, prevendo ainda a possibilidade de instituir consórcios públicos e convênios de cooperação para execução do ensino médio, sem levar em consideração a demanda municipal já existente, e ainda, o "jogo político" (*lobby*) entre estados e municípios, que faz com que o ente que subsiste com transferências de recursos seja pressionado a aderir aos consórcios, assumindo essa etapa da Educação básica.

O parágrafo único do Art. 7º (que trata da criação dos sistemas municipais de Educação) inova ao prever a organização de Conselhos Municipais de Educação entre municípios contíguos que colaboram entre si, de forma regional. Um conselho regional romperia com os ditames meramente transferidores de atribuições e execução de serviços, servindo como meio para elaborar estratégias de atuação conjunta.

Assim, nossa análise aponta que a "gestão associada do serviço público", descrita no projeto, não contempla mecanismos de execução e decisão conjunta. É inovador quando prevê mecanismos de gerenciamento conjunto entre estados e municípios, tais como sistema integrado de matrícula e rede integrada de escolas públicas (Art. 8º, I e II), convênio para admissão de pessoal por meio de concurso público único (Art. 8º VIII), porém, por tentar se ajustar com as modificações ocorridas durante a década de 90 (influenciadas pelo princípio da subsidiariedade), acaba por fragmentar as ações na execução dos serviços, não englobando na sua concepção de regime de colaboração os mecanismos de gestão/decisão e atuação conjunta.

No projeto, a colaboração técnica entre a União, o Distrito Federal, os estados e municípios (Art. 3º, X, e capítulo III) tem como objetivo o "intercâmbio de conhecimentos e experiências", abrangendo as áreas de planejamento, estatísticas, gestão orçamentária e financeira, arquitetura, currículo, metodologias de ensino, avaliação, capacitação de pessoal, constituição e gestão de fundos de previdência social para o magistério, além de outras áreas que se fizerem necessárias (Art. 9º). Entendemos que se trata de uma previsão essencial tanto para o planejamento quanto para a execução conjunta dos serviços educacionais. Além disso, não foram subdivididas áreas de atuação prioritária para a colaboração técnica, logo, subtende-se que se trata de uma atuação mútua, sendo assim, uma forma de conceber a colaboração diferente da idealizada nas regras da execução dos serviços.

Na colaboração financeira (Capítulo IV), a ideia principal é a transferência de recursos de pessoal, materiais e financeiros (Art. 13), seguindo a lógica do ressarcimento quanto à transferência dos serviços segundo a atuação prioritária (Art. 14), cabendo aos entes ressarcirem entre si, preferencialmente, através de permuta de recursos, de modo a evitar transferência de verbas. Inclui nesse ressarcimento, a contrapartida entre estados e municípios referente ao custo dos alunos integrantes de sua rede de ensino, quando utilizarem o transporte escolar. O projeto avançou quando incluiu, na colaboração financeira, a distribuição de 70% da quota do salário Educação para os municípios, conforme número de alunos matriculados no ensino fundamental (Art. 16).<sup>77</sup>

Quanto à política de gestão educacional (Capítulo V), o regime de colaboração reforça a atuação conjunta dos entes, segundo o Plano Nacional de Educação (Art. 17), que se subdivide em planos estaduais e municipais (Art. 18) com

---

<sup>77</sup>De 1964, quando foi criado, até 2003, os recursos do salário educação eram divididos somente em duas quotas, a federal e a estadual. A quota municipal foi regulamentada pela Lei nº. 10.832/2003. No ano de 2001, quando tramitava o Projeto de Lei em análise, o município só tinha direito à uma parcela da quota estadual se esta fosse regulamentada pelo estado (conforme previa a Lei 9766/98). O projeto objetivava garantir que 70% da quota estadual fosse redistribuída entre os municípios, obedecendo ao número de matrículas.

previsão orçamentária para o cumprimento das metas neles previstas (Art.19). O instrumento mais próximo dos preceitos cooperativos inerentes ao regime de colaboração foi prescrito no Art. 20 do projeto:

Art. 20. Os órgãos regionais das Secretarias Estaduais de Educação, quando existirem, atuarão de forma descentralizada e regionalizada, exercendo, no âmbito da sua jurisdição, as ações de coordenação, planejamento, orientação normativa, mobilização social, articulação e integração institucional, no quadro do regime de colaboração, acompanhando e avaliando as ações educacionais do Estado e dos Municípios.

Ocorre que os dispositivos do projeto não estabelecem como obrigatória a existência de órgãos regionais, como o Conselho Regional e os órgãos regionais das secretarias estaduais de Educação, mas os apresentam como uma possibilidade de constituição, algo que pode ser criado para a execução de serviços de forma conjunta.

A adoção ao princípio da subsidiariedade (limitador da intervenção do Estado, em respeito às liberdades, aos indivíduos e aos grupos) tende a fazer com que as instituições tenham sempre a opção de aderir ou não a tal política, em respeito à sua autonomia e liberdade. Torna-se incoerente quando interesses locais passam a ser superiores aos nacionais, prejudicando o projeto de desenvolvimento nacional da Educação. Criar uma norma influenciada por esse princípio é o mesmo que colocar à disposição mecanismos de colaboração que podem ou não serem empregados segundo a conveniência do ente subnacional. Assim, acaba por refletir em ações pulverizadas, que se agravam com a perspectiva privatizadora, corroborando para a desoneração do Estado não somente quando transfere maior carga de serviços da competência educacional comum aos entes subnacionais, mas também, quando evoca a participação direta de instituições privadas. O projeto, ao estabelecer a política educacional integrada às estratégias de desenvolvimento e de inclusão social, abre a possibilidade de transferência de recursos públicos para as instituições privadas:

Art. 22. A política educacional estará integrada às estratégias de desenvolvimento e de inclusão social.

§ 1º. Serão estabelecidos mecanismos para integração dos recursos públicos destinados às políticas sociais, bem como daqueles alocados à Educação superior e à pesquisa, de modo a planejar, executar, acompanhar e avaliar ações conjuntas, em obediência aos princípios estatuídos pelo art. 3º.

§ 2º. O entrosamento de recursos envolverá, sempre que recomendável, a parceria com instituições privadas e a participação da sociedade civil, sem demissão das funções obrigatórias do Poder Público.

Quanto ao pessoal (Capítulo VI), o projeto inova com uma estratégia que permite a atuação conjunta (apesar de o sistema de execução de serviços adotado pela Constituição ser o imediato), possibilitando que servidores dos estados sejam cedidos aos municípios, assim como dos municípios aos estados, sem ônus para a origem, quando houver acordo de colaboração para execução de suas competências:

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.

Esse artigo possibilita que servidores cedidos dos estados atuem em escolas dos municípios (e vice-versa), sem ônus para a origem, porém, restringe-se à atuação na respectiva competência porque a concepção de competência do legislador abrange as atribuições prioritárias, inseridas na Constituição pela EC 14/96. Além disso, possibilita a promoção de programas de formação inicial e continuada de professores, envolvendo todos os entes federados, em parceria com instituições de Educação superior, com discussão promovida por órgãos, fóruns ou conselhos, sobre a necessidade e parâmetros quantitativos de formação, além dos resultados das ações executadas (Art. 24).

A colaboração também é traduzida pela cessão de patrimônio (Capítulo VII) para consecução dos "acordos de colaboração mútua" celebrados para que os municípios assumam "suas respectivas competências" (Art. 25), assumindo os imóveis por meio da alienação quando a transferência for de forma integral (Art.



25, I), ou por cessão, quando a transferência de encargos for de forma gradual (Art. 25, II), utilizando os mesmos critérios quando ocorrer transferência de encargos dos municípios aos estados (Art. 25, parágrafo único). Os bens móveis serão utilizados sob regime de permissão de uso (Art. 26).

Em suma, o projeto concebe diferenciadas concepções de colaboração, ocasionadas pela tentativa de adequar um instituto que foi idealizado na década de 80, com as modificações ocorridas na organização da Educação Nacional, regulamentadas na década de 90. Assim, quanto à execução dos serviços, o regime de colaboração se traduz em um instituto que regulariza as situações de transferências de encargos e responsabilidades, primordialmente, dos estados aos municípios (Art. 4º), por meio de um "acordo de colaboração mútua".<sup>78</sup> Quanto ao mecanismo de gestão, o projeto avança ao prever a possibilidade instituir o sistema integrado de matrícula (Art. 8º, I e II), rede integrada de escolas, e convênio para admissão de pessoal por meio de concurso público em conjunto (Art. 8º, III),<sup>79</sup> porém, regride quando prevê como "possível" instituir mecanismo de decisão conjunta, como os conselhos regionais e órgãos regionais das secretarias estaduais, deixando como uma opção do ente subnacional. Ou seja, ao mesmo tempo em que prevê a possibilidade de acordo para execução conjunta dos serviços educacionais, estabelece regras de gestão mútua. O projeto foi arquivado por fim de legislatura, sem ser apreciado pelas comissões da Câmara.

### **3.8.2 A gestão associada dos serviços públicos na PEC 536/97 e no PL 7.666/2006**

No período em que tramitava o projeto analisado no item anterior, a conexão de sentido para sua interpretação eram as concepções predominantes na EC14/96

---

<sup>78</sup>Entendemos que se trata de algo já regulamentado, pois esses acordos podem ser celebrados, com o respaldo do art. 241 da CF/88 e da Lei 11.107/2005.

<sup>79</sup> Há possibilidade de os estados e municípios instituírem sistema único (art. 11, parágrafo único, da Lei 9.394/96), ou seja, isso seria possível mesmo sem a regulamentação da colaboração.

(cooperação por meio da divisão da atuação prioritária, instituído pela coordenação federativa, ou seja, pela indução federal, e o princípio da subsidiariedade). Isso se estendeu durante a tramitação da PEC 536/97, que apesar de iniciada em 1997, só passou a abordar o instituto a partir de 2005, com a apresentação da emenda modificativa nº. 4, do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP), que propôs incluir no texto a previsão de um prazo de 6 meses para a regulamentação do regime de colaboração, segundo os argumentos expostos na justificativa do projeto:

[...] a Emenda estabelece que os entes federados devam perseguir como objetivo em médio prazo, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade, elevando as condições de atendimento educacional em nosso país. Com o mesmo intuito fica estabelecido um prazo para que os entes federados façam as devidas adaptações de seus planos educacionais ao novo escopo da política de financiamento e que, num curto espaço de tempo, esta Casa se debruce sobre a regulamentação do regime de colaboração, cuja falta de regulamentação tem provocado tantos desencontros no planejamento e na gestão educacional no Brasil.

Conforme o relatório da Comissão Especial, a Emenda do Deputado foi rejeitada.

A Emenda nº 4 constitui substitutivo global do qual retiramos algumas propostas, como a fixação do piso salarial nacional. Entretanto, entendemos que é mais fiel à verdade e à intenção do autor, cuja contribuição reconhecemos, considerar que em seus objetivos mais amplos, a proposta é rejeitada.

Foi apresentada, ainda, à PEC 536/97, a emenda modificativa nº 20 (2005), proposta pelo parlamentar Carlos Abicalil (PT/MT), em coautoria, que objetivou modificar o parágrafo único do Art. 23 da CF/88, incluindo no texto a possibilidade de se instituir “normas de cooperação”, abrangendo as demais competências existentes no art. 23 da Constituição. Ou seja, a proposta do Deputado Carlos Abicalil foi incluída na EC 53/2006, alterando o parágrafo único do artigo 23, que colocou no plural o termo "lei complementar", com o objetivo de facilitar a regulamentação de normas de cooperação para cada competência comum prevista nesse artigo.

Consideramos o regime de colaboração sinônimo de normas de cooperação, que só podem ser instituídas por meio de leis complementares. Assim, em 2006, Ricardo Santos (PSDB/ES), no exercício do cargo de Deputado Federal apresenta o PL 7.666/06, uma versão pouco modificada do projeto 237/200, em coautoria com o Carlos Humberto Manato (PDT/ES). Foi apresentado como Projeto de Lei ordinária, motivo esse que determinou o seu arquivamento, resumindo esta, na única apreciação emanada da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara (CCE), como se segue:

[...] louvamos a iniciativa dos nobres deputados Ricardo Santos e Manato que visa regulamentar esta imprescindível colaboração, que se dá em meio a uma nem sempre harmoniosa repartição de responsabilidades, obrigações e recursos entre os entes federativos.

O art. 23 da Constituição Federal, porém, determina que as normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sejam fixadas em leis complementares. A proposição ora apreciada nos chega sob a forma de projeto de lei ordinária, contrariando, assim, a exigência constitucional de regulamentação da matéria por lei complementar (relatório da Comissão de Educação e Cultura – relator deputado Raul Henry).

Nossa análise aponta existir uma concepção comum quanto à necessidade de regulamentação do regime de colaboração, tanto pelas Emendas apresentadas à PEC 536/97 no ano de 2005, quanto pelos relatórios emitidos pelas comissões que analisaram a segunda versão do projeto do Deputado Ricardo Santos, em 2007.

Assim, só a partir do ano de 2005, a necessidade de regulamentar o regime de colaboração para a Educação, no Legislativo, se torna hegemônica, porém, restrita à “nem sempre harmoniosa repartição de responsabilidades, obrigações e recursos entre os entes federativos” (argumento exposto no relatório da Comissão de Educação e Cultura).

A diferença entre o projeto original do senador Ricardo Santos (237/2001) e o projeto reapresentado quando exercia mandato como Deputado (em coautoria

com o Deputado Carlos Humberto Manato) é pouca. Percebemos que a ideia principal de regime de colaboração foi mantida como um instituto que regulariza as situações de transferências de encargos e responsabilidades por meio do “acordo de colaboração mútua”, mantendo também os mesmos preceitos dos mecanismos de gestão e de decisão conjunta emanados no PL 237/2001.

Algumas mudanças foram relevantes, mesmo as que ocorreram apenas na redação, a exemplo da responsabilidade dos estados pela oferta do ensino médio. Isso porque enquanto o PL 237/2001 utilizou o verbo “poderá” para expressar a responsabilidade dos estados com essa etapa da Educação básica, o novo projeto o substituiu pelo verbo “deverá”.

Ao acrescentar o Art. 3º, o projeto também exprimiu a ideia subsidiária de Estado:

Art. 3º. Será incentivada a colaboração da sociedade para o cumprimento do dever do estado e da família para com a Educação, estimulando-se parcerias, intercâmbios e outras formas de cooperação.

Ou seja, novamente o discurso da subsidiariedade vem se tornando dominante não só por meio da atribuição de competências, otimização de recursos e eficiência do Estado para responsabilização do ente subnacional, como também, transferência de encargos estatais para a sociedade civil, citada no projeto como “colaboração da sociedade para o cumprimento do dever do estado e da família para com a Educação”.

O Projeto de Lei incluiu, ainda, preceitos inerentes às formas de colaboração, que são as mesas de negociação, como pode ser percebido no Art. 22, *in verbis*:

Art. 22. As ações do regime de colaboração serão discutidas, sempre que necessário e quando for o caso, em mesas de negociação, integradas por dirigentes federais, estaduais e municipais de Educação ou seus prepostos.

A negociação já era um mecanismo necessário no projeto apresentado anteriormente (237/2001), mesmo que não expresso, já que previa a colaboração na transferência de encargos por meio de acordo de colaboração mútua.

### 3.9 CONCEPÇÕES DE REGIME DE COLABORAÇÃO E 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 que atribuiria as responsabilidades de cada ente, 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 essas ações 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 atribuição de competência, em que a colaboração se daria por meio da negociação de transferência de encargos e responsabilidades. Essa concepção se tornou hegemônica, e se confirmou no PL 4.553/98, quando, na pretensão de modificar um artigo da LDBEN, o resumo e a justificativa do projeto apontam tratar-se de regulamentação do regime de colaboração.

O princípio da subsidiariedade, até então, se traduzia na distribuição e transferência de responsabilidades para o ente local. O PL 4.283/2001 tentou inserir nas normas educacionais o princípio subsidiariedade na sua forma mais

atroz: a privatizadora. Isso porque tentou instituir a prestação pecuniária da família, contrariando o princípio da gratuidade da Educação pública.

Porém, esse projeto rompeu com a concepção de que a colaboração já estaria regulamentada por meio da repartição da atuação prioritária, ao propor a regulamentação do regime de colaboração para a Educação infantil. Da mesma forma, o PL 237/2001 também trouxe essa concepção. Objetivando regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados, adequando com o que já estava normatizado (a atuação prioritária), o projeto agregou as estratégias de inserção do princípio da subsidiariedade na Educação, que estimularia não a atuação conjunta, mas a transferência de encargos para o ente local. No entanto, essa concepção não é tão hegemônica, já que a possibilidade de pactuar formas de colaboração é constantemente confundida com o regime de colaboração. Isso se reflete nos projetos e nas políticas educacionais, a exemplo do Projeto de Lei que objetiva instituir o Novo Plano Nacional de Educação (PL 8.035/2010), ao estabelecer que:

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

§ 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.

§ 2º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão prever mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020 e dos planos previstos no Art. 8º.

§ 3º A Educação escolar indígena deverá ser implementada por meio de regime de colaboração específico que considere os territórios étnico-educacionais e de estratégias que levem em conta as especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade, promovendo a consulta prévia e informada a essas comunidades.

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 no Novo Plano, o prazo de 1 ano para a regulamentação do regime de colaboração, conforme tabela 1:

**TABELA 1: EMENDAS APRESENTADAS PELO CEDES AO PL 8.035/2010**

PROJETO ORIGINAL	FOCO DA PROPOSTA	EMENDA
<p>Art. 7º A consecução das metas do PNE - 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. § 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.</p>	<p><b>EMENDAS MODIFICATIVAS E ADITIVAS</b>  Modifique-se os parágrafos 1º., 2º. E 3º. Do Artigo 7º do PL nº 8.035/10</p>	<p>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.</p>
<p>§ 2o Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão prever mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020 e dos planos previstos no Art. 8º. § 3o A educação escolar indígena deverá ser implementada por meio de regime de colaboração específico que considere os territórios étnicoeducacionais e de estratégias que levem em conta as especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade, promovendo a consulta prévia e informada a essas comunidades.</p>	<p><b>EMENDAS ADITIVAS</b>  Acrescente-se os parágrafos 4º., 5º, 6º. e 7º. ao art.</p>	<p><b>EMENDA ADITIVA:</b> §4º - Considerando desafios e problemas comuns, a regulamentação do regime de colaboração poderá prever normas de colaboração não só entre União, estados, Distrito Federal e municípios, mas também entre regiões (estados) e microrregiões (municípios), favorecendo a integração nacional, regional e microrregional na promoção de políticas e programas comuns. § 5º - O regime de colaboração na educação básica deverá respeitar a articulação entre coordenação com colaboração federativa, de modo a assegurar tanto o papel indutor da União na promoção das políticas educacionais quanto a execução destas de forma horizontal, com a participação proativa da União na gestão e no financiamento. § 6º - A fim de garantir o caráter democrático da federação no regime de colaboração para a educação, poderá ser instituído órgão executivo e de representação dos estados e das regiões junto ao MEC para ação conjunta quanto às metas do PNE 2011-2020, buscando neutralizar as forças centrífugas dos estados e dos municípios na consecução das mesmas. § 7º - A Lei de Responsabilidade Educacional deverá incorporar o prescrito na Lei complementar que fixará o Regime de Colaboração para a área Educacional, dada a definição de competências compulsórias dos entes federados para a articulação do SNE.</p>

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](http://www.cedes.unicamp.br)

O projeto original do Novo Plano 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 das formas de colaboração que se encontram regulamentadas principalmente pela EC 19/98 e pela Lei 11.107/2005, o que não o tornará instrumento indutor da articulação nacional, e muito menos, instrumento de consecução do Sistema Nacional de Educação.



## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime de colaboração é um instituto inerente ao princípio federativo, prescrito no aspecto jurídico-político do federalismo brasileiro (parágrafo único do Art. 23 e art. 211). Uma forma de gestão associada do serviço público (SILVA, 2010), instituto necessário à execução conjunta das competências comuns previstas no Art. 23 da CF/88.

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.

O regime de colaboração está previsto no parágrafo único do art. 23 e art. 211 da CF/88, (além enunciado no § 1º do Art. 5º, caput do Art. 8º e § 1º do Art. 62 da lei 9.394/96), em uma norma de eficácia relativa dependente de complementação. Ocorre que, somente após 9 anos da previsão constitucional esse instituto passou a ser objeto do Legislativo. Os princípios predominantes na década de 90 eram bem diferentes do que vigoravam no período de elaboração da Constituição. Estes já não estariam mais relacionados aos princípios do Estado de Bem-Estar Social, mas de princípios liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores, inerentes ao tipo neoliberal de Estado, ou seja, os princípios da subsidiariedade e eficiência.

Com isso, estratégias de distorção do verdadeiro 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).

Nos projetos de Lei analisados, percebemos que a indefinição da cooperação, tanto conceitual quanto no campo normativo, influenciadas por esses fatores (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:

**TABELA 2: SÍNTESE DA ANÁLISE DOS PROJETOS**

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
EC 14/96	EM 04 Paulo Bornhausen PFL/SC	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.		EMENDAS ACATADAS
	EM 20 Marisa Serrano PMDB/MS				
	EM29 Maurício Requião PMDB/PR				
	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
PL 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

PROJETO ANALISADO		AGENTES	CONEXÃO DE SENTIDO	INTERPRETAÇÃO DA AÇÃO	
				concepção da colaboração	
PEC 536/97	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

Fonte: Elaborado pela autora

Podemos perceber, na Tabela acima, que 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 (coincidindo com o período de Reforma do Estado), 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 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 - posteriormente foi regulamentada pela Lei 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos) - 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.

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 oficialização das “formas de colaboração”, atendendo aos preceitos liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores.

Deixamos claro 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. 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.

## 5 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. 2000. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000.

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

ALMEIDA, F. D. M. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, F. D., MAGALHÃES, G. A. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E.B. (Coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 125-144.

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.

ARAÚJO, L. A. D.. NUNES JR., V. S. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

AZAMBUJA, D. Teoria geral do estado. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARBOSA, R. 1865–1971: primeiros trabalhos. Tomo 1, v. 1, disponível em: <[www.casaruibarbosa.gov.br](http://www.casaruibarbosa.gov.br)>. Acesso em: 25 jan. 2011.

BASTOS, C. *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BAGGIO, R. C. *Federalismo na nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá editora. 2006

BARACHO, J. A. de O. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. Belo Horizonte. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1996.

Bastos, C. R. Curso de direito administrativo. 5.ed. Sao Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, C. R. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BEHRING, E. BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

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

\_\_\_\_\_, G. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2004.

BONAVIDES, P. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

\_\_\_\_\_, P. *Do Estado liberal ao estado social*. São Paulo: Saraiva. 1961.

BOSCHETTI, I. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade* [online] 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Nação, sociedade, estado e estado-nação: uma perspectiva histórica*. 2008. Disponível em: <[http://www.redeopbrasil.com.br/htmlbiblioteca/docs\\_2011/Nacao\\_Sociedade\\_Civil\\_Estado\\_28abril.pdf](http://www.redeopbrasil.com.br/htmlbiblioteca/docs_2011/Nacao_Sociedade_Civil_Estado_28abril.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2011

CASSINI, S. A., ARAÚJO, G. C. Regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa no Brasil: os desafios das relações intergovernamentais na oferta educacional. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. *Anais eletrônicos CEDES*. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>acesso em 20 mar. 2011

CARAVITA, B. La sussidiarietà come strumento di governo. *Atlantide: Periódico della fondazione per La sussidiarietà*, ano 1, p. 30. 2008. Disponível em: <<http://www.sussidiarieta.net/files/file/Caravita.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2010.

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.

\_\_\_\_\_, C. R. J. Sistema nacional de Educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa (Vol. 29). *Revista Educação & Sociedade*. Campinas: CEDES. 2008.

DALLARI, D. A. Elementos da Teoria Geral do Estado. 29ª ed. São Paulo. Saraiva, 2010

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DOLHNIKOFF, M. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 2007.

FARRERES, G. F. Em torno al procedimiento de creación de empresas nacionales: especial referencia al principio de subsidiariedad. Madrid: *Revista de administración Pública do Instituto de Estudios Políticos*, n. 8, maio/ago. 1976.

FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

HORTA, J. S. B. Direito à Educação e obrigatoriedade escolar. *Caderno de Pesquisa*, UFF, nº. 104, p. 5-34. Jul. 1998

HAGUETE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/>>. Acesso em: 20 out. 2009.

JORDY, F.S. Federalismo Cooperativo de Sistema Tributário. 2006. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. 2006.

JUCÁ, M. C. M Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003.

Disponível em: [jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

KRELL, A. J. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

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.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed.. São Paulo: Saraiva, 2009

LEVY, E. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LUNA, S. *Planejamento de pesquisa: uma introdução*. São Paulo: EDUC, 1996.

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

MARIZ, S. D. O Estado no neoliberalismo e a garantia dos direitos sociais. In: Seminário Políticas Sociais e Cidadania 3, 2010, Salvador.  
Disponível em: < [http://www.interativadesignba.com.br/III\\_SPSC/arquivos/sessao1/019.pdf](http://www.interativadesignba.com.br/III_SPSC/arquivos/sessao1/019.pdf) > acesso em 20 mar. 2011

MARTINS, M. S. O. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra, 2003.

MILLON-DELSOL. C. *Il principio di subsidiarietà*. Traduzione di MassimoTringalli. Milano: Giufrè, 2003.

MONTAÑO. C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo, Cortez, 2002.

NOGUEIRA. T.A.S. Terceiro Setor de Administração Pública: Proposições jurídicas para a melhoria do Regime de Colaboração. Entre organização da sociedade civil de interesse público e entes públicos. 2005. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Pernambuco. 2005

NORIEGA, A. E. *El dilema de Luxemburgo: el tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO. 2010.



PERDOMO, J. V. *El Federalismo*. Santa Fé de Bogotá, Colômbia: Rosaristas, 1997

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PIRES, M. C. S; NOGUEIRA, J. A. S. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, M. C. S; BARBOSA, M. E. B. (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 31-57.

RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, M.E. (et al) *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006

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

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

SHWARTZ, B. *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

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

SOUTO, M. J. V. *Direito administrativo em debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

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. 2002a.

\_\_\_\_\_, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2002b. (Coleção A obra-prima de cada Autor).

\_\_\_\_\_. M. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Brabosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 1994.

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

ZIMMERMANN, A. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

## **ANEXOS**

## ANEXO A - PL Nº. 1946/96, autoria: Deputado Maurício Requião

Junho de 1996

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sábado 15 17155

**PROJETO DE LEI Nº 1.946, DE 1996**  
(Do Sr. Maurício Requião)

Dispõe sobre competências e formas de colaboração entre os sistemas de ensino.

(às COMISSÕES DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A colaboração entre os sistemas de ensino da União, Estados, Municípios e Distrito Federal visa proporcionar o efetivo cumprimento dos artigos 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.

§ 1º Os Estados e Municípios elaborarão seus respectivos Planos de Educação de forma conjunta e complementar para cumprir as prioridades apontadas no Art. 214 da Constituição Federal.

§ 2º O Plano de Educação definirá prazos e condições para transferências de escolas e respectivos recursos, de modo a cumprir a definição de responsabilidades previstas nesta Lei.

Art. 2º A colaboração entre União, Estados e Municípios visará estabelecer a igualdade de oportunidades educacionais, respeitadas as competências definidas nesta Lei.

§ 1º A União oferecerá, prioritariamente, o ensino superior e o médio profissional.

§ 2º Os Estados oferecerão, prioritariamente, o ensino de segundo grau e as últimas séries do ensino fundamental e colaborarão com os Municípios para o efetivo cumprimento de suas competências educacionais.

§ 3º Os Municípios oferecerão, prioritariamente, a educação infantil e a primeira etapa do ensino fundamental, definida como aquela que possibilite a iniciação ao domínio da leitura, da escrita e do cálculo, das leis que regem a natureza e a sociedade, como instrumentos para desenvolver a capacidade de reflexão e criação.

§ 4º As esferas de governo poderão oferecer outros níveis ou modalidades de ensino, uma vez assegurado o cumprimento de suas respectivas responsabilidades, definidas nesta lei.

§ 5º Ao Distrito Federal são atribuídas as responsabilidades cumulativas dos Estados e Municípios, em matéria de educação.

Art. 3º A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir as disparidades de acesso e alcançar padrão mínimo de qualidade de ensino, e estimular crescente investimento em educação, através de mecanismos administrativo-financeiros e de assistência técnico-pedagógica.

§ 1º O custo aluno/ano relativo ao padrão mínimo de qualidade será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos, modalidades e níveis de ensino;

§ 2º A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados obedecerá fórmula de domínio público que inclui a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 3º A capacidade de atendimento de cada esfera de governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatórios na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo custo aluno/ano.

§ 4º A assistência técnico-pedagógica inclui a parceria na oferta de oportunidades de qualificação de recursos humanos, no desenvolvimento de pesquisa educacional e na avaliação dos sistemas educacionais.

Art. 4º A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida através de transferência de recursos financeiros e cessão de recursos humanos aos Municípios cuja capacidade de atendimento seja insuficiente ao que determina esta Lei.

Parágrafo Único. A ação supletiva e redistributiva, definida nesta Lei, somente será exercida quando houver cumprimento das responsabilidades educacionais de cada esfera de governo estabelecidas no Artigo 2º, desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 30 e 211, prevê a definição de responsabilidades e determina a colaboração entre as esferas de governo no tocante a manutenção e desenvolvimento do ensino...

A situação da educação brasileira hoje aponta um quadro complexo no qual pode-se perceber as seguintes disfunções:

- 1) grandes diferenças no montante de recursos investidos em cada aluno, gerando, como consequência, não apenas o descumprimento do princípio constitucional da igualdade entre os cidadãos, mas trazendo sérios prejuízos à qualidade do ensino, que se expressam nos inaceitáveis índices de evasão e repetência, lamentavelmente estáveis há algumas décadas, neste País;
- 2) grandes diferenças no esforço de investimento em educação, feito por cada uma das diferentes esferas de governo gerando desresponsabilização na gestão da coisa pública;
- 3) investimentos municipais ou estaduais em níveis superiores de educação antes da universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental;
- 4) freqüente duplicidade de ações, gerando desperdício de recursos financeiros e humanos.

Este quadro, bastante conhecido daqueles que tem familiaridade com a realidade educacional dos Municípios e Estados brasileiros, só poderá ser alterado mediante uma clara definição de formas de colaboração e de ações redistributivas. Esta definição deve, no entanto, ater-se a formas mínimas ou básicas que não impeçam a liberdade e criatividade das esferas de governo de definirem suas ações educativas.

Além de se atribuírem as responsabilidades de cada esfera de governo, faz-se necessário sejam criadas as condições para seu cumprimento, respeitados padrões mínimos de qualidade. Para tanto, estão aqui previstos dois mecanismos muito apropriados:

- primeiro, define-se um custo/aluno mínimo, de acordo com os padrões de qualidade visados. Tal definição será feita pelo Ministério da Educação considerando a necessidade urgente de melhoria da qualidade da educação em todo o País. Ainda que respeitando as diversidades regionais, a adoção de um custo/aluno mínimo é um instrumento seguro para cumprir o disposto no Art. 205 da Constituição Federal, relativo a princípios de igualdade e qualidade na educação.

- segundo, prevê-se a redistribuição de recursos financeiros e humanos que estimule os Municípios a cumprirem as suas atribuições constitucionais.

São estes os objetivos e a perspectiva que orientam este Projeto de Lei: estabelecer mecanismos para que 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.

Pelo exposto, apresento a presente proposta aos Senhores e Senhoras pares da Comissão de Educação e do Congresso Nacional.

Sala das Sessões, em 21 de 05 de 1996.

*Maurício Rogério*  
Deputado Maurício Rogério

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CECI"

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO II

#### DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

#### CAPÍTULO II

#### DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

#### TÍTULO III

#### DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

#### CAPÍTULO IV

#### DOS MUNICÍPIOS

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

#### TÍTULO VIII

#### DA ORDEM SOCIAL

#### CAPÍTULO III

#### DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTE

#### SEÇÃO I

#### DA EDUCAÇÃO

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

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

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e os Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

ANEXO B - PL Nº. 4553/96, autoria: Deputado Ivan Valente

Maio de 1998

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sábado 30 14815

cuspidera, mesa de pontas e motores, etc), autoclave, fotopolimerizador, compressor, amalgamador, máquina de hemodialise, etc não incluindo aqueles produtos de reposição diária, quinzenal ou mensal, consumidos nos ambulatórios e gabinetes odontológicos.

Certo de que a propositura em tela contribuirá para elevar a qualidade dos serviços e ampliar os atendimentos médicos a uma ampla segmento social - ainda que tal responsabilidade devesse ser primordialmente do Estado - esperamos merecer, dos nobres pares, apoio.

Sala das Sessões, 27 de Maio de 1998.



Deputado Airton Dipp

**PROJETO DE LEI Nº 4.552, DE 1998**  
(Do Sr. Válio dos Santos)

Dá nova redação ao § 1º do Art. 6º da Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990, que "dispõe sobre as relações entre as entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências".

(AS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMILIA; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º - O § 1º do artigo 6º da Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

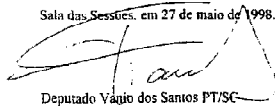
"§ 1º - É facultada às patrocinadoras a cessão de pessoal às entidades, desde que ressarcidos os respectivos custos, com exclusão daqueles decorrentes da relação de emprego de diretores designados ou nomeados pelas patrocinadoras."

**JUSTIFICATIVA**

A redação que ora propomos, baseia-se inclusive em parecer assinado pelo Dr. Daniel Rodrigues Alves, Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Nota Técnica nº 001/95) e visa corrigir a antinomia existente entre os dois textos, o § 1º do artigo 6º da Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990 e os § 1º e 2º do artigo 6º do Decreto 606, de 20 de julho de 1992.

O Poder Executivo também manifesta idêntico interesse na correção do texto da Lei, através do Projeto de Lei Complementar 178/95, artigo 38, inciso XIV, ao tratar das Entidades Fechadas de Previdência Privada, cujas patrocinadoras pertençam a administração direta e indireta.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 1998.



Deputado Válio dos Santos PT/SC

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDi

**LEI Nº 8.020, DE 12 DE ABRIL DE 1990**

DISPÕE SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE AS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E SUAS PATROCINADORAS, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Art. 6º - As patrocinadoras somente poderão assumir as contribuições previstas nos respectivos planos de custeio, sendo-lhes vedada a assunção de quaisquer encargos destinados à operação e ao funcionamento das entidades fechadas de previdência privada, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 1º - É facultada às patrocinadoras a cessão de pessoal às entidades, desde que ressarcidos os respectivos custos.

§ 2º - O descumprimento do disposto neste artigo implicará responsabilidade civil, administrativa e penal dos infratores.

**DECRETO Nº 606, DE 20 DE JULHO DE 1992**

REGULAMENTA A LEI NÚMERO 8.020, DE 12 DE ABRIL DE 1990, QUE DISPÕE SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE AS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E SUAS PATROCINADORAS, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Art. 6º - As patrocinadoras poderão assumir somente as contribuições previstas nos respectivos planos de custeio, sendo-lhes vedada a assunção de quaisquer novos encargos destinados à operação ou ao funcionamento das entidades.

§ 1º - É facultada às patrocinadoras a cessão de pessoal às entidades, desde que ressarcidos, mensalmente, os respectivos custos.

§ 2º - Desta obrigatoriedade de ressarcimento serão excluídos os custos decorrentes da relação de emprego de diretores designados ou nomeados pelas patrocinadoras.

**PROJETO DE LEI Nº 4.553, DE 1998**  
(Do Sr. Ivan Valente)

Modifica dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

(AS COMISSÕES DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º O § 3º do artigo 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 87 .....

§ 3º Cabe aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e, supletivamente, à União (NR).

- I .....
- II .....
- III .....
- IV .....

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

As responsabilidades dos entes federativos em matéria de educação estão definidas no art. 211 da Constituição Federal, à qual devem se harmonizar dispositivos infraconstitucionais.

A atual redação sobrecarrega o Município.

À luz da Carta Magna, por exemplo, não é definida a responsabilidade pela oferta de educação de jovens e adultos. Infere-se que esta modalidade deva ser proporcionada de acordo com o nível de ensino. Assim, se este for, hipoteticamente, o nível médio, caberia ao Estado fazê-la. O inciso II destoa assim da Carta Magna.


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 raciocínio é válido para o disposto no inciso III: é difícil imaginar a realização de programas de capacitação de professores sem a participação do Estado.

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

Observe-se ainda que, por uma falha de redação, o texto atual esqueceu o Distrito Federal.

Assim sendo, contamos com o apoio dos colegas parlamentares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 27 de Maio de 1998.

  
Deputado IVAN VALENTE

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**TÍTULO VIII  
Da Ordem Social**

**CAPÍTULO III  
Da Educação, da Cultura e do Desporto**

**SEÇÃO I  
Da Educação**

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

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

\* § 1º com redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 12/09/1996

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

\* § 2º com redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 12/09/1996.

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

\* § 3º acrescido pela Emenda Constitucional n. 14, de 12/09/1996

§ 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

\* § 4º acrescido pela Emenda Constitucional n. 14, de 12/09/1996

**LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**

ESTABELECE AS DIRETRIZES E BASES  
DA EDUCAÇÃO NACIONAL.

**TÍTULO IX  
Das Disposições Transitórias**

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

§ 1º - A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º - O Poder Público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para os grupos de sete a quatorze e de quinze a dezesseis anos de idade.

§ 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 - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

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

§ 4º - Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

ANEXO C - PL N.º. 4283/2001, autoria: Deputado Paulo Lima, com relatórios da CEC e CSSF.

05696 Sábado 17

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Março de 2001

jurista Ives Gandra Martins, a idéia de que os inativos "devem ser incluídos na verba obrigatória para a educação porque eles ainda dependem do sistema educacional, apesar de não estarem mais na ativa. Eles já fizeram a sua parte", afirmou o jurista. (Folha de S. Paulo, de 9-2-01, pág. C-3).

Cortado, os prefeitos conhecem muito bem os enormes problemas econômico-financeiros gerados nos seus municípios pela interpretação literal da LDB, ou seja, a não inclusão dos inativos, no que tange à remuneração, nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 70, I.

Assim, creio que é chegado o momento de resolver essa polêmica, e, de modo claro, esclarecer que os docentes e demais profissionais da educação, inativos, estão incluídos, apenas no tocante à remuneração e desenvolvimento do ensino, prevista no art. 70 da LDB.

E, é esse o propósito da iniciativa legislativa em epígrafe, de minha autoria, que ora submeto à Câmara dos Deputados, e para a qual peço o apreço e o apoio dos meus ilustres pares nesta Casa.

Sala das Sessões, 14 de março de 2001. – **Airton Dipp**, Deputado Federal.

#### LEI N.º 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996

##### Estabelece As Diretrizes E Bases Da Educação Nacional.

#### TÍTULO VII Dos Recursos Financeiros

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

#### PROJETO DE LEI N.º 4.283, DE 2001 (Do Sr. Paulo Lima)

**Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, e dá outras providências.**

(Às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação (art. 54); e de Constituição e Justiça e de Redação (art. 54) – art. 24, II.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, em regime de colaboração, promoverão o atendimento a crianças de zero a três anos de idade, com a finalidade de promover o seu desenvolvimento integral.

Parágrafo único. Os Centros Públicos de Educação Infantil, instituídos nos termos desta lei, contarão com estrutura profissional multidisciplinar, incluindo recreação e assistência pedagógica, psicológica, médica e nutricional.

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

§ 1.º As esferas de governo, em comum acordo, definirão os termos de colaboração para a construção dos prédios para instalação dos Centros.

§ 2.º Compete à União o treinamento dos profissionais envolvidos na implementação das atividades dos Centros.

§ 3.º Compete aos municípios a implementação e manutenção dos Centros.

§ 4.º 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.

§ 5.º Os recursos para implementação dos Centros Públicos de Educação Infantil, instituídos nos termos desta lei, serão previstos anualmente nos orçamentos das esferas de Governo envolvidas.

Art. 3º Esta lei entra em vigor no ano subsequente ao de sua aprovação.

#### Justificação

Recentes pesquisas sobre o cérebro humano indicam que a violência pode ter origem nos três primeiros anos de vida de uma criança. Maus tratos, abandono, alimentação inadequada nesta fase podem alterar o processo de consolidação das estruturas cerebrais e formar adultos com maior tendência à agressividade e outras formas de comportamento anti-social.

Portanto, cuidar dos bebês e oferecer-lhes estímulos e bons cuidados em sua primeira infância é a melhor maneira de prevenir a violência, a marginalização, o baixo rendimento escolar e outras dificuldades ao longo de suas vidas.

Estudos indicam que os investimentos na criança são mais eficientes e garantem retorno maiores à sociedade do que qualquer outro investimento público ou privado.

Assim, as políticas públicas devem voltar-se para a universalização do acesso aos serviços de desenvolvimento infantil, notadamente no período de zero a três anos de idade, a fim de promover o crescimento da criança em todos os sentidos e, conseqüentemente, diminuir efetivamente a violência que hoje se alastra em todas as esferas sociais.

A contribuição financeira e técnica das diversas esferas de governo e das famílias que tenham condições para tal é uma forma de viabilizar a implementação desta medida urgente e indispensável para uma melhor preparação do futuro do País.

Pelas razões expostas, esperamos contar com o apoio dos senhores e senhoras deputados desta Casa para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, 14 de março de 2001. – Deputado **Paulo Lima**.

#### PROJETO DE LEI nº 4.284, DE 2001

(Do Sr. Paulo Lima)

**Acrescenta inciso ao artigo 295 do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal – estendendo o benefício da prisão especial a réus primários.**

(Apense-se ao Projeto de Lei nº 3.779, de 1993).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 295 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XII:

“Art. 295 . . . . .

XII – os réus primários.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### Justificação

A igualdade de todos perante a lei é princípio básico de nossa Carta Política, esposado em todas as nossas Constituições anteriores.

Ora, toda vez que a lei traga vício de natureza constitucional, pode e deve ser argüida perante o tribunal competente.

Mas há princípios, que se enraizaram em nosso direito, estabelecem privilégios ou prerrogativas que favorecem, absurdamente, determinadas categorias de brasileiros mais iguais do que outros, em detrimento do restante do povo.

Dentre esses princípios, reponta aquele que trata da prisão especial para certos privilegiados da sociedade brasileira, principalmente por serem eles os feitores ou mandantes das normas positivas de nosso direito.

Como a maior parte, ou quase totalidade, da população brasileira não se enquadra nos ditames do artigo 295 do Código de Processo Penal, que trata da prisão especial, eis que a norma ali proclamada e aceita está eivada de inconstitucionalidade, atentando contra o princípio da isonomia, exarado no frontispício de nossa Constituição.

Se há que se continuar com esse privilégio, que ele se estenda a todos os brasileiros que, envolvidos em algum delito, não são criminosos contumazes, merecendo um tratamento especial por parte do Estado, que trata tal mal seus súditos.

Isto evitaria o convívio e a promiscuidade desses réus primários, que ainda não foram condenados em definitivo e que podem até mesmo ser inocentes, com presos condenados e de alta periculosidade.

Creemos que a medida é de suprema justiça e, temos a certeza, contamos com o apoio dos ilustres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, 14 de março de 2001. – Deputado **Paulo Lima**.



## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO

### PROJETO DE LEI Nº 4.283, DE 2001

Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios e dá outras providências.

**Autor:** Deputado PAULO LIMA

**Relator:** Deputado GASTÃO VIEIRA

#### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do nobre Deputado Paulo Lima visa dispor sobre o atendimento de crianças de zero a três anos, em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios.

A tramitação dá-se nos termos do art. 24 do Regimento Interno, sendo conclusiva a apreciação por parte desta Comissão.

Esgotados os procedimentos e prazos regimentais, não foram recebidas emendas do Projeto.

É o relatório.

#### II - VOTO DO RELATOR

A Constituição Federal prevê, como dever do Estado, o atendimento das crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas (art. 208). Dispõe ainda que o ensino público em estabelecimentos oficiais é gratuito (art. 206, IV).

A proposta em exame cria uma nova instituição, denominada “Centro Público de Educação Infantil”, que deverá contar com “estrutura profissional multidisciplinar, incluindo recreação, assistência pedagógica, psicológica, médica e profissional”. Ora, estes elementos já compõem o leque de ações que é esperado de uma boa creche ou pré-escola, nos termos do art. 29 da LDB.

A novidade do projeto é a participação dos pais na manutenção do centro, mediante contribuição mensal de acordo com seu nível de renda – o que nos parece, choca-se com o princípio da gratuidade.

Os temas que constituem objeto do projeto já são tratados, com vantagem, pela legislação educacional em vigor (arts. 4º, IV, 8º, arts. 29 e 30 e 87, § 3º, III, da LDB).

Diante do exposto, voto contrariamente ao Projeto de Lei nº 4.283, de 2001.

Sala da Comissão, em                    de                    de                    2002.

**Deputado GASTÃO VIEIRA**

**Relator**

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE LEI N.º 4.283, DE 2001

Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios e dá outras providências.

**Autor:** Deputado PAULO LIMA  
**Relator:** Deputado BABÁ

#### I - RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do ilustre deputado Paulo Lima, cria os Centros Públicos de Educação Infantil, para promover o atendimento a crianças de zero a três anos de idade em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade.

Prevê a existência de estrutura profissional multidisciplinar para o desenvolvimento integral, incluindo recreação e assistência pedagógica, psicológica, médica e nutricional.

Fixa como competência da União o treinamento dos profissionais envolvidos e dispõe que caberá aos municípios a implementação e a manutenção dos centros.

Para o custeio, institui contribuição mensal municipal aos pais das crianças atendidas, de acordo com o seu nível de renda.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

E o relatório.

#### II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei n.º 4.283, de 2001, cria os Centros Públicos de Educação Infantil para oferecer *"estrutura profissional multidisciplinar, incluindo recreação e assistência pedagógica, psicológica, médica e nutricional"* às crianças de zero a três anos.

Conforme bem ressaltado pelo parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, esse atendimento já constitui aquilo que atualmente se espera de uma boa creche ou pré-escola (art. 29 da LDB).

No âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família, acrescenta-se que a Constituição Federal, em seu art. 198, coloca as ações e serviços públicos de saúde como um sistema *único*, de atendimento *integral* e financiado pelos recursos do orçamento da seguridade social, entre outras fontes, devendo observar os termos do art. 195, que trata do custeio.

Nos programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, deve haver *"aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil"* (CF, art. 227, § 1º, I).

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente já assegura à criança o *"direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência"* (ECA, art. 7º), tendo assegurado o atendimento médico, através do Sistema Único de Saúde, de acesso universal e igualitário, inclusive com a permanência, em tempo integral, de um dos pais ou do responsável, em caso de internação (ECA, arts. 11 e 12).

Por conseguinte, em relação ao conteúdo da proposição, parece-nos haver uma sobreposição de objetivos e finalidades, quando o comparamos às disposições constitucionais e legais vigentes, ou seja, os assim chamados Centros Públicos de Educação Infantil destinam-se a cumprir as mesmas funções que devem ser exercidas por creches, pré-escolas e pelo atendimento infantil do SUS.

Pelo exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei n.º 4.283, de 2001.

Sala das Comissões, em                      de                      de 2004.

**BABÁ**  
**DEPUTADO RELATOR**

## ANEXO D - PL Nº. 237/2001, autoria: Senador Ricardo Santos

27896 Quarta-feira 7

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

Novembro de 2001

nima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

VII – cabe a cada instituição de ensino expedir históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

*A Comissão de Educação, em decisão terminativa*

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 237, DE 2001

Dispõe sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os seus Municípios na organização dos seus sistemas de ensino.

O Congresso Nacional decreta:

### CAPÍTULO I Da finalidade

Art. 1º Esta Lei regula o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na organização dos respectivos sistemas de ensino, com o fim de obter o pleno cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais para com a educação.

### CAPÍTULO II Do regime de colaboração

Art. 2º Nos termos do regime de colaboração, previsto nesta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão de maneira entrosada e harmônica, visando primordialmente ao atendimento das necessidades educacionais dos alunos e ao melhor funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Art. 3º O regime de colaboração atenderá aos seguintes princípios:

I – ampliação do acesso ao ensino e melhoria da sua qualidade, democratização e eficiência;

II – otimização na aplicação dos recursos e não concorrência de meios para atender a fins idênticos ou equivalentes;

III – redistribuição equitativa dos recursos públicos, de modo a corrigir as disparidades educacionais entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como no âmbito de cada ente federativo;

IV – supletividade e redistributividade da ação, no que se refere às competências constitucionais e legais:

a) da União em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

b) dos Estados em relação aos respectivos Municípios.

V – entrosamento e complementação de recursos para prestação associada de serviços, quando for o caso;

VI – transferência de recursos com base em critérios claros e homogêneos, expressos em fórmulas públicas;

VII – progressividade da transferência de encargos e competências;

VIII – descentralização e regionalização das políticas educacionais;

IX – gestão democrática do ensino público;

X – assistência técnica mútua entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como destes entre si, com o intercâmbio e o enriquecimento de experiências educacionais.

Art. 4º No caso da transferência progressiva de encargos e serviços do Estado para os Municípios, conforme as suas competências constitucionais e legais, será obedecida a seguinte ordem de prioridade:

I – educação infantil;

II – séries ou ciclos iniciais do ensino fundamental, inclusive da educação de jovens e adultos;

III – séries ou ciclos finais do ensino fundamental, inclusive da educação de jovens e adultos.



§ 1º Será observada a transversalidade da educação especial e da educação de jovens e adultos.

§ 2º A oferta da educação especial iniciar-se-á preferencialmente na educação infantil, sendo a integração dos educandos ao ensino comum realizada, quando cabível, com base em planejamento conjunto do Estado e dos Municípios.

§ 3º O ensino médio poderá ser oferecido diretamente pelo Estado ou por consórcio com os Municípios, preferentemente com oferta nucleada.

Art. 5º O reordenamento das redes escolares públicas considerará a sua ocupação racional, facilitando a delimitação de instalações físicas próprias para a educação infantil, as séries ou ciclos iniciais do ensino fundamental e a educação especial.

Art. 6º Serão celebrados consórcios públicos e convênios de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre estes, para a gestão associada de serviços e de estabelecimentos de ensino e a transferência total ou parcial de encargos e serviços, quando assim o recomendarem os princípios estabelecidos pelo art. 3º

Art. 7º Para a criação de Sistema Municipal de Ensino, os Municípios deverão:

I – criar ou revitalizar órgão municipal de administração da educação, estruturado para o atendimento das funções de planejar, coordenar, executar, acompanhar, controlar e avaliar as ações educacionais do Município e, quando for o caso, dos encargos e serviços transferidos pelo Estado;

II – dispor de capacidade técnica e financeira para o pleno exercício de suas atribuições constitucionais e legais;

III – instituir e manter conselho municipal de educação, com representação de segmentos organizados da sociedade civil, inclusive de pais, alunos, professores e servidores dos estabelecimentos de ensino;

IV – criar por lei o sistema de ensino e efetuar a respectiva comunicação ao órgão competente do sistema estadual de ensino;

VI – implantar ou participar de sistemática de avaliação da qualidade do ensino.

Parágrafo único. É facultada a formação de conselho regional de educação, reunindo dois ou mais Municípios contíguos que estabeleçam relações de colaboração entre si, para atender ao disposto no inciso III deste artigo.

Art. 8º O Estado e os Municípios deverão progressivamente:

I – estabelecer e manter sistema integrado de matrícula nas escolas públicas, possibilitando, sempre que possível, transferência de alunos para o estabelecimento mais próximo do seu domicílio ou segundo a sua opção ou do seu responsável;

II – estabelecer rede integrada de escolas públicas, com a convergência progressiva das características básicas da sua organização e funcionamento, resguardados os direitos e as responsabilidades de cada esfera de governo;

III – obedecer a padrões mínimos de qualidade do ensino, baseados no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade;

IV – estabelecer e manter sistema de acompanhamento da frequência escolar e de retorno dos alunos evadidos aos estabelecimentos de ensino;

V – matricular os educandos a partir dos seis anos de idade, obedecidas as condições legais em cada sistema de ensino;

VI – planejar a construção e utilização da rede física, identificando a situação da capacidade instalada e a demanda futura de expansão e de manutenção, tendo em vista indicadores demográficos, educacionais e outros que forem pertinentes;

VII – admitir pessoal exclusivamente por concurso público de provas e títulos, válido para os estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, mediante convênio, obedecendo:

a) aos mesmos critérios de planejamento da expansão e reposição de pessoal;

b) às necessidades indicadas pelo sistema de avaliação do rendimento escolar.

§ 1º A partir da vigência desta lei a construção ou ampliação de qualquer estabelecimento de ensino atenderá obrigatoriamente aos critérios referidos no inciso V.

§ 2º O prazo máximo de ajustamento ao disposto no inciso VII será de dois anos, a contar da publicação desta lei.

§ 3º Os critérios de qualificação dos gestores escolares associarão concurso de provas e títulos e apreciação dos seus projetos pelas respectivas comunidades escolares, reunindo professores, demais funcionários, pais ou responsáveis por alunos e alunos maiores de quatorze anos de idade.

### CAPÍTULO III

#### Da colaboração técnica

Art. 9º A colaboração técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terá como

objetivo o intercâmbio e o enriquecimento de conhecimentos e experiências e abrange rá as seguintes áreas:

- I – planejamento educacional;
- II – estatísticas educacionais;
- III – gestão educacional e escolar;
- IV – gestão orçamentária e financeira;
- V – arquitetura escolar;
- VI – currículos e programas;
- VII – metodologias de ensino;
- VIII – avaliação educacional;
- IX – capacitação de pessoal;
- X – constituição e gestão de fundos de previdência social para o magistério;
- XI – outras áreas que se fizerem necessárias.

Art. 10. No cumprimento do disposto no artigo anterior, terão prioridade:

- I – a adequação da legislação de pessoal da área da educação;
- II – a organização e o funcionamento de conselho municipal ou regional de educação.

Art. 11. Será estabelecido programa nacional de avaliação do desempenho escolar, conjugando, sempre que possível, avaliação interna e externa, com ampla disseminação e debate dos seus resultados.

Art. 12. Será criado sistema integrado de informações sobre a educação profissional, integrando agências governamentais e organizações privadas.

#### CAPÍTULO IV

##### Da colaboração financeira

Art. 13. As transferências de recursos de pessoal, materiais e financeiros obedecerão aos padrões mínimos de qualidade do ensino, baseados no custo por aluno.

Parágrafo único. Os valores do custo por aluno serão diferenciados de acordo com os seguintes componentes:

- I – creche;
- II – pré-escola;
- III – séries ou ciclos iniciais do ensino fundamental;
- IV – séries ou ciclos finais do ensino fundamental;
- V – classes e escolas de educação especial;
- VI – estabelecimentos de ensino rural.

Art. 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se ressarcirão entre si no caso de utilização simultânea e de complementação de recursos para o exercício dos encargos e serviços da sua respectiva competência, calculando-se:

- I – os custos de pessoal, pelo valor da remuneração e encargos;
- II – os custos de material permanente, pelo valor de mercado;
- III – os custos de serviços, pelo valor efetivamente adotado.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios de ressarcimento quando as particularidades assim o aconselharem, inclusive o índice de desenvolvimento humano.

§ 2º O ressarcimento referido no caput será efetuado preferentemente por meio da permuta de recursos, evitando-se, tanto quanto possível, a transferência de verbas.

§ 3º O gestor de estabelecimento de ensino preferentemente será nomeado ou designado pela esfera de governo que arcar com a maior parte da despesa do mesmo, nos termos dos critérios estabelecidos pelos incisos I, II e III do caput.

Art. 15. O transporte escolar será organizado, segundo os princípios do art. 3º, de modo que o Estado e os seus Municípios ofereçam entre si contrapartida referente ao custo dos alunos da sua rede.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão formas alternativas de melhoria da qualidade e eficiência das unidades escolares, de modo a minimizar a utilização do transporte, em especial na educação infantil e nas séries e ciclos iniciais do ensino fundamental.

Art. 16. O Estado creditará setenta por cento da quota estadual do salário-educação diretamente em conta específica do órgão municipal de educação, na proporção da matrícula municipal no ensino fundamental, distinguindo-se o número de alunos:

- I – das séries ou ciclos iniciais;
- II – das séries ou ciclos finais;
- III – das classes e escolas de educação especial;
- VI – dos estabelecimentos de ensino rural.

§ 1º O valor a que se refere o caput será alcançado gradualmente, no prazo de cinco anos.



§ 2º O valor não distribuído conforme o critério fixado pelo caput será alocado com os objetivos de:

- a) atender às necessidades da rede escolar estadual de ensino fundamental, enquanto existir;
- b) compensar as desigualdades intra-estaduais;
- c) incentivar os Municípios que mais se empenharem no cumprimento das obrigações do regime de colaboração.

§ 3º O Estado repassará aos Municípios os recursos a que se refere o caput até o quinto dia útil após o seu recebimento da União.

#### CAPÍTULO V

##### Da Política e gestão educacional

Art. 17. A atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao Plano Nacional de Educação, que se desdobrará em planos das Unidades Federativas e dos Municípios.

Art. 18. Os planos estaduais e municipais de educação, abrangerão, de maneira integrada, as necessidades e a atuação do respectivo Estado e dos seus Municípios, incluindo as diversas redes escolares.

§ 1º Os planos previstos pelo caput serão elaborados com ampla participação dos educadores e da sociedade civil.

