http://dx.doi.org/10.22420/rde.v19i44.2131

Regime de colaboração e a educação no Brasil: *adversidades e possibilidades*

Collaboration regime and education in Brazil: *adversities and possibilities*

Régimen de colaboración y educación en Brasil: *Adversidades y posibilidades*

DIEGO ROSA[*]
Universidade Federal do Acre, Rio Branco – AC, Brasil.

RESUMO: O trabalho analisa as particularidades da efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos, previsto pela Constituição Federal de 1988, identificando ao longo da história da educação brasileira como essa interação, marcada por tensões, concretizou iniciativas voltadas ao direito à educação antes da positivação constitucional; reflete igualmente sobre a ausência de regulamentação dessa cooperação, que facilita inclinações e aspirações econômicas completamente antagônicas aos interesses da institucionalização de um sistema educacional em âmbito nacional. Pretende-se analisar o pacto federativo como elemento de organização política-administrativa do território, que pressupõe o compartilhamento horizontal de poderes e responsabilidades, repercutindo no campo da educação. Por fim, evidenciam-se os desafios de um processo de municipalização da educação frente às ingerências e indução de políticas pedagógicas pelo governo federal, a despeito de uma retórica de respeito a autonomia e descentralização dos governos em todas as esferas administrativas

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Regime de colaboração. Descentralização Educação pública.

ABSTRACT: This paper analyzes the specificities of the implementation of the collaborative regime between federative entities, as provided for

[*] Doutorando em Educação na Amazônia pela Universidade Federal do Acre. *E-mail*: <diegorosaop@yahoo.com.br>.

in the 1988 Federal Constitution. This research shows, throughout the history of Brazilian education, how this interaction has been marked by tensions and has materialized initiatives focused on the right to education prior to the constitutional enactment. This article also reflects on the lack of regulation of this cooperation, which facilitates economic inclinations and aspirations completely antagonistic to the interests of institutionalizing a national educational system. This paper analyzes the federative pact as an element of the political-administrative organization of the territory, which presupposes the horizontal sharing of powers and responsibilities, with repercussions in the field of education. In conclusion, the challenges of a process of municipalization of education in the face of interference and the induction of pedagogical policies by the federal government are highlighted, despite the rhetoric of respect for the autonomy and decentralization of governments at all administrative levels.

Keywords: Cooperative federalism. Collaborative regime. Decentralization. Public education.

RESUMEN: Este artículo analiza las particularidades de la implementación del régimen de colaboración entre entidades federativas, previsto en la Constitución Federal de 1988, identificando a lo largo de la historia de la educación brasileña cómo esa interacción, marcada por tensiones, materializó iniciativas volcadas al derecho a la educación antes de la promulgación constitucional; reflexiona también sobre la falta de reglamentación de esa cooperación, que facilita inclinaciones y aspiraciones económicas completamente antagónicas a los intereses de institucionalizar un sistema educativo a nivel nacional. El objetivo es analizar el pacto federativo como elemento de organización político-administrativa del territorio, que presupone el reparto horizontal de poderes y responsabilidades, con repercusiones en el ámbito de la educación. Finalmente, se destacan los desafíos de un proceso de municipalización de la educación frente a la injerencia e inducción de políticas pedagógicas por parte del gobierno federal, a pesar de una retórica de respeto a la autonomía y descentralización de los gobiernos en todas las esferas administrativas.

Palabras clave: Federalismo cooperativo. Régimen de colaboración. Descentralización de la educación pública.

Introdução

Este artigo tem o objetivo de analisar os limites e desafios da implementação de um regime de colaboração entre os entes federados no campo educacional brasileiro. A opção da Assembleia Constituinte de 1988 por um federalismo de equilíbrio, com a repartição de competências, teve como uma das premissas o combate às desigualdades sociais, econômicas e regionais, sempre presentes na sociedade brasileira. Frisou que, dentro de um município ou até mesmo de um bairro, há contrastes que direta ou indiretamente impactam o acesso e a fruição concreta do direito à educação.

Para a coleta de dados e a organização do conteúdo, adotamos aqui uma abordagem metodológica fundamentada na revisão bibliográfica (LIMA & MIOTO, 2007) que nos permitiu traçar os aspectos históricos relacionados à evolução e à complexidade das políticas públicas educacionais, bem como ao regime de colaboração no Brasil. Também analisamos as principais legislações que regulam o sistema educacional brasileiro, incluindo a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996); o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, Lei nº 13005/2014; além dos Projetos de Lei que visam a regulamentação específica do regime de colaboração.

Tendo em vista a extensão territorial e a heterogeneidade social e econômica do Brasil, planeja-se investigar, debater e promover reflexões sobre a real aplicação do princípio constitucional da cooperação na execução de inúmeras ações pedagógicas elaboradas pelos governos em todas as esferas administrativas; bem como verificar de que modo o tema é tratado pelo arcabouço legislativo pátrio, sem qualquer pretensão de se esgotar ou restringir o debate sobre o assunto. Pretende-se identificar, ao longo da história nacional, situações e episódios que de alguma maneira objetivaram a realização de um esforço articulado e colaborativo para a efetivação de políticas públicas no campo da educação, muito antes da positivação constitucional. Dessa forma, a discussão sobre o assunto, apesar de antiga, ainda conserva grande intensidade e atualidade, ante as atuais transformações e ingerências na política educacional, em todos os níveis administrativos.

Também leva-se em consideração a complexidade que envolve a abordagem colaborativa no país, na qual se incluem inúmeros órgãos, em distintas esferas de poder, e uma variedade de instituições de ensino, tendo como norte a negociação e a autonomia de cada um, em uma conjuntura de múltiplas situações político-sociais. Sendo assim, busca-se verificar os aspectos e o papel das unidades federativas no processo de oferta educacional frente à disparidade social, econômica e estrutural de cada um, visando a superação da histórica desigualdade no acesso à educação de qualidade por uma grande parcela da população.

Por fim, ressaltam-se as questões decorrentes do processo de municipalização da educação no cenário político atual, pautado pelo discurso da descentralização e marcado fortemente pelo avanço das concepções capitalistas e conservadoras. Tais agendas

defendem a busca de uma austeridade fiscal que acaba por retirar recursos do orçamento público de áreas estratégicas no âmbito educativo para destiná-los ao subsídio de empreendimentos com objetivos mercadológicos.

O regime de colaboração: aspectos históricos

A proclamação da Independência, em 1822, trouxe inúmeros desafios à nova nação, entre eles o de constituir um sistema nacional que assegurasse a educação para a população. Esbarrava-se na precariedade da infraestrutura das escolas e na ausência de uma organização que assegurasse um financiamento adequado para a oferta dos serviços educacionais, de modo equânime em todas as províncias (ARAÚJO, 2010).

A organização da educação no Brasil Império, em consonância com a centralização política nacional, baseava-se em uma subordinação das províncias em relação ao poder central, o que dificultava os avanços das políticas educacionais. Visando a alteração desse contexto, foi promulgado em agosto de 1834 o Ato Adicional que, buscando a descentralização política e administrativa, transferiu uma série de atividades às províncias, dentre elas a responsabilidade pela educação elementar. Tal fato foi determinante na definição das políticas de instrução pública, pois cada província, de agora em diante, possuía autonomia na estruturação do seu sistema escolar.

No entanto, as atribuições conferidas às províncias não foram acompanhadas de qualquer tipo de apoio ou recursos para fazer frente ao desafio de ampliação da educação, confirmando assim que inexistiam ideias de caráter colaborativo. A descentralização levou à proliferação de leis contraditórias e minou a existência de políticas educacionais amplas. Dessa maneira, a educação brasileira caminhou até as primeiras décadas do século XX, marcada pela ausência de ações nacionais que tivessem por finalidade a cooperação entre as repartições subnacionais. Apesar de um regime imperial e centralizado, ainda que de modo insipiente, emergiu "um federalismo educacional" (CURY, 2014, p. 26).

O cenário político-administrativo não sofreu modificação com a Proclamação da República, em 1889. A Constituição de 1891 instituiu o sistema federativo com o objetivo de preservar a unidade territorial; as antigas províncias foram elevadas à categoria de estados, reforçando a descentralização, em contraste com a centralização imperial que dificultava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas do país. Nos primórdios da República houve a preponderância de um federalismo centrífugo, com os estados dotados de grande autonomia, mas sem coordenação, equilíbrio ou harmonia entre os níveis de governo.

Embora tenha havido um reforço da autonomia do poder local para o tratamento das questões da educação em detrimento de uma maior participação da União, o desenvolvimento de políticas educacionais ocorreu de maneira fragmentada e completamente

desigual. Em razão do limite econômico e administrativo de cada estado e da inexistência de diretrizes ou orientações nacionais para a organização da educação no país, observou-se uma diversidade no padrão das ações públicas no âmbito escolar, colaborando para que se perpetuassem os entraves para a expansão do ensino público no país.

A descentralização pode acarretar o aumento das desigualdades quando não é acompanhada de medidas de equilíbrio, implementadas pelo poder a central. O pacto que destituiu a monarquia privilegiou os interesses das elites regionais; desse modo, o Estado republicano adotou um modelo de federação com ênfase nos estados e não na União, demonstrando a negligência na construção de um projeto de instrução pública em todo o território nacional (ARAÚJO, 2010). Portanto, considera-se que o Brasil é refém, desde o Império, de um movimento que oscila ora para uma centralização autoritária, ora para uma descentralização desordenada.

No século XX, a década de 1920-1930 foi marcada por muitas reformas educacionais no âmbito estadual, com o intuito de reestruturar e remodelar o ensino frente às transformações sociais da época. Nesse contexto, ocorreu a fundação da Associação Brasileira de Educação – ABE, em 1924. A educação ganhou centralidade na política, sendo alçada a tema nacional. Os debates sobre a autonomia dos estados para a organização da instrução elementar iam de encontro à premência de uma unidade na coordenação e organização dos assuntos pedagógicos. Salienta-se a importância do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932, pois foi um importante ponto de referência para identificação dos problemas, apresentando proposições de métodos que contribuíssem para uma concreta coordenação entre os entes federados, visando assegurar alguma sistematização no âmbito educacional do país. O documento evidenciou a precariedade da realidade educacional advinda de uma sucessão de reformas parciais e discricionárias, desprovidas de robustez econômica e uma visão ampla.

Na era Vargas, apesar dos discursos sobre a valorização do espírito de colaboração, prevaleceu uma perspectