

# REGIME DE COLABORAÇÃO: O CONTEXTO HISTÓRICO DAS AÇÕES E DAS PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO

---

*Thamyres Wan de Pol Fernandes<sup>1</sup>*

## Resumo

O presente texto tem por objetivo discutir aspectos ligados ao regime de colaboração entre os entes federativos no Brasil, previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. O trabalho identificou, ao longo da história da educação brasileira, como a colaboração materializou-se em ações voltadas para o ensino fundamental, distinguindo os conceitos de coordenação e colaboração federativa e os conceitos de forma e regime de colaboração. Logo, são apresentados os projetos de lei que trataram do assunto, bem como o que está em tramitação no congresso. Por fim, proponho-me a refletir sobre alguns dos efeitos provocados pela indefinição desse regime no âmbito educacional. Autores que discutem essa temática, juntamente com análise das leis oficiais do Estado brasileiro, constituíram a base para discussão do tema aqui proposto.

**Palavras-chave:** regime de colaboração – educação – legislação

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe a nomenclatura “regime de colaboração” para abordar a relação entre os três entes federados autônomos: União, estados e municípios. Porém, mesmo não escrito na forma da lei ao

---

<sup>1</sup> Mestre em educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação-PPGE da Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF. Email: thamyresjf@hotmail.com

longo da história brasileira, não se pode desprezar fatos que viabilizaram, de alguma maneira, essa ocorrência no âmbito da educação brasileira.

O tema em discussão se insere em um contexto mais amplo de pesquisa<sup>2</sup> e tem por objetivo identificar, ao longo da história da educação brasileira, como a colaboração materializou-se em ações voltadas para o ensino fundamental. Para tal, é importante a exposição de alguns dos conceitos fundamentais para o entendimento do processo. Por esse motivo, apresentarei a distinção entre coordenação e colaboração federativa, somada à distinção entre forma e regime de colaboração. Logo, buscarei apresentar como a questão da colaboração na área educacional foi abordada historicamente nas legislações. Por fim, proponho-me a refletir sobre alguns dos efeitos provocados pela indefinição desse regime no âmbito educacional. Autores que discutem essa temática, juntamente com análise das leis oficiais do Estado brasileiro, constituíram a base para discussão do tema aqui proposto.

## APRESENTANDO CONCEITOS

Para discutir sobre o regime de colaboração é necessário ter clareza da distinção entre coordenação e colaboração federativa. Como Araújo (2010) mostrou, na coordenação o que ocorre é uma iniciativa do governo central, com autonomia dos entes federados, em uma ação/programa cujo resultado seja comum aos demais entes, enquanto na colaboração federativa, as tomadas de decisões são conjuntas entre os entes com competências concorrentes e comuns, os quais definem atribuições e exercícios relativos às competências. Em síntese, a principal distinção entre coordenação e colaboração encontra-se na tomada das decisões. Na colaboração, as decisões e práticas

---

<sup>2</sup> O presente trabalho faz parte da dissertação de Mestrado: Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração. (FERNANDES, 2013).

devem ser realizadas em conjunto, assim como o exercício das competências.

Os convênios de cooperação e consórcios, previstos na Constituição, também são muitas vezes confundidos com regime de colaboração. Apesar de ser uma das formas de colaboração, os consórcios não representam uma gestão sistemática dos serviços. (ARAÚJO, 2010). A autora esclarece:

Dado que o regime de colaboração é nada mais que a gestão associada de serviços, os convênios e consórcios são instrumentos que viabilizam, de algum modo (ainda que precário e não sistemático) esse instituto, porém, ao contrário do regime de colaboração, não necessitam ser regulamentados por lei complementar (p.239)

A Emenda Constitucional nº 19/98 e a Lei 11.107/2005 estabeleceram a possibilidade de um acordo entre os entes, por meio de consórcios e convênios de cooperação para a execução de serviços comuns. Os consórcios estabelecem acordos entre entes federados idênticos, em outras palavras, estados com estados, municípios com municípios. Os convênios são instrumentos utilizados para acordo entre diferentes entes federados, ou seja, estados com municípios, municípios com a União e estados com a União. Cassini (2011) salienta que os convênios instrumentalizam as formas de colaboração e não podem ser compreendidos como regime de colaboração.

A mesma autora define formas de colaboração como: “acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos que não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para os entes” (p.68). Já regime de colaboração (normas de cooperação), se regulamentado, configura-se como: “um instituto obrigatório, não vulnerável a uma “possível adesão” e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais.”(idem).

Werle (2006, p.23) busca o significado da palavra ‘regime’ oriunda do latim: *regimen*, que tem como definição: modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Já colaborar a autora define como: trabalhar na mesma obra,

cooperar, interagir com outros. Entendemos então que o regime de colaboração compreende as regras, o como fazer/agir/relacionar com as demais esferas da federação. O objetivo desse regime, no campo da educação brasileira, compreende a articulação dos entes (União, estados e municípios) nas iniciativas as quais lhes são cabíveis.

Com o propósito de finalizar nossa conceituação, diferenciamos o conceito de regime de colaboração e formas de colaboração utilizadas nesse trabalho. Entendemos que regime de colaboração compreende enfoques mais amplos de uma política pública, objetivo do parágrafo único do artigo 23 da CF/88 ao tratar das competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Formas de colaboração focalizam especificidades, como por exemplo, a oferta do transporte escolar, objetivo do artigo 211 § 4º da CF/88.

## AS RAÍZES DA COLABORAÇÃO

O ato Adicional de 1834 passou a responsabilidade da educação básica para as províncias sem qualquer tipo de apoio, demonstrando assim que não havia, nesse período, a presença de ideias com cunho colaborativo. Assim, a história da educação brasileira caminhou até as primeiras décadas do século XX, permeada pela ausência de ações nacionais que apresentassem como finalidade a colaboração entre as repartições subnacionais.

O cenário visto nas décadas de 1920 e 1930 apresentou características bem diferentes dos anos anteriores, pois, nessa época, a educação constituiu-se como um setor, ganhou centralidade política e ainda foi reconhecida como questão nacional, passando a integrar a agenda das políticas públicas. Destacamos o interesse da União em intervir nas escolas primárias, no final da Primeira República, impulsionado pelos clamores nacionalistas e pelas fortes críticas à descentralização. Araújo (2005) comenta:

A década de 1920 foi marcada pela emergência do problema da intervenção do governo central nos estados para garantir

a difusão de uma escola primária de caráter nacional. Já em 1918, as pressões nesse sentido eram tão freqüentes que a União subvencionava escolas primárias em alguns estados e, em 1921, o Governo Federal convocou uma conferência interestadual do ensino primário com o objetivo de analisar as bases conjuntas de atuação para disseminação da escola primária. (p.207-208)

A Conferência Interestadual do Ensino Primário apresentou a intenção da União em intervir na educação primária, fato esse inédito, pois a mesma sempre se absteve quanto a essa modalidade de ensino, baseada nas leis que regiam o país. Martins (2011) menciona que a proposta de vinculação de recursos à educação foi discutida durante a conferência, na qual se traçou um “programa de cooperação entre a União e os estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária” (p.67). Segundo observações de Araujo (2005), os resultados finais dessa conferência acabaram por entender a ação da União como inconstitucional, dado que a educação primária era de responsabilidade dos estados, mesmo que a função desempenhada pela União fosse somente de colaboração. Com relação ao financiamento, Martins (2011) relatou que, “quatro anos depois, a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras no país não tivessem permitido a realização do programa” (p.67). As discussões realizadas durante a Conferência, na cidade do Rio de Janeiro em 1921, foram o primeiro acontecimento encontrado, no decorrer da história da educação brasileira, que remetem à questão da colaboração. A partir de então, outras situações foram desencadeadas no tocante à temática.

A década de 1920 foi marcada pela fertilidade de reformas educacionais no âmbito estadual. As reformas ocorreram com o objetivo de reestruturar e remodelar o ensino para responder às mudanças sociais. Nesse contexto, ocorre a fundação da Associação Brasileira de Educação – ABE em 1924<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A ABE defendia uma política nacional de educação, regulada com base no

Em 1925, a Reforma João Luiz Alves, através de decreto 16.782/1925, estabeleceu o concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional do Ensino e discorreu sobre acordos do governo da União com os dos estados. O artigo 25 definiu a obrigação da União em pagar os vencimentos de professores primários das escolas rurais e, aos estados, estipulou a aplicação de nunca menos de 10% de suas receitas nas instruções primária e secundária. A atuação partilhada da União, juntamente com os estados em prol do ensino primário, mesmo que no âmbito financeiro, representou um interesse de ambas as partes em firmar uma colaboração, a fim de que um objetivo comum fosse alcançado. No que tange à colaboração dentro da reforma, Araújo (2005) nota que:

com a reforma João Luiz Aves, a questão da colaboração da União com os estados na difusão da instrução elementar foi formalizada, embora não tenha surtido os efeitos esperados, em virtude não só da escassez de recursos financeiros da União, mas também das críticas relativas à maculação do princípio constitucional de autonomia dos estados. (p.212)

Na revisão constitucional de 1926, a questão da colaboração voltou a vir à tona, juntamente com os assuntos relacionados à intervenção da União no ensino primário e à necessidade da construção de uma nacionalidade brasileira. As ideias relacionadas à colaboração surgiram por meio das propostas apresentadas pelo parlamentar Afrânio Peixoto. Araújo (2005) destacou o modelo educacional o qual Peixoto defendia:

não um sistema de instrução com centralização política e administrativa na União, mas um regime de colaboração entre as três esferas de administração em que às municipalidades

---

poder central. Para tal, realizava conferências, congressos educacionais em nível nacional com o objetivo de proporcionar debates e discussões a respeito dos assuntos educacionais, gozando de uma pluralidade de pensamento. Realizando esse trabalho participou do processo constituinte que resultou na Constituição de 1934.

caberia a escola, a sua fiscalização, bem como a freqüência; o professor, as escolas normais e os ginásios seriam incumbências dos estados; e o ensino normal superior, como uma espécie de cimento da nação, seria incumbência da União. (...) Para o funcionamento desse regime de colaboração deveria ser constituído um fundo escolar nos moldes de uma vinculação constitucional de recursos públicos. (p.212)

A proposta apresentada por Afrânio Peixoto foi rejeitada pela Comissão responsável pela sistematização da proposta, que alegou que as competências da União no âmbito educacional já estavam definidas no projeto de reforma constitucional. Araújo (2005) ainda destacou a grande semelhança da proposta apresentada pelo parlamentar com a proposta defendida na década de 1940 pelos municipalistas, os quais lutavam pela inclusão do município no recebimento dos encargos educacionais.

Martins (2011), em suas palavras, sintetiza os acontecimentos inovadores do período:

Surgem acordos do governo da União com os estados, num exemplo de práticas de colaboração e discute-se programa de cooperação que pressupunha a vinculação de recursos. Há uma mudança de postura em relação a toda interpretação que se costumava dar ao papel da União, com a aceitação de sua atuação no ensino primário, que prenuncia uma recentralização ao final da República Velha, consagrada pela revisão constitucional de 1926. (p.68)

A mensagem de Vargas apresentada à Assembleia Constituinte, após a Revolução de 1930, mencionou o “espírito de colaboração, com base no qual deveriam ser congregados os esforços da União, dos estados e dos municípios” (MARTINS, 2011, p.69-70). A mensagem ainda defendia que os entes dedicassem uma porcentagem fixa de seus orçamentos para o pagamento das despesas com a instrução.

A mensagem, que cobrava a participação dos estados e municípios e não deixava clara a da União, coadunava-se perfeitamente com seu discurso de posse como chefe do

governo provisório, no qual defendia a ‘difusão intensiva do ensino público, principalmente o técnico- profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados’ e a criação de um Ministério da Instrução e Saúde Pública, para acrescentar, expressamente, ‘sem aumento de despesas’ (MARTINS, 2011, p.70)

No período de tempo compreendido entre o fim da República Velha e o Estado Novo, no que diz respeito à relação entre federalismo e educação, inicia-se a ideia do espírito de colaboração, proclamada pelo chefe do governo. Ideia essa que não foi consolidada nas ações governamentais.

No final do Governo Vargas, Gustavo Capanema então ministro da Educação convocou a I Conferência Nacional de Educação, realizada em novembro de 1941. Cabe salientar que a ideia da realização da Conferência surgiu no ano de 1935, porém a mesma só foi realizada seis anos mais tarde. Martins (2011) esclarece que uma “conferência convocada pelo governo tinha um caráter federativo – destinava-se a viabilizar a discussão e os acordos entre estados e União” (p. 77). As discussões sobre os fundos educacionais realizadas na Conferência resultaram nas seguintes legislações:

- a) Decreto-lei 4 958, de 14 de novembro de 1942, que instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispôs sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Os recursos para a constituição desse fundo teriam origem em tributos federais a serem criados posteriormente para esse fim. A aplicação desse recurso dar-se-ia na forma de auxílio financeiro aos estados, Distrito Federal e territórios, de acordo com “suas maiores necessidades”. O artigo 4º ainda retrata:

Art.4 Fica o ministro da Educação autorizado a assinar, com os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário, destinado a fixar os termos gerais não só da ação administrativa de todas as unidades federativas relativamente ao ensino primário, mas ainda da *cooperação federal* para o mesmo objetivo (grifo meu)



- b) Decreto-lei 5 293, de 1º de março de 1943, o qual declara ratificado o Convênio Nacional de Ensino Primário, assinado em 16 de novembro de 1942 entre o Ministro da Educação e os chefes dos governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre. O decreto estabelece que a cooperação da União abranja apenas os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, através de acordos celebrados anualmente, e que estes sejam feitos de acordo com as “maiores necessidades” das unidades.

No período em que Vargas esteve no poder prevaleceu uma perspectiva centralizadora e a educação primária foi tratada como um tema de abrangência nacional. Em relação à colaboração, notamos que embriões de formas de colaboração foram gestados. Percebemos também que o governo central propôs a colaboração financeira, alicerçada na criação de fundos, no estabelecimento de diretrizes e assistência técnica.

Em 1946, o país vivia a redemocratização, as relações federativas caracterizavam-se por ações descentralizadas e os municípios passaram a receber um maior montante de recursos. A Constituição Federal restabeleceu “um formato, ainda que precário, de cooperação entre os entes federados” (ARAÚJO, 2005, p.220). O artigo 5º, inciso XV, alínea “d” estabelece como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Paralelamente, o artigo 64 relata que “compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: IX - legislar sobre bens do domínio federal e sobre todas as matérias da competência da União”. De acordo com a Constituição, caberia então à União e ao Congresso Nacional – desde que com a sanção presidencial – legislar no que diz respeito à educação, mas, essa lei não impedia que os estados tivessem leis supletivas ou complementares.

O Artigo 171 da Carta Constitucional dispõe sobre a organização dos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal. O parágrafo único discorre o seguinte: “Para o

desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.”

Analisando os artigos, percebemos que a colaboração no campo educacional, tendo por base a lei, tinha como finalidade uma colaboração financeira, não eximindo a União de traçar as diretrizes e bases da educação nacional.

Araújo (2005) menciona que, nesse período, houve um crescimento das ideias de autonomia municipal de ensino primário, “já anunciando uma distribuição de competências que levasse em conta essa perspectiva de descentralização municipalista numa federação tridimensional” (p.221). Esse crescimento deu-se sob o impulso ocasionado pela criação da Associação Brasileira de Municípios - ABM, fundada em 15 de março de 1946. A associação reunia defensores das municipalidades, segundo a própria página da Internet da instituição<sup>4</sup>: a ABM sempre teve “o pensamento voltado para o *município*, onde mora o cidadão e onde ele busca as soluções para as suas necessidades básicas de segurança, saúde, educação, afinal qualidade de vida para viver bem. Isso tudo só é possível se tivermos um Município forte.” (grifo deles). Araújo (2005), mais uma vez, destaca que a instituição sempre transpareceu de forma clara a ideia da implantação de um regime de colaboração entre as três esferas de administração, na execução e organização dos serviços públicos. Eles ainda reivindicavam uma alteração na organização federativa do país, para que os municípios pudessem ser considerados entes federados autônomos, com condições técnicas e financeiras. Esses anseios só vieram a ser concretizados na Constituição Federal aprovada no ano de 1988.

No ano de 1964, ocorreu o golpe militar e, durante o período em que os militares estiveram no poder, as relações federativas foram recentralizadas ao máximo. A colaboração ocorria como uma quase assistência financeira, principalmente com os estados e municípios que se alinhavam com a esfera federal.

<sup>4</sup> <http://www.abm.org.br/?pg=historia-abm> acesso em 10 de outubro de 2011.

Apresentamos até aqui como a questão da colaboração fez-se presente na história educacional brasileira até o fim do período militar. Neste momento, o texto abordará a temática dentro da atual Constituição Federal do país, ou seja, discutiremos sobre o que está em vigência nos dias atuais.

## COLABORAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO 1988

A Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de ente federado autônomo. O federalismo proposto na Constituição foi o federalismo cooperativo que visa, de forma horizontal, organizar os entes federativos. O regime de colaboração foi o caminho encontrado para o estabelecimento das relações democráticas entre os entes iguais e autônomos, criando essa estrutura horizontal e de cooperação, superando assim a anterior, que se baseava em uma relação vertical e hierárquica. Cassini (2010) destaca que a Constituição de 1988 foi a primeira a abrir a possibilidade de “estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado ‘regime de colaboração/cooperação’.” (p.2).

Araújo (2010a) classifica a Constituição como “imprecisa” no que se refere ao regime de colaboração. Para tal, a autora se utiliza do argumento de que três artigos distintos tratam do assunto utilizando verbetes variados. No artigo 23, parágrafo único, é utilizado o termo “normas de cooperação”; já o artigo 211 apresenta a nomenclatura “regime de colaboração”; enquanto o mesmo artigo no §4 remete a “formas de colaboração”.

Cabe destacar que a nomenclatura “regime de colaboração” veio a ser utilizado apenas no campo educacional, ainda que demais setores tenham inserido no texto constitucional a previsão de maneiras colaborativas. O artigo 23 trata das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e divide-se em 12 incisos para delinear os diversos campos dessa atuação. A educação é contemplada no inciso V o qual prevê o papel

de todos em “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. O que chama a atenção no artigo é o parágrafo único que estabelece: “Lei complementar fixará 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”. Outra importante lei na área da educação, a LDB (Lei nº 9394/1996), aprovada em 20 de dezembro de 1996, incorporou a ideia do regime de colaboração através dos seis artigos<sup>5</sup> que tratam sobre o tema. Foram distribuídas competências à União, aos Estados e Municípios. A Lei atribui como responsabilidade da União a assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema. Cabe a ela também a organização do Sistema Federal de Ensino e o estabelecimento de normas gerais para graduação e pós-graduação.

Aos Estados, foi conferida a responsabilidade pela organização do Sistema Estadual de Ensino, elaboração de normas complementares para seu sistema, somadas a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do sistema estadual. O transporte escolar para os alunos da rede estadual também constituiu cargo desse ente federativo.

Os Municípios, segundo a LDB têm como responsabilidade a organização do Sistema Municipal de Ensino bem como ação redistributiva em relação as suas escolas. Cabe a este também a autorização, credenciamento e supervisão de instituições de ensino do seu sistema<sup>6</sup>, a elaboração de normas complementares para seu sistema<sup>7</sup>, além da responsabilidade pelo transporte escolar dos alunos da rede municipal.

A Lei estabeleceu os contextos em que a colaboração tem de ser estabelecida. A União em colaboração com

<sup>5</sup> Artigos: 5º, 8º, 9º, 10º, 62º e 74ª.

<sup>6</sup> Válido apenas para municípios que possuem sistema próprio.

<sup>7</sup> Válido apenas para municípios que possuem sistema próprio.

Estados, Distrito Federal e Municípios deve elaborar o Plano Nacional de Educação, estabelecer diretrizes curriculares nacionais para educação básica e responsabilizar-se pela montagem/alimentação do sistema de informações e avaliação educacional. De acordo com a LDB, deve haver colaboração entre Estados e Municípios na construção de políticas e planos educacionais, integrando ações dos dois entes federativos bem como no estabelecimento das formas de colaboração na oferta do ensino fundamental.

Os artigos da LDB que tratam sobre a colaboração incidem sobre os seguintes temas: ensino fundamental, sistemas de ensino, papel dos estados e formação dos profissionais da área. Como nosso foco é o ensino fundamental nos ateremos aos artigos que abordam essa modalidade de ensino. O artigo 5º §1º prevê:

Compete aos estados e aos municípios, em *regime de colaboração*, e com a assistência da União: (grifo meu)

- 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.

O artigo 10 menciona que cabe aos estados:

- II – definir, com os municípios, formas de *colaboração* na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público;

O ensino fundamental, de acordo com a legislação, encontra-se sob responsabilidade dos estados e municípios. Para o cumprimento de tal responsabilidade, a LDB determina que esses dois entes federativos estabeleçam formas de colaboração para ações de atendimento da população no ensino fundamental. Essas ações iniciam-se no recenseamento da população egressa e estendem-se até a distribuição dos alunos

por escolas. O envolvimento da União com a educação básica sucederá na elaboração do Plano Nacional de Educação, no traçar das diretrizes para o ensino fundamental e no processo de avaliação, conforme previsto na lei.

Artigo 9º estabelece como função da União:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;

IV – estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em *colaboração* com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Os sistemas de ensino também devem estabelecer a cooperação entre si:

Artigo 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Quatro anos após a aprovação da LDB, foi aprovado em 09 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação - PNE, conhecido também como lei 10.172/2001. O plano, com vigência para 10 anos, apresentava em sua meta 19, do capítulo da Gestão a seguinte redação:

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. (BRASIL, 2001)

O uso da palavra aperfeiçoar supõe o funcionamento de um regime de colaboração no país, o que nos sugere que esse regime estava sendo implementado. Todavia, o mesmo nunca foi regulamentado. O plano encerrou sua vigência e não foi criada nenhuma lei de âmbito nacional, que especifique de que maneira essa colaboração deva ser estabelecida.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, também se utiliza do termo regime de colaboração para estabelecer conexões entre etapas, níveis e modalidades da educação básica. Entretanto o mesmo aparece descrito de forma ampla e genérica conforme legislações anteriores:

Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas se articula em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada). Com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido. (BRASIL, 2007, p. 10-11)

## PROJETOS DE COLABORAÇÃO

Discutimos anteriormente sobre o artigo 23 da Constituição Federal, o qual prevê a fixação de normas para o regime de colaboração em lei complementar. É importante destacar que cinco Projetos de Lei já tramitaram pelo Congresso Nacional tendo por finalidade a regulamentação desse artigo, todavia nenhum deles foi aprovado. Todos tem por objetivo apresentar formas de colaboração. Simone Cassini (2010) identificou cada um:

- a) PL 1946/96 – foi apresentado pelo deputado Maurício Requião, pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/PR. O projeto apresentou como foco a colaboração entre os sistemas, proporcionando ações para que esta se estabeleça. O projeto foi arquivado em 1999.
- b) PL 4553/1998 – teve autoria do deputado Ivan Valente, eleito através do Partido dos Trabalhadores – PT/SP. O projeto responsabilizava todos os entes

federados na oferta de ensino fundamental, sob regime de colaboração. O mesmo fora arquivado no ano de 1999, tendo alegação de fim da legislatura. Não houve nenhum debate ou relatoria.

- c) PL 4283/2001 – foi apresentado pelo deputado Paulo Lima, eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB/SP. Trata do atendimento a crianças de zero a três anos em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios. A explicação da ementa é a criação de centros públicos de educação infantil. Arquivado com dois relatórios pela rejeição (um da Comissão de Educação, Cultura e Desporto; e outro da Comissão de Seguridade Social e Família) sem ir à Plenário, pelo fato dos relatores julgarem que a ementa refere-se a matéria da oferta da Educação Infantil, e que esta já está regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LDB.
- d) PL 237/2001 – proposto pelo deputado Ricardo Santos, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/ES. A ementa visa a regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados, Distrito Federal e municípios, na organização dos seus sistemas de ensino. A proposição foi arquivada ao final da legislatura, sem relatoria.
- e) PL 7666/2006 – proposto por Ricardo Santos, deputado pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/ES, tendo como co-autor Carlos Humberto Manato, deputado pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT/ES. O projeto dispõe sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e tece considerações sobre a organização dos respectivos sistemas de ensino, além de outras providências.

O projeto foi dividido em sete capítulos, sendo eles respectivamente: finalidade, regime de colaboração, colaboração técnica, colaboração financeira, política e gestão educacional,



pessoal e patrimônio. Na justificativa, o projeto reconhece os avanços presentes na atual LDB, quanto à composição dos sistemas e às incumbências de cada nível, porém apresenta críticas quanto a não particularização no tocante ao regime de colaboração. O texto apresenta princípios gerais do regime de colaboração, bem como normas orientadoras para a transformação e o compartilhamento de encargos e serviços. O mesmo foi arquivado após obter a rejeição da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Comissão de Educação e Cultura.

Em fevereiro de 2011, o deputado federal Felipe Bornier, eleito pelo do Partido Democrático Social (PDS/RJ), apresentou, junto à Câmara, o Projeto de Lei Complementar, PLP nº 15. O projeto visa estabelecer normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Conforme a justificativa do deputado no corpo do projeto, o mesmo “tem o objetivo de promover a qualidade da educação escolar brasileira, estabelecendo com clareza as principais responsabilidades dos gestores públicos.” O PLP apresenta dez incisos sobre exigências a serem impostas aos entes federados como condição para que a União lhes preste assistência técnica e financeira, na área de educação. O projeto tem como relator o deputado Sebastião Bala Rocha, filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT-AP), sendo apresentado no mês de outubro de 2011 à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), juntamente com o parecer favorável escrito pelo relator. Logo, o projeto foi encaminhado à Comissão de Educação e Cultura para avaliação sobre o mérito, aguardando o parecer do relator ainda não definido, na época em que foi realizado esse estudo. Em seguida será encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação para exame da adequação orçamentária e financeira; para posteriormente ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para que se manifestem quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No relatório, no qual encaminha a PLP à CTASP, o

relator expressa seu voto quanto ao projeto de lei complementar: “apresento meu voto pela integral aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2011”.

## REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

No tocante à regulamentação do artigo 23 da Constituição, Cury (2002a) enfatiza que a falta da regulamentação desse artigo é prejudicial para a manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como para o conjunto das ações públicas do país. Sob o mesmo ponto de vista, Dourado (2007) assinala que, sem a elaboração da lei complementar que defina as normas do regime de colaboração, o que se vê é a “indução de políticas, por meio de financiamento de programas e ações priorizadas pela esfera federal” (p. 928). O autor ainda destaca a pouca efetividade do Plano Nacional de Educação (PNE) como base para essas políticas na área da educação. Ao se referir a ausência da lei Cury (2002 a) comenta:

Na ausência de uma definição (...), o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”. Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível. (p.173-174)

A elaboração dessa lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências. A ordenação dos níveis de ensino poderia dar-se de uma forma mais clara e cooperativa, através de uma articulação eficaz e que vise o desenvolvimento da educação brasileira. Para que o “funcionamento” dessa colaboração ocorra de uma forma efetiva, todos os atores envolvidos precisam estar cientes de suas ações e atribuições. Abreu (2002), ao se referir aos envolvidos nessa articulação, comenta sobre a necessidade dos parceiros demonstrarem o interesse pela colaboração, “o que implica deliberações compartilhadas e compromisso

comum com qualidade de ensino, evitando simultaneamente a imposição de decisões e a simples transferência de encargos de uma instância da federação para outra” (p. 97). Nessa mesma direção, Cury (2010) aponta para as dificuldades e limites para a efetivação do regime de colaboração. O autor chama a atenção para a omissão por parte dos parlamentares, juntamente com as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos o que, segundo Cury, resulta em um federalismo competitivo.

Com o objetivo de estabelecer o regime de colaboração na educação nacional, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu, em 30 de agosto de 2011, o parecer nº9/2011 que aprova uma proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração, mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Tendo por base esse parecer, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação publicou a Resolução Nº 1, em 23 de Janeiro 2012, a qual dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Contudo, o que percebemos é que, enquanto o regime de colaboração para a Educação não for regulamentado através de Lei complementar, a colaboração entre União, estados e municípios terá dificuldades para ser efetivada.

## CONCLUSÃO

A realização desse estudo permitiu evidenciar momentos em que as ideias cooperativas encontraram terrenos mais férteis ao estabelecimento dessa colaboração, como também momentos em que sequer o assunto veio à tona. O debate sobre a temática da colaboração em âmbito educacional foi se ampliando desde anos de 1920, ganhando destaque nos documentos oficiais. No entanto essa colaboração era pensada sob a ótica do financiamento. Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento dos três entes federados como autônomos,

a ótica da colaboração volta-se para atuação. A Constituição orienta que União, estados e municípios devem pautar-se em um regime de colaboração em prol do desenvolvimento educacional no país como um todo. Entretanto, não temos, até o presente momento, nenhuma lei, de âmbito federal, que defina como deve ser essa prática.

É notória a amplitude alcançada pelo regime de colaboração, se considerada a Constituição Federal. A LDB nº 9394/1996 não só incorporou a ideia do regime de colaboração, com o objetivo de concretizar o federalismo colaborativo posto na Carta de 88, como também estendeu esse regime a todos os âmbitos educacionais. No entanto, passadas mais de duas décadas da aprovação do artigo no corpo da Constituição, ainda não temos a lei que regulamente essas normas. Apesar de uma não aprovação dessa lei, percebemos um esforço para que a qualificação dessa cooperação ocorra.

Porém cabe ressaltar que uma legislação, com o objetivo de explicitar como essa colaboração deva se concretizar cumpriria o determinado pela Constituição e tornaria as relações federativas mais claras. Salvo a Resolução nº 1 de 23 de janeiro de 2011 publicada pelo Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica, não se conseguiu aprovar nenhum dos projetos de lei encaminhados ao Congresso. Essa ação facilita a abertura de brechas para que omissões aconteçam, além da utilização com frequência, por parte da União, da coordenação federativa, em que os demais entes federados são induzidos a aderirem às políticas federais elaboradas.

Cassini (2010) identificou três estados da federação que regulamentaram o regime de colaboração através de leis estaduais. São eles: Acre, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. A existência de leis estaduais que regulamentam a colaboração entre estados e municípios nos revela que, quando existe interesse de ambas as partes em perpetuar essa colaboração, a ação acontece, ou seja, são estabelecidas por formas cooperativas, apesar do artigo 23 da Constituição Federal não ter sido regulamentado. Grande parte dos estados da federação não possui legislação que contemple as

formas para cooperação aprovada, o que permite que as relações intergovernamentais fiquem à mercê dos interesses dos governantes.

O regime de colaboração é um instrumento necessário para viabilização da execução de competências comuns. A falta de regulamentação desse regime, somada a uma indefinição teórica, causa diferentes maneiras de interpretação. Essa ausência possibilita, aos entes federados, a condução de suas políticas da maneira que bem lhes convém. Assim, as ações realizadas acabam por ficar na dependência da articulação e interesse dos dirigentes da União, estados e municípios.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB*. Injuí: Ed. Unijuí, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 1ªed. São Paulo: Atlas, 1991.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010. Disponível em < [http //www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br)>.

\_\_\_\_\_. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. 333f. Tese de doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 17 de outubro de 1969.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 11 ed. Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.024*, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL, *Lei nº 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394/1996* - Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE*. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das Ações do PDE)

BRASIL. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas- PDE*. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE.)

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação*. Lei nº 10172 de 09/01/2001.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 1946/1996. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197993>

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 4553/1998. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=222472>

CASSINI, Simone Alves. *Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração*. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e política educacional no Brasil: debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós Constituição federal de 1988*. Pôster apresentado na 33ª Reunião da ANPED. Disponível em: < [www.anped.org.br/.../Pôsteres%20em%20PDF/GT05-6039-Res.doc...](http://www.anped.org.br/.../Pôsteres%20em%20PDF/GT05-6039-Res.doc...) > Acesso em 06 de junho de 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação como desafio na ordem jurídica. In LOPES, Eliane M.T. ;FARIA, Luciano Filho & GREIVE Cyntia. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000

\_\_\_\_\_. *A educação e a primeira Constituinte Republicana*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001a. p. 69-80.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner. (Orgs) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2002b.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Revista Educação e Sociedade*. São Paulo: Campinas, vol. 28, n. 100- Especial, p. 921-946, out. 2007

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. *Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração*. 2013.195f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFJF. Juiz de Fora, 2013.

MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MENEZES, Janaína S.S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.30, p.149 –163, jun. 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 11ªed. Petrópolis: Vozes, 1989

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In WERLE, F.O.C (Org). *Sistema municipal de ensino e regime de colaboração*. Injuí: Ed Unijuí, 2006.

## ARRANGEMENTS FOR COLLABORATION: THE HISTORICAL CONTEXT OF THE ACTIONS AND PRACTICES IN EDUCATION

---

### Abstract

This paper aims to discuss aspects relating to the system of collaboration among federal entities in Brazil, under Article 23 of the Constitution of 1988. The work identified throughout the history of Brazilian education as collaboration materialized in actions for the school, distinguishing the concepts of coordination and collaboration federal and concepts of form and collaborative. Therefore, we present the bills that dealt with the matter and that is pending in Congress. Finally, I propose to reflect on some of the effects caused by this uncertainty in the educational system. Authors who discuss this issue, along with analysis of official laws of the State of Brazil, formed the basis for discussion proposed here.

**Keywords:** collaborative - education - legislation