§ 2º Cada Estado e Município poderá detalhar o seu plano em planejamentos de governo.

Art. 19. Os planos plurianuais de investimentos, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais atenderão ao disposto nos planos nacional, estaduais e municipais de educação, de modo a alcançar progressiva e continuamente os objetivos e metas por eles fixados para o decênio da sua vigência.

Art. 20. Os órgãos regionais das Secretarias Estaduais de Educação, quando existirem, atuarão de forma descentralizada e regionalizada, exercendo, no âmbito da sua jurisdição, as ações de coordenação, planejamento, orientação normativa, mobilização social, articulação e integração institucional, no quadro do regime de colaboração, acompanhando e avaliando as ações educacionais do Estado e dos Municípios.

Art. 21. A política educacional fortalecerá a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da

unidade escolar, observadas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 22. A política educacional estará integrada às estratégias de desenvolvimento e de inclusão social.

§ 1º Serão estabelecidos mecanismos para a integração dos recursos públicos destinados às políticas sociais, bem como daqueles alocados à educação superior e à pesquisa, de modo a planejar, executar, acompanhar e avaliar ações conjuntas, em obediência aos princípios estabelecidos pelo art. 3º.

§ 2º O entrosamento de recursos envolverá, sempre que recomendável, a parceria com instituições privadas e a participação da sociedade civil, sem demissão das funções obrigatórias do Poder Público.

#### CAPÍTULO VI

##### Do Pessoal

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.

§ 1º Os funcionários de que trata o caput terão plenamente assegurados os vencimentos e vantagens do respectivo cargo, na conformidade da legislação estadual ou municipal.

§ 2º O servidor cedido pelo Estado só poderá ter outra lotação com anuência do cedente.

§ 3º Os cargos de provimento efetivo cujos ocupantes sejam colocados à disposição de outra esfera de governo, nos termos deste artigo, tornar-se-ão automaticamente extintos quando vagarem.

§ 4º Sempre que possível, será realizada a permuta de pessoal, considerando os vencimentos e carga horária semanal inerentes a cada cargo.

Art. 24. Serão promovidos, com a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e em parceria com as instituições de educação superior programas para a formação inicial e continuada do magistério, tendo em vista os resultados do sistema de avaliação do desempenho escolar.



Parágrafo único. Os programas a que se refere o caput, por meio de conselhos, fóruns e órgãos similares:

I – analisarão e discutirão o dimensionamento quantitativo das necessidades de formação para o magistério;

II – discutirão e adotarão os parâmetros qualitativos da mesma formação;

III – analisarão e discutirão os resultados relativos ao acompanhamento e avaliação das ações executadas.

#### CAPÍTULO VII Do Patrimônio

Art. 25. Os imóveis de propriedade do Estado que sejam objeto de acordo de colaboração mútua por ele celebrado com Municípios para fins de assunção das respectivas competências serão:

I – alienados por meio de doação com encargo quando os Municípios evidenciarem pronta capacidade de assumirem plenamente as suas atribuições;

II – cedidos aos Municípios sob o regime de cessão de uso quando estes assumirem gradualmente as suas responsabilidades, ficando a seu cargo todas as despesas de manutenção e conservação.

Parágrafo único. Os acordos de colaboração mútua, sempre que possível, velarão para que, respeitadas as leis municipais pertinentes, se observem os mesmos critérios deste artigo quando se tratar da transferência de imóveis dos Municípios para o Estado.

Art. 26. Os bens móveis que sejam objeto de acordo de colaboração mútua celebrado entre o Estado e Município para fins de assunção das suas respectivas competências serão utilizados sob o regime de permissão de uso.

Art. 27. Se os bens móveis e imóveis cedidos não receberem a destinação prevista pelo acordo de colaboração mútua, ou no caso de desfazimento deste, os mesmos retornarão imediatamente ao patrimônio do cedente, ficando este autorizado à pronta imissão de posse.

Parágrafo único. No caso de desfazimento do acordo de colaboração mútua, os bens a que se refere o caput serão devolvidos nas mesmas condições em que foram cedidos ou sob a forma de bens assemelhados, na mesma quantidade e com idênticas características.

#### CAPÍTULO VIII Das Disposições Finais

Art. 28. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### Justificação

O presente projeto de lei é uma chamada à discussão democrática do regime de colaboração intergovernamental de organização dos sistemas de ensino. Seu espírito não é o das verdades definitivas, nem da crença de que o regramento jurídico resolve por si só os complexos problemas educacionais brasileiros. Seu objetivo é o de regulamentar e esclarecer dispositivo constitucional inovador (CF, art. 211, caput), para que tenha aplicações práticas e efetivas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com a sua concepção de lei geral, conforme a competência legislativa da União, ou sou, pela primeira vez, definir não só a composição dos sistemas de ensino, mas também as incumbências de cada nível de governo e, pela sua importância, dos estabelecimentos de ensino e dos docentes. No entanto, embora preveja o regime de colaboração, não chegou a particularizá-lo. Portanto, quase cinco anos após ser baixada a LDB, contando com amplo acervo de experiências, é urgente discutir e regulamentar esse dispositivo da Lei Maior, que só é expresso claramente no campo da educação, o que representa significativa singularidade.

Os novos desafios da educação brasileira, sobretudo da qualidade e democratização, exigem uma ação integrada dos governos e da sociedade civil em favor da educação. É o que preconizam, inclusive os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em Jomtien e Dacar, com os coerentes reflexos na LDB e no Plano Nacional de Educação. A educação é tarefa de todos, envolvendo a coletividade, porém de modo que os atores não se atoplem, antes aumentem a sinergia das suas ações.

Por isso mesmo, o presente projeto estatui princípios gerais do regime de colaboração, bem como normas orientadoras para a transformação e o compartilhamento de encargos e serviços, de modo a melhor servir ao cidadão. Por isso mesmo, aplica e objetiva dar conseqüências aos padrões mínimos de qualidade de ensino, previstos em termos gerais pela Constituição Federal (art. 206, VII) e pela LDB (arts. 4º, IX, 74 e 75). Assegurar a todos uma escolaridade digna deste nome é o eixo em torno do qual se estabelece a colaboração técnica e financeira, inclusive em questões espinhosas, como o transporte escolar.

Reconhecendo o processo de descentralização por que passa o País, propõe-se uma participação maior dos municípios na quota estadual do salário-educação, retomando posições anteriores do Poder Legislativo.

O projeto trata, ainda, entre outros relevantes aspectos, da política e gestão educacional, onde têm lugar de destaque os Planos Nacional, estaduais e municipais de Educação. Com o seu prazo decenal, eles constituem planos de Estado e não apenas de governo, de modo a assegurar continuidade às ações do Poder Público, em conjunto com a sociedade civil, conforme convém a um setor cujo retorno ocorre predominantemente a médio e longo prazos.

Sendo o aluno e cidadão uno e indivisível; sendo ele e a escola os alvos primordiais da política educacional, os governos e a sociedade civil devem agir harmônica e integradamente para que a educação seja uma conquista efetiva e não apenas uma promessa na letra da lei.

Sala das Comissões, 6 de novembro de 2001. –  
Senador Ricardo Santos,

*(À Comissão de Educação, em decisão terminativa)*

O SR. PRESIDENTE (Ramez Tebet) – Os projetos lidos serão publicados e remetidos às Comissões competentes.

Sobre a mesa, Proposta de Emenda à Constituição que será lida pelo Sr. 1º Secretário, Senador Carlos Wilson.

É lida a seguinte:

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 48, DE 2001

A altera o caput do art. 27 da Constituição Federal.

Art. 1º O Art. 27 da Constituição da República Federativa do Brasil passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 27. O número de Deputados às Assembleias Legislativas corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados acima de doze, não podendo nunca ser inferior ao número de membros da Câmara Municipal da respectiva capital”.

#### Justificação

O objetivo da presente emenda é corrigir distorção existente em alguns estados, provocada pelo conflito que há entre o artigo 27 da Constituição Federal e a Legislação Eleitoral que, fixa, em 33, o número de vereadores das cidades brasileiras, com mais de um milhão de habitantes.

Assim sendo, o número de representantes do legislativo municipal de algumas capitais – que é de trinta e três vereadores – é superior ao dos estados que somente têm 24 deputados para legislar para todo o estado.

Pretende-se, com esta emenda, corrigir a distorção existente, aspecto que evitará, assim, que as Assembleias Legislativas do País tenham um número de representantes inferior ao número de vereadores às Câmaras Municipais, caso o número mínimo de parlamentares por estado da Federação, na Câmara Federal, seja reduzido.

Sala das Sessões, 6 de novembro de 2001. –  
Senador Bernardo Cabral – Lauro Campos – Jefferson Peres – Osmar Dias – Francellino Pereira – Arlindo Porto – Fernando Bezerra – Renan Calheiros – Iris Rezende – Marluce Pinto – Artur da Távola – Pedro Piva – Lindberg Cury – José Eduardo Dutra – Antero Paes de Barros – Amir Lando – Maguito Vilela – José Agripino – Antonio Carlos Junior – Paulo Souto – Juvêncio da Fonseca – Hugo Napoleão – Jorge Bornhausen – Emilia Fernandes – José Alencar – Álvaro Dias – Romero Jucá – Moreira Mendes – Antonio Carlos Valadares – José Coelho – Carlos Wilson – Ricardo Santos – José Fogaça – Pedro Simon – Geraldo Melo – Geraldo Cândido – Sebastião Rocha – Heloísa Helena – Roberto Requião – Eduardo S. Campos – Romeu Tuma – Luiz Otávio – Wellington Roberto – Gilberto Mestrinho.

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)*

O SR. PRESIDENTE (Ramez Tebet) – A Proposta de Emenda à Constituição que acaba de ser lida está sujeita às disposições constantes do art. 354 e seguintes do Regimento Interno.

A matéria será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O SR. PRESIDENTE (Ramez Tebet) – Passa-se à

## ANEXO E - PL Nº. 7666/2006, autoria: Deputados Ricardo Santos e Carlos H. Manato, com relatório da CEC.

Dezembro de 2006

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sexta-feira 22 56849

a que a lei comine pena máxima não superior a quatro anos, cumulada ou não com multa”.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

### Justificação

A moderna doutrina prevalecente no Direito Penal e no Direito Processual Penal vem entendendo a necessidade de imposição de um novo padrão processual voltado para o exame da criminalidade derivada das infrações penais conceituadas como de menor potencial ofensivo, obedecendo o legislador ordinário ao preceito constitucional contemplado no art. 98, I, da Constituição Federal, e atento às questões judiciais penais que estão a exigir maior presteza da resposta do Poder Judiciário em delitos daquela natureza, sem prejuízo da segurança da prestação jurisdicional e da necessária aplicação da reprimenda da pena.

O projeto ora apresentado, consentâneo com os fundamentos que orientaram a instituição dos Juizados Especiais Criminais, confere-lhes maior abrangência, fixando-lhes competência para os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a quatro anos, cumulada ou não com multa. Dessa forma, o projeto pretende contribuir para a não aplicação desnecessária de penas de prisão de liberdade, dando elasticidade ao conceito de atos delitivos de reduzida potencialidade, como mais uma iniciativa contributiva à pacificação social, sem prejuízo, todavia, da reparação dos danos sofridos pelas vítimas.

Assim, cumpre-se o objetivo de repressão à criminalidade ao mesmo tempo em que se criam novas condições para a aplicação de penas alternativas.

Pelo exposto, espero seja o projeto aprovado pelos eminentes Membros do Congresso Nacional, constituindo mais um passo no sentido do aprimoramento da legislação penal e processual-penal em nosso País.

Sala de Sessões 14, de dezembro de 2006. – **Ricardo Santos Carlos Humberto Manato**, Deputado Federal (PSDB-ES) Deputado Federal (PDT-ES).

### PROJETO DE LEI Nº 7.666, DE 2006 (Dos Srs. Ricardo Santos e Manato)

**Dispõe sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos seus sistemas de ensino e dá outras providências.**

**Despacho:** Às Comissões de: Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (ART. 54 RICD)

**Apreciação:** Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões – Art. 24 II

O Congresso Nacional decreta:

### CAPÍTULO I Da Finalidade

Art. 1º Esta lei regula o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos respectivos sistemas de ensino, com o fim de obter o pleno cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais para com a educação.

### CAPÍTULO II Do Regime De Colaboração

Art. 2º Nos termos do regime de colaboração, previsto nesta lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão de maneira entrosada e harmônica, visando primordialmente ao atendimento das necessidades educacionais dos alunos e ao melhor funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Art. 3º Será incentivada a colaboração da sociedade para o cumprimento do dever do estado e da família para com a educação, estimulando-se parcerias, intercâmbios e outras formas de cooperação.

Art. 4º O regime de colaboração atenderá aos seguintes princípios:

I – o acesso, a permanência e o êxito do aluno, como foco de todos os esforços dos Poderes Públicos;

II – a melhoria da qualidade, da democratização e da eficiência do ensino;

III – a otimização na aplicação dos recursos e não concorrência de meios para atender a fins idênticos ou equivalentes;

IV – a redistribuição equitativa dos recursos públicos, de modo a corrigir as disparidades educacionais entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como no âmbito de cada ente federativo;

V – a supletividade e a redistributividade, no que se refere às competências constitucionais e legais:

a) da União em relação aos Estados, aos Distrito Federal e aos Municípios;

b) dos Estados em relação aos respectivos Municípios.

VI – o entrosamento e a complementação de recursos para prestação associada de serviços, quando for o caso;

VII – a transferência de recursos com base em critérios claros e homogêneos, expressos em fórmulas públicas;



VIII – a progressividade da transferência de encargos e competências;

IX – a descentralização e regionalização das políticas educacionais;

X – a gestão democrática do ensino público;

XI – a assistência técnica mútua entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como destes entre si, com o intercâmbio e o enriquecimento de experiências educacionais.

Art. 5º A transferência progressiva de encargos e serviços do Estado para os Municípios, conforme as suas competências constitucionais e legais, abrangirá:

I – a educação infantil;

II – o ensino fundamental.

§ 1º Serão prioritariamente entrosados os temas pedagógicos, em especial currículos, programas e escolha de livros didáticos, visando a proporcionar as melhores condições para o sucesso do aluno, nos termos do art. 4º, inciso I.

§ 2º Serão observadas a transversalidade da educação especial e da educação de jovens e adultos, bem como, sempre que for o caso, a integração com a educação profissional, com base em planejamento conjunto do Estado e dos Municípios.

§ 3º O ensino médio será oferecido diretamente pelo Estado, facultado o consórcio com os Municípios, preferentemente com oferta nucleada, observado, no que tange aos encargos financeiros, o disposto no inciso XI, art. 5º da Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996.

Art. 6º Os sistemas de ensino manterão intercâmbio contínuo quanto aos temas pedagógicos, inclusive de informações e acompanhamento do processo educativo dos alunos, tendo em vista facilitar, dos pontos de vista emocional e cognitivo, a sua transferência, a qualquer tempo, entre escolas de diferentes dependências administrativas.

Art. 7º O reordenamento das redes escolares públicas considerará a sua ocupação racional, facilitando a delimitação de instalações físicas próprias para a educação infantil, as séries ou ciclos iniciais do ensino fundamental e a educação especial.

Art. 8º Serão celebrados consórcios públicos e convênios de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre estes, para a gestão associada de serviços e de estabelecimentos de ensino e a transferência total ou parcial de encargos e serviços, quando assim o recomendarem os princípios estabelecidos pelo art. 4º.

Art. 9º É facultada a formação de conselho regional de educação, reunindo dois ou mais Municípios contíguos que estabeleçam relações de colaboração entre si, observada a legislação específica pertinente.

Art. 10. Os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes, nos termos da legislação específica pertinente, poderão constituir como câmaras do conselho municipal ou regional de educação, os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, bem como os conselhos da merenda escolar.

Art. 11. O Estado e os Municípios deverão progressivamente:

I – estabelecer e manter sistema integrado de matrícula, inclusive censo e chamada escolares, nos estabelecimentos públicos, possibilitando, sempre que possível, transferência de alunos para o estabelecimento mais próximo do seu domicílio ou segundo a sua opção ou do seu responsável;

II – pactuar calendário e jornada escolares compatíveis com as necessidades locais, inclusive de transporte escolar;

III – estabelecer rede integrada de escolas públicas, com a convergência progressiva das características básicas da sua organização e funcionamento, resguardados os direitos e as responsabilidades de cada esfera de governo;

IV – estatuir padrões mínimos de qualidade do ensino que se situem pelo menos ao nível dos padrões nacionais, com os consequentes cálculo e observância do custo-aluno-qualidade;

V – estabelecer e manter sistema de acompanhamento da frequência escolar e de retorno dos alunos que se afastem ou se evadam dos estabelecimentos de ensino, em cooperação com o Poder Judiciário e o Ministério Público;

VI – planejar a rede física escolar, a partir de estudos das ofertas e demanda escolares, identificando a situação da capacidade instalada e a demanda futura de expansão e de manutenção, tendo em vista indicadores demográficos, educacionais, sócio-econômicos e outros que forem pertinentes;

VII – admitir pessoal exclusivamente por concurso público de provas e títulos, preferentemente realizado em conjunto, para os estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, mediante convênio, observadas a legislação e normas estaduais e municipais pertinentes, obedecendo:

a) aos mesmos critérios de planejamento da expansão e reposição de pessoal;

b) às necessidades indicadas pelo sistema de avaliação do rendimento escolar.

Parágrafo único. A partir da vigência desta lei a construção, ampliação ou adequação de qualquer

estabelecimento de ensino atenderá obrigatoriamente aos critérios referidos no inciso V.

### CAPÍTULO III

#### Da Colaboração Técnica

Art. 12. A colaboração técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terá como objetivo o intercâmbio e o enriquecimento de conhecimento e experiências e abrangerá as seguintes áreas:

- I – planejamento educacional;
- II – estatísticas educacionais;
- III – gestão educacional e escolar;
- IV – gestão orçamentária e financeira;
- V – arquitetura escolar;
- VI – currículos e programas;
- VII – metodologias de ensino;
- VIII – avaliação educacional;
- IX – capacitação de pessoal;
- X – constituição e gestão de fundos de previdência social para o magistério;
- XI – outras áreas que se fizerem necessárias.

Art. 13. No cumprimento do disposto no artigo anterior, terão prioridade:

- I – a institucionalização do sistema municipal de ensino;
- II – a organização e o funcionamento de conselho municipal ou regional de educação;
- III – a adequação da legislação de pessoal da área da educação.

Art. 14. Será criado pelo Estado, com a cooperação dos Municípios, sistema integrado de informações sobre a educação profissional, integrando agências governamentais e organizações privadas.

### CAPÍTULO IV

#### Da Colaboração Financeira

Art. 15. As transferências de recursos de pessoal, materiais e financeiros obedecerão aos padrões mínimos de qualidade do ensino e ao projeto custo-aluno-qualidade.

Art. 16. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se ressarcirão entre si no caso de utilização simultânea e de complementação de recursos para o exercício dos encargos e serviços da sua respectiva competência, calculando-se:

- I – os custos de pessoal, pelo valor da remuneração e encargos;
- II – os custos de material permanente, pelo valor de mercado;
- III – os custos de serviços, pelo valor efetivamente adotado.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios de ressarcimento quando as particularidades assim o aconselharem, inclusive o índice de desenvolvimento humano.

§ 2º O ressarcimento referido no caput será efetuado preferentemente por meio da permuta de recursos, evitando-se, tanto quanto possível, a transferência de verbas.

§ 3º O gestor de estabelecimento de ensino preferentemente será nomeado ou designado pela esfera de governo que arcar com a maior parte da despesa do mesmo, nos termos dos critérios estabelecidos pelos incisos I, II e III do caput.

Art. 17. O transporte escolar será organizado, segundo os princípios do art.4º, em articulação com o calendário escolar, conforme parâmetros e prazos comuns, de modo que o Estado e os Municípios ofereçam entre si contrapartida referente ao custo dos alunos da sua rede.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão formas alternativas de melhoria da qualidade e eficiência das unidades escolares, de modo a minimizar a utilização do transporte, em especial na educação infantil e nas séries e ciclos ou segmentos iniciais do ensino fundamental.

Art. 18. A União estabelecerá, no prazo máximo de um ano, os padrões mínimos de qualidade do ensino e os respectivos custo-aluno-qualidade, abrangendo características por estabelecimento, inclusive da sua conservação, quando for o caso:

- I – dos espaços educativos;
- II – do mobiliário e equipamento;
- III – dos materiais didáticos;
- IV – dos espaços complementares;
- V – da lotação e qualificação de profissionais do magistério e dos trabalhadores da educação em geral;
- VI – da remuneração e educação continuada dos profissionais;
- VII – da gestão escolar;
- VIII – outros aspectos considerados relevantes.

§ 1º Os padrões a que se refere o caput levarão em conta, com a necessária flexibilidade, a localização e a matrícula do estabelecimento, os níveis e modalidades de educação e de ensino, o custo de vida local e outras características necessárias.

§ 2º Os recursos serão alocados pelos sistemas de ensino de modo a elevar todos os estabelecimentos ao enquadramento nos padrões mínimos, priorizando:

- a) as áreas socialmente menos privilegiadas, conforme o Índice de Desenvolvimento Humano, entre outros indicadores;

b) os estabelecimentos que mais se afastem dos padrões estabelecidos no **caput**.

§ 3º Enquanto a União não cumprir a incumbência atribuída pelo **caput** vigorarão imediatamente como padrões mínimos as exigências de autorização, reconhecimento e avaliação dos respectivos sistemas de ensino.

§ 4º No caso de diferença entre as exigências aludidas no parágrafo anterior, no âmbito de cada sistema de ensino, para escolas de diferentes dependências administrativas, prevalecerão as mais rigorosas.

§ 5º Quando o sistema municipal de ensino não tiver ainda fixado as exigências referidas no § 3º, serão aplicadas as do respectivo Estado.

§ 6º É vedado o início do funcionamento de qualquer estabelecimento antes da sua autorização.

§ 7º Serão pactuadas pelos sistemas de ensino metas de aproveitamento discente e de gestão, inseridas no projeto pedagógico de cada estabelecimento, em correspondência aos recursos alocados.

#### CAPÍTULO V

##### Da Política E Gestão Educacional

Art. 19. A atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao Plano Nacional de Educação e aos planos estaduais e municipais de educação.

Art. 20. Os planos estaduais e municipais de educação abrangerão, de maneira integrada, as necessidades e a atuação do respectivo Estado e dos seus Municípios, incluindo as diversas redes escolares.

§ 1º Os planos previstos pelo **caput** serão elaborados com ampla participação dos educadores e da sociedade civil.

§ 2º Cada Estado e Município poderá detalhar o seu plano em planejamentos de governo.

Art. 21. Os planos plurianuais de investimentos, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais atenderão ao disposto nos planos Nacional, estaduais, municipais de educação, de modo a alcançar progressiva e continuamente os objetivos e metas por eles fixados para o decênio da sua vigência.

Art. 22. As ações do regime de colaboração serão discutidas, sempre que necessário e quando for o caso, em mesas de negociação, integradas por dirigentes federais, estaduais e municipais de educação ou seus prepostos.

Parágrafo único. No âmbito estadual as ações serão discutidas por um fórum permanente, formado por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil, que se reunirá pelo menos uma vez a cada semestre.

Art. 23. A política educacional fortalecerá a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, observadas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 24. A política educacional estará integrada às estratégias de desenvolvimento e de inclusão social.

§ 1º Serão estabelecidos mecanismos para a integração dos recursos públicos destinados às políticas sociais, bem como daqueles alocados à educação superior e à pesquisa, de modo a planejar, executar, acompanhar e avaliar ações conjuntas, em obediência aos princípios estatuídos pelo art. 4º.

§ 2º As creches serão co-financiadas por recursos da educação e da assistência social, cabendo aos primeiros exclusivamente as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 3º O entrosamento de recursos envolverá, sempre que recomendável, a parceria com instituições privadas e a participação da sociedade civil, sem demissão das funções obrigatórias do Poder Público.

Art. 25. 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, observadas a legislação e as normas estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Os funcionários de que trata o **caput** terão plenamente assegurados os vencimentos e vantagens do respectivo cargo, na conformidade da legislação estadual ou municipal.

§ 2º O servidor cedido pelo Estado só poderá ter outra lotação com anuência do cedente.

§ 3º Sempre que possível, será realizada a permuta de pessoal, considerando os vencimentos e a carga horária semanal inerentes a cada cargo.

#### CAPÍTULO VI

##### Do Pessoal

Art. 26. Serão promovidos, com a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e em parceria com as instituições de educação superior, programas para a formação inicial e continuada do magistério, tendo em vista os resultados do sistema de avaliação do desempenho escolar.

Parágrafo único. Os programas a que se refere o **caput**, por meio de conselhos, fóruns e órgãos similares analisarão e discutirão:

I – o dimensionamento quantitativo das necessidades de formação para o magistério;

II – os parâmetros qualitativos da mesma formação;

III – os resultados relativos ao acompanhamento e avaliação das ações executadas.

## CAPÍTULO VII Do Patrimônio

Art. 27. Os imóveis de propriedade do Estado que sejam objeto de acordo de colaboração mútua por ele celebrado com Municípios para fins de assunção das respectivas competências, observadas a legislação e as normas estaduais e municipais pertinentes, serão:

I – alienados por meio de doação com encargo quando os Municípios evidenciarem pronta capacidade de assumirem plenamente as suas atribuições;

II – cedidos aos Municípios sob o regime de cessão de uso quando estes assumirem gradualmente as suas responsabilidades, ficando a seu cargo todas as despesas de manutenção e conservação.

Parágrafo único. Os acordos de colaboração mútua, sempre que possível, velarão para que, respeitadas as leis municipais pertinentes, se observem os mesmos critérios deste artigo quando se tratar da transferência de imóveis dos Municípios para o Estado.

Art. 28. Os bens móveis que sejam objeto de acordo de colaboração mútua celebrado entre o Estado e Município para fins de assunção das suas respectivas competências serão utilizados sob o regime de permissão de uso.

Art. 29. Se os bens móveis e imóveis cedidos não receberem a destinação prevista pelo acordo de colaboração mútua, ou no caso de desfazimento deste, os mesmos retornarão imediatamente ao patrimônio do cedente, ficando este autorizado à pronta imissão de posse.

Parágrafo único. No caso de desfazimento do acordo de colaboração mútua, os bens a que se refere o caput serão devolvidos nas mesmas condições em que foram cedidos ou sob a forma de bens assemelhados, na mesma quantidade e com idênticas características.

Art. 30. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### Justificação

A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com a sua concepção de lei geral, conforme a competência legislativa da União, ousou, pela primeira vez, definir não só a composição dos sistemas de ensino, mas também as incumbências de cada nível de governo e, pela sua importância, dos estabelecimentos de ensino e dos docentes. No entanto, embora preveja o regime de colaboração, não chegou a particularizá-lo. Portanto, quase um decênio após ser baixada a LDB, contando com amplo acervo de experiências, inclusive

do Fundef, é urgente discutir e regulamentar esse dispositivo da Lei maior, que só é expresso claramente no campo da educação, o que representa significativa singularidade. Contribui-se, assim, para cumprir, com atraso, o que estabelece a meta 19, do capítulo da Gestão, do Plano Nacional de Educação: “Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais e supletivas e das metas do Plano Nacional de Educação”.

A criação do Fundeb, abrangendo as três etapas da educação básica, situa, de maneira ainda mais candente e inadiável, a necessidade de entrosamento da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Conforme a Emenda Constitucional nº 14/96, no segundo período, de 2002 a 2006, a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios deveriam ajustar progressivamente as suas contribuições ao Fundef, de modo a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente. Diante da nova sistemática de financiamento da educação básica, esta questão inadiável não pode ser omitida, mas enfrentada satisfatoriamente.

Os novos desafios da educação brasileira, sobretudo da qualidade e democratização, exigem uma ação integrada dos governos e da sociedade civil em favor da educação. É o que preconizam, inclusive os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em Jomtien e Dacar, com os coerentes reflexos na LDB e no Plano Nacional de Educação. A educação é tarefa de todos, envolvendo a coletividade, porém de modo que os atores não se atropelam, antes aumentem a sinergia das suas ações.

O presente Projeto de Lei é uma chamada à discussão democrática do regime de colaboração intergovernamental de organização dos sistemas de ensino. Seu espírito não é o das verdades definitivas, nem da crença de que o regramento jurídico resolve por si só os complexos problemas do dispositivo constitucional inovador (CF, art.211, caput), para que tenha aplicações práticas e efetivas.

Por isso mesmo, o presente Projeto estatui princípios gerais do regime de colaboração, bem como normas orientadoras para a transformação e o compartilhamento de encargos e serviços, de modo a melhor servir ao cidadão, e aplicar padrões mínimos de qualidade de ensino, previstos em termos gerais pela Constituição Federal (art. 206, VII) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em seu art. 4º, IX:

“Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

.....  
IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.”

Assegurar a todos uma escolaridade digna deste nome é o eixo em torno do qual se estabelece a colaboração técnica e financeira, inclusive em questões espinhosas, como o transporte escolar.

Reconhecendo o processo de descentralização por que passa o País, propõe-se uma participação maior dos Municípios na quota estadual do salário-educação, retomando posições anteriores do poder legislativo.

O Projeto trata, ainda, entre outros relevantes aspectos, da política e gestão educacional, onde têm lugar de destaque os Planos Nacional, estaduais e municipais de Educação. Com o seu prazo decenal, eles constituem planos de Estado e não apenas de governo, de modo a assegurar continuidade às ações do Poder Público, em conjunto com a sociedade civil, conforme convém a um setor cujo retorno ocorre predominantemente a médio e longo prazos.

Sendo o aluno e cidadão uno e indivisível; sendo ele e a escola os alvos primordiais da política educacional, os governos e a sociedade civil devem agir harmônica e integradamente para que a educação seja uma conquista efetiva e não apenas uma promessa na letra da lei.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 2006. –  
**Ricardo Santos Carlos Humberto Manato**, Deputado Federal (PSDB/ES) Deputado Federal (PDT/ES).

#### **PROJETO DE LEI Nº 7.668, DE 2006**

(Dos Srs. Orlando Desconsi, Assis Miguel do Couto e Vignatti)

**Estabelece limite à remuneração decorrente do pagamento de royalties em contratos de obtenção de cultivares e de produção de sementes.**

**Despacho:** Às Comissões de: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD)

**Apreciação:** Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões – Art. 24 II

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regula o valor dos **royalties** em contratos de obtenção de cultivares e de produção de sementes.

Art. 2º Nos contratos, sob qualquer denominação, entre detentores de direitos de patente relativos a organismos geneticamente modificados e obtentores de cultivares ou produtores de sementes, o valor estipulado para pagamento de **royalties**, taxa tecnológica ou equivalente não poderá exceder o percentual de 0,1% (dez décimos por cento) do preço de mercado dos grãos comercializados da mesma espécie.

Parágrafo único. A metodologia de apuração do preço de mercado a que se refere o **caput** será determinada pelo Regulamento desta Lei, levando em conta os preços praticados nas Bolsas de Mercadorias e outros indicadores de mercado.

Art. 3º Na hipótese de contratos relativos a espécies de multiplicação vegetativa, o preço de mercado referir-se-á ao preço final do produto comercializado **in natura**, como matéria-prima ou diretamente ao consumidor final.

Art. 4º Na hipótese de cobrança de **royalties**, taxa tecnológica ou equivalente se dar sobre a comercialização de grãos ou outros produtos oriundos de lavouras, aplicar-se-á, também, o limite estabelecido no art. 2º desta Lei.

Art. 5º O Regulamento desta Lei estabelecerá o órgão responsável pela apuração do preço de mercado, para cada produto e para cada período, bem como as formas de sua divulgação.

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, dá-se aos termos “cultivar”, “obtentor”, “produtor de sementes”, “semente”, “multiplicação vegetativa” e “organismo geneticamente modificado”, os conceitos constantes das Leis nº 10.711, de 5 de agosto de 2003; nº 9.456, de 25 de abril de 1997; e nº 11.105, de 24 de março de 2005.

Art. 7º Esta lei entra em vigor quarenta e cinco dias após a data de sua publicação.

#### **Justificação**

A partir da segunda metade da década de 90 o Brasil passou a ver, em muitas de suas lavouras, plantas transgênicas. Inicialmente, por formas ilegais, decorrentes do contrabando de sementes e, posteriormente, a partir de comércio legal, autorizado pela Lei e pelas autoridades competentes, as sementes de cultivares transgênicas ocuparam grande parte das lavouras de soja.

Calcula-se que no ano de 2006, quase metade da produção de soja brasileira seja geneticamente modificada e já está autorizado o plantio de algodão transgênico, ao mesmo tempo em que a CTNBio estuda novos pleitos de liberação.

Assim, a despeito das dúvidas ainda existentes e da resistência de muitos setores, é preciso reconhecer



## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

### PROJETO DE LEI Nº 7.666, DE 2006

Dispõe sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos seus sistemas de ensino e dá outras providências.

**Autores:** Deputado RICARDO SANTOS e  
Deputado MANATO

**Relator:** Deputado RAUL HENRY

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.666, de 2006, de autoria dos ilustres Deputados Ricardo Santos e Manato, pretende regular o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na organização dos seus sistemas de ensino, com vistas ao efetivo cumprimento das respectivas obrigações constitucionais.

Para tal, a proposição estabelece princípios e diretrizes que deverão nortear a colaboração técnica e financeira entre os entes federativos em suas diversas formas, incluindo a formulação e implementação das respectivas políticas educacionais e a gestão de pessoal e de patrimônio.

A matéria tramita sob rito ordinário, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A iniciativa foi apreciada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde foi rejeitada nos termos do Parecer do Relator, Deputado Mauro Nazif. Nesta Comissão de Educação e Cultura, não foram apresentadas emendas ao Projeto no prazo regimental.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A Constituição Federal prevê, em seu art. 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, inclusive de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, qual seja, o ensino fundamental.

Nesse sentido, louvamos a iniciativa dos nobres Deputados Ricardo Santos e Manato que visa regulamentar esta imprescindível colaboração, que se dá em meio a uma nem sempre harmoniosa repartição de responsabilidades, obrigações e recursos entre os entes federativos.

O art. 23 da Constituição Federal, porém, determina que as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sejam fixadas em leis complementares. A proposição ora apreciada nos chega sob a forma de projeto de lei ordinária, contrariando, assim, a exigência constitucional de regulamentação da matéria por lei complementar.



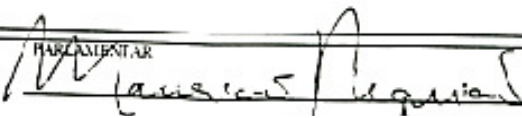
Dessa forma, em que pese o caráter meritório da iniciativa dos nobres autores, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.666, de 2006, ao tempo em que sugerimos aos ilustres Deputados Ricardo Santos e Manato a reapresentação da matéria na forma de projeto de lei complementar.



Sala da Comissão, em de        de        2007.

**Deputado RAUL HENRY**

**Relator**

ANEXO F - PEC 233/95 – Emenda Modificativa nº. 29, autoria: Maurício Requião.

	7. fevereiro / 1995 11790	EMENDA Nº <b>29-CE</b>		
	CAMARA DOS DEPUTADOS	CLASSIFICAÇÃO		
PROPOSIÇÃO <b>PEC Nº 233-A/95</b>	<input type="checkbox"/> SUPRESSIVA <input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA	<input type="checkbox"/> SUBSTITUTIVA <input checked="" type="checkbox"/> MODIFICATIVA	<input type="checkbox"/> ADITIVA	
COMISSÃO ESPECIAL				
AUTOR DEPUTADO MAURÍCIO REQUIÃO	PARTIDO PMDB	UF PR	PAGINA 1/1	
Proposta de Emenda à Constituição 233-A, de 1995 (Do Poder Executivo)				
Dê-se ao art. 5º da PEC nº 233-A/95, a seguinte redação:				
"Art. 5º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais três parágrafos, passando a ter a seguinte redação:				
Art. 211 .....				
§ 1º - A União oferecera, prioritariamente, o ensino superior e o ensino médio profissionalizante, organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará suas escolas oficiais e exercerá, em matéria educacional, função supletiva e redistributiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais.				
§ 2º - Os Estados exercerão, em relação aos Municípios, função supletiva e redistributiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e, juntamente com o Distrito Federal, oferecerão, prioritariamente, a 5ª, 6ª, 7ª e 8ª séries do ensino fundamental e o ensino médio.				
§ 3º - Os Municípios oferecerão, prioritariamente, as primeiras séries do ensino fundamental e a educação infantil.				
§ 4º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão oferecer as demais séries, na forma da lei, somente após a universalização, em seu território, daquelas definidas como prioritárias nos parágrafos anteriores.				
§ 5º - Na organização de seus sistemas de ensino os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."				
<b>JUSTIFICAÇÃO</b>				
A Proposta de Emenda Constitucional oriunda do Poder Executivo tem o mérito de aperfeiçoar a ordenação das competências dos entes da Federação no que atine à educação, ao estabelecer as obrigações dos Estados e Distrito Federal para com o ensino fundamental e médio. O § 4º da PEC ora em exame figura no texto de modo a sustentar a política de municipalização do ensino.				
11 DATA	PARLAMENTAR 			

	CÂMARA DOS DEPUTADOS	CLASSIFICAÇÃO		
	PROPOSIÇÃO <b>PEC Nº 233-A/95</b>	<input type="checkbox"/> SUPRESSIVA	<input type="checkbox"/> SUBSTITUTIVA	<input checked="" type="checkbox"/> ADITIVA
		<input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA	<input checked="" type="checkbox"/> MODIFICATIVA	29-CE 196 29
COMISSÃO ESPECIAL				
AUTOR		PARTIDO	UF	PÁGINA
DEPUTADO MAURÍCIO REQUIÃO		PMDB	PR	1
<p>A proposição, entretanto, não esgota a atribuição das competências. Assim, não explicita a responsabilidade da União para com o ensino superior e a manutenção de sua rede de escolas técnicas.</p> <p>Deixa indefinida a esfera do Poder Público responsável pela creche.</p> <p>Com o fito de sanar estas lacunas, propomos a aglutinação da creche e pré-escola, sob a denominação de "educação infantil", sob a responsabilidade dos Municípios. Definimos a competência da União, e inserimos expressamente a função supletiva e redistributiva dos Estados com relação a seus Municípios.</p> <p>Com o objetivo de racionalizar a gestão do ensino evitando superposições, propomos que o Município seja responsável prioritariamente pelas primeiras séries do ensino fundamental, respondendo os Estados e Distrito Federal pela oferta prioritária das vagas de 5ª à 8ª séries, além do ensino médio.</p> <p>Trata-se de idéia já defendida por Anísio Teixeira na década de 50. Vislumbrava o eminente educador, além de vantagens administrativas, a possibilidade do currículo melhor refletir a cultura local.</p>				
60028706.149				
DATA		ASSINATURA		
11		 PARLAMENTAR ASSINATURA		

ANEXO G – PEC 536/1997 - Emenda Substitutiva Nº. 4, – autoria: Deputado Ivan Valente.

## **PROPOSTA DE EMENDA SUBSTITUTIVA A PEC 536/1997**

**(Do Sr. Ivan Valente )**

Substitui texto global da Pec. 415/2005, dando nova redação ao § 5o do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1o O § 5o do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5o A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.”

Art. 2o O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. Até 31 de dezembro de 2023, o Distrito Federal, os Estados e os seus Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição de responsabilidades e recursos entre o Distrito Federal, os Estados e os seus Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Trabalhadores em Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I serão constituídos por vinte e cinco por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, incisos I, II e

III; 157, incisos I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal, e distribuídos entre o Distrito Federal, cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos de todas as etapas e modalidades da educação básica, matriculados nas respectivas redes públicas estaduais e municipais;

III – a lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações quanto aos valores anuais por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino, a fiscalização e o controle dos Fundos, o Piso Salarial Profissional Nacional, bem como quanto à forma de cálculo e correção do valor anual por aluno, garantindo um padrão mínimo de qualidade, observadas as garantias estabelecidas no art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização para a educação básica estabelecidas no plano nacional de educação;

IV - os valores mínimos anuais por aluno serão fixados por ato do Presidente da República, após consulta ao Conselho Nacional de Educação, e nunca será inferior à razão entre a receita total prevista para os Fundos e a matrícula total da educação básica presencial no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II, sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao que dispõe o inciso IV;

VI - A complementação da União será de, no mínimo, dez por cento (10%) do total da receita projetada para todos os Fundos conforme composição de impostos constantes no inciso II;

VII - proporção não inferior a oitenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos trabalhadores em educação básica em efetivo exercício.

§ 1º. Para efeito da distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput, no primeiro ano de vigência levar-se-á em conta a totalidade das matrículas de todas as etapas e modalidades da educação aferidas no censo escolar do ano anterior e para os demais anos, além disso, será feita atualização das matrículas efetivamente registradas no próprio ano de vigência.

§ 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 3º. As instâncias de fiscalização e controle social do Fundo serão compostas obedecendo o princípio da paridade entre poder público, trabalhadores em educação e usuários.

§ 4º. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal elaborarão ou adequarão os seus respectivos planos educacionais, no prazo de um ano, para que os mesmos garantam o cumprimento das metas e diretrizes do Plano Nacional de Educação.

§ 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.”

Art. 3º. O § 2º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação, acrescida do § 3º:

“§ 2º Excetua-se da desvinculação referida no *caput* deste artigo a arrecadação dos impostos e da contribuição social do salário-educação prevista, respectivamente, no *caput* do art. 212 da Constituição Federal e no seu §5º.

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias conforme estabelecido pela Emenda Constitucional no 14, de 1996, até o início da vigência dos Fundos nos termos desta Emenda Constitucional.

### **JUSTIFICATIVA**

O presente substitutivo tem o intuito de resgatar a coerência da proposta original de Fundo para Educação Básica.

Estabelece que o novo fundo beneficie a totalidade dos alunos matriculados na rede pública na educação básica, em todas as suas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades (com destaque para a educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação profissional e educação do campo). Isso se faz necessário para que o novo fundo guarde coerência com o conjunto de diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação. Assim fazendo, conserta a injustiça da redação original da PEC quando esta exclui dos benefícios do Fundeb as crianças de zero a três anos de idade.

Estabelece também uma participação mais efetiva da União, principal nó do financiamento da educação básica em nossos dias. Como hoje o percentual de participação desta não passa de míseros 1,5% do total das receitas



depositadas pelo Distrito Federal, Estados e Municípios, na presente Emenda esta participação passará a ser de 10% dos recursos projetados para o referido fundo a cada ano de sua vigência. Mesmo que este percentual ainda não seja proporcional ao potencial arrecadador da União, estabelece um novo patamar de responsabilidade desta para com a educação básica em nosso país. Além disso, ao estabelecermos a contribuição da União em forma de percentual, estamos buscando evitar a repetição de posturas anteriores de desresponsabilização por parte deste ente federado, como presenciemos durante toda a vigência do Fundef. A forma original da Emenda Constitucional, apesar de prever um crescimento da complementação da União nos quatro primeiros anos, não garante a mesma participação percentual nos dez anos seguintes de vigência do Fundeb.

Há um consenso nos educadores brasileiros de que os atuais recursos educacionais não são suficientes para que nosso país enfrente os desafios colocados pelo novo milênio, seja em relação à elevação da escolaridade de nosso povo, seja um aumento da qualidade de nossa educação. Por isso, nossa Emenda devolve ao setor educacional os recursos que ano a ano são desvinculados pela atual legislação e, ao invés de viabilizarem a presença de milhões de crianças brasileiras em nossas escolas, são utilizados para honrar os compromissos com o grande capital financeiro e viabilizar seguidos superávits. Portanto, parte dos recursos necessários para custear a maior participação da União, será conseguido através da exclusão dos recursos educacionais dos cálculos da Desvinculação das Receitas da União, ato que por si só representa um pouco mais de quatro bilhões a mais no orçamento educacional federal em 2005.

A presente Emenda extingue a gradatividade proposta para a implantação do Fundo. Mesmo reconhecendo que os estados e capitais são beneficiados com este dispositivo, o mesmo impede que o novo fundo opere um real impacto positivo no crescimento das matrículas, resultado esperado e principal razão para a mudança da legislação existente. Os índices de cobertura educacional estão muito distantes dos percentuais necessários de serem alcançados para o efetivo cumprimento do Plano Nacional de Educação e a

transição proposta pelo texto original consolidaria o descumprimento das metas e diretrizes educacionais aprovadas por esta Casa em 2001 e que deveriam ser alcançadas até 2011, ou seja, dois anos após o final da transição.

Resgatamos a fórmula de cálculo do custo-aluno nacional, único instrumento que possibilita uma diminuição das desigualdades regionais via maior aporte de recursos federais nos fundos dos estados mais pobres da federação brasileira. A atual fórmula do Fundef foi sistematicamente descumprida pela União, provocando diminuição do percentual de participação efetivo desta nos fundos estaduais e pouca eficácia do Fundef na diminuição destas desigualdades. O erro não estava na atual fórmula de cálculo e sim na postura de descompromisso de seguidos governos com a educação.

Uma das medidas necessárias para que a valorização educacional aconteça em nosso país é, sem sombra de dúvida, uma melhor remuneração para todos aqueles que fazem a educação pública no Brasil. Por isso, estamos propondo avançar, estabelecendo que 80% dos recursos originários do Fundeb em cada Estado, no Distrito Federal e nos Municípios sejam utilizados para pagamento dos salários dos trabalhadores em educação em efetivo exercício. Esta medida cria as bases para a instituição de um piso nacional de salários para os trabalhadores em educação da rede pública brasileira, o qual deverá ser objeto da legislação complementar.

Estamos também garantindo que a futura estrutura de fiscalização e controle dos recursos do Fundeb tenha como princípio, a paridade de participação do poder público, através da representação dos gestores estaduais, municipais e federal, dos trabalhadores em educação e dos usuários, sejam pais ou alunos.

Além do acima exposto, a Emenda estabelece que os entes federados devam perseguir como objetivo em médio prazo, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade, elevando as condições de atendimento educacional em nosso país. Com o mesmo intuito fica estabelecido um prazo para

que os entes federados façam as devidas adaptações de seus planos educacionais ao novo escopo da política de financiamento e que, num curto espaço de tempo, esta Casa se debruce sobre a regulamentação do regime de colaboração, cuja falta de regulamentação tem provocado tantos desencontros no planejamento e na gestão educacional no Brasil.

Por fim, a Emenda aperfeiçoa a proposta de Fundeb, resgatando sua coerência e tornando menos injusta a relação existente entre os entes federados e o financiamento da educação básica. Sua aprovação torna o Fundeb um instrumento capaz de aproximar nosso país dos patamares desejados pelo nosso povo e aprovados no Plano Nacional de Educação pelo Congresso Nacional.

**Sala de Sessões, em            de            outubro de 2005**

**Dep. Ivan Valente - PSOL/SP**

ANEXO H – PEC 536/1997 - Emenda Modificativa Nº. 20, – autoria: Deputado Carlos Abicalil e Deputada Neyde Aparecida.

**PROPOSTA DE EMENDA MODIFICATIVA No. \_\_\_\_/2005 à PEC 415/05**

(Deputado Federal Carlos Abicalil – PT/MT e Outros)

Dá nova redação ao §5º do art.212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º. O parágrafo único do art. 23 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 23

.....

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. 2o. O artigo 206 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V- valorização dos profissionais da educação escolar, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

.....

VIII - instituição do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais da educação escolar, nos termos de lei federal.

Art. 3o. O § 5o do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5o A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (NR)

Art. 4o. O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 60. Até 31 de dezembro de 2019, o Distrito Federal, os Estados e os seus Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição de responsabilidades e recursos entre o Distrito Federal, os Estados e os seus Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Trabalhadores em Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I serão constituídos por vinte e cinco por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, incisos I, II e III; 157, incisos I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal, e distribuídos entre o Distrito Federal, cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica pública, matriculados nas respectivas redes de educação básica;

III - a lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino, a fiscalização e o controle dos Fundos, o Piso Salarial Profissional Nacional, bem como quanto à forma de cálculo e correção do valor anual por aluno, garantindo um padrão mínimo de qualidade, observadas as garantias estabelecidas no art. 208 da Constituição Federal e as metas de

universalização para a educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação;

IV - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II, sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

V - a complementação de que trata o inciso IV será de 10% do valor total dos recursos de todos os fundos, a partir do primeiro ano de vigência.

VI - a vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, trinta por cento da complementação da União, considerando-se, para os fins deste inciso, o montante previsto no inciso V; e

VII - proporção não inferior a oitenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos trabalhadores da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para efeito da distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas da educação básica, da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, incluindo as modalidades, de acordo com o censo escolar do ano anterior.

§ 2º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput, será de vinte por cento a partir da vigência e os demais cinco por cento gradativamente, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes dos arts. 155, incisos I, II e III; 157, incisos I e II 158, incisos I, II, III e IV; 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal:

a) um por cento, no ano de 2007 b) dois por cento, no ano de 2008;

c) três por cento, no ano de 2009;

d) quatro por cento, no ano de 2010;

e) cinco por cento, no ano de 2011.

Art. 3o Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias conforme estabelecido pela Emenda Constitucional no 14, de 1996, até o início da vigência dos Fundos nos termos desta Emenda Constitucional.

Brasília,

### **JUSTIFICAÇÃO**

A proposta que ora apresentamos tem como propósito adaptar e aperfeiçoar o texto constitucional estabelecendo o novo modelo de financiamento da educação básica pública no país. A iniciativa junta-se ao conjunto de propostas apensadas à PEC 536-A/97 e fundase na determinação de que as unidades da federação atuem em cooperação sob parâmetros normativos que assegurem o alcance da eficácia necessária correspondente às políticas públicas visando o atendimento do direito à educação. O texto sugerido invoca a conveniência de haver mais de uma lei complementar, em função do alcance específico de cada um dos doze incisos constantes do estabelecimento constitucional das competências comuns da União, dos Estados e dos Municípios.

Ao mesmo tempo, permite que a dificuldade da legislação complementar seja superada de forma distinta, para cada uma das competências, que poderá disciplinar as relações que estabeleçam os entes federados entre si, de maneira a cumprirem, adequadamente, o mandamento constitucional.

A oportunidade do debate em torno da proposição do FUNDEB, a partir da PEC 415/2005, por iniciativa do Poder Executivo traz a possibilidade de confrontar as diferentes opiniões em torno do financiamento público e da valorização dos trabalhadores da educação básica. Sem desprezar a multiplicidade de atores sociais e políticos relevantes para o temário (sejam representantes do Poder Público, dirigentes de órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil) cremos

indispensável trazer à luz dos debates as proposições da maior representação sindical do setor educacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE. Presente em muitas jornadas de debates, seminários, conferências, audiências públicas, atos públicos, marchas, campanhas institucionais e populares, tem reconhecida legitimidade e competência para o enfrentamento dos temas presentes nesta nova formulação do texto constitucional.

Para a CNTE, a defesa da instituição de um Fundo de financiamento da educação básica decorre da insuficiência dos recursos vinculados para o pleno atendimento do direito da população brasileira à educação pública de qualidade. Porém, são pressupostos fundamentais para que o FUNDEB corresponda às expectativas e necessidades: integralização dos impostos estaduais e municipais, com vistas à ampliação da oferta e a inclusão de todos os níveis e modalidades; estabelecimento de custo-aluno indutor de qualidade; valorização dos trabalhadores em educação, através de Piso Salarial e Diretrizes de Carreira, factíveis pela destinação de 80% dos recursos do Fundo.

Nesse sentido, a Confederação propôs Emendas à PEC, reforçando propostas convergentes originárias da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, a maioria das quais acolhidas no presente texto, ao qual acresci duas formulações anteriormente apresentadas nas forma da PEC 174/03 e da PEC 216/03 (já apensada).

Assim, o FUNDEB será constituído por recursos das três esferas de governo para financiar a educação pública. Por outro lado, o texto constitucional deve dar unidade à terminologia. A redação instituída pela PEC 415/05, no inciso I refere-se à valorização dos Profissionais em Educação. No entanto, ao dar nova redação ao art. 60, sua formulação refere-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

A Resolução n° 03 da Câmara de Educação Básica – CEB do Conselho Nacional de Educação – CNE define que integram o magistério os profissionais que exercem atividades de Docência e os que oferecem Suporte



Pedagógico direto a tais atividades. O artigo 2º da referida Resolução reproduz o artigo 64 da LDB, acrescentando a atividade de direção, com os seguintes conceitos:

- Profissionais da Educação ou Magistério – são os profissionais que exercem a docência e as atividades de suporte pedagógico direto à docência; incluem, portanto, os docentes e os profissionais de administração, supervisão, inspeção e orientação educacional;

- Docentes – são os profissionais da educação no exercício da docência, sendo a palavra professores e a expressão profissionais do ensino, em alguns contextos, utilizadas como sinônimo de docência.

A nova LDB reflete um processo de transição de uma concepção restrita de ensino para uma concepção mais ampla de educação. Em vista dessa diversidade, a concepção mais abrangente é a de trabalhadores em educação.

A previsão do aumento de 20% para 25% dos recursos estaduais e municipais na composição do Fundo leva em conta o percentual vinculado para a educação dos estados e municípios e o grande número de alunos que não têm acesso à escola, principalmente na educação infantil e no ensino médio. Para manter a qualidade na educação dos alunos já matriculados e construir condições de universalização de toda a educação básica, há a necessidade de mais recursos financeiros.

A instituição de Piso Salarial Profissional Nacional já tem amparo no inciso V do art. 7 e no inciso V do art. 206 da Constituição Federal. O novo texto tem o objetivo de deixar clara a competência de lei federal para sua instituição e fixação. Visa garantir um valor mínimo, a ser regulamentado em lei, abaixo do qual não podem ser fixadas remunerações de início de carreira. Trata-se de importante instrumento de valorização profissional e de qualificação da educação pública.

O estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade de ensino consta da Constituição Federal, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e da Lei nº 9.424/96, a Lei

que regulamenta o Fundef. Por outro lado, a própria Constituição, no ADCT, estabelece um prazo de cinco anos para que o Valor Mínimo Anual por Aluno corresponda ao custo-aluno-qualidade, a contar da vigência da Lei do Fundef. Esse prazo terminou em setembro de 2001. Logo, ao ser constituído o FUNDEB, torna-se indispensável o cumprimento deste instrumento constitucional.

A necessidade de participação mais intensiva da União no referido Fundo, pois os patamares apresentados na PEC 415/05 podem não ser suficientes para constituir um custo aluno-qualidade para a educação básica, incluindo as creches. Isso geraria um aumento significativo de matrículas, desproporcional ao aumento de recursos que constariam da parte da complementação da União. Considere-se que a contabilização destas matrículas e seu conseqüente repasse dar-se-á de forma gradativa. Além do mais, há uma demanda histórica dos trabalhadores em educação por um Piso Salarial Profissional Nacional, que, com os valores apresentados como contrapartida da União, também não se viabilizará.

O presente texto tem o objetivo de comprometer e responsabilizar o governo federal, não apenas com recursos nominais mas, permanentemente, com valores percentuais. Para isto, a União entraria com 10% do total dos recursos do FUNDEB, contabilizados ano a ano.

É oportuno, também, corrigir a interpretação errônea dada à expressão “profissionais da educação”, encontrada no artigo 206 da Constituição Federal e no artigo 3o, inciso VII da LDB. A PEC 415/05 reduz o conceito a “profissionais do magistério”. A qualidade da educação básica passa pela valorização profissional de todos os trabalhadores em educação. Por isso, a necessidade da aplicação da proporção não inferior a oitenta por cento (80%) dos recursos dos Fundos para pagamento dos salários aos trabalhadores da educação básica.

Com base no artigo 205 da Constituição Federal, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família...”, a emenda objetiva resgatar uma dívida histórica do Estado brasileiro para com o seu povo. Incluir todas as matrículas da educação básica, a partir da vigência do Fundo, e garantir

mecanismos para ampliar a inclusão (novas matrículas) dos que estão fora das escolas, são compromissos que devem ser assumidos por toda a sociedade. Nesta perspectiva, a assimilação desta emenda contemplará as crianças, os jovens e adultos que estão na educação básica e renovará as esperanças dos que foram excluídos das escolas públicas deste país.

Em função de vários estados e também municípios estarem financiando o ensino superior com os 25% vinculados, a emenda possibilita que estes entes federados se adaptem de forma gradativa à nova regra, sem que o investimento no ensino superior seja prejudicado. A CNTE sempre defendeu que os 25% vinculados dos estados e municípios sejam aplicados na educação básica. Não significa restrição ao investimento no ensino superior, mas a utilização de critério que viabilize ambos, isto é, acima do mínimo de 25%.

Torna-se desnecessário estabelecer a forma de correção dos valores relativos à complementação da União, pois os mesmos passarão a ser estabelecidos em percentuais do total dos recursos de todos os Fundos, ou seja, do montante dos depósitos feitos pelos estados e municípios.

A Comissão Especial tem absoluta competência para analisar criteriosamente todas as proposições sob seus cuidados. Não temos qualquer pretensão de esgotar a riqueza de abordagens e a compreensão das complexas relações que são tocadas e alteradas pela proposta em tela. Por isso mesmo, sabemos não ser absoluta nem completa. Esta é a razão principal por não omitirmos sua possibilidade e enriquecermos os debates com todas as cartas sobre a mesa, tomando a melhor decisão para fazer efetivo o direito do povo brasileiro à educação.

**Deputado Carlos Abicalil – PT/MT Deputada Neyde Aparecida – PT/GO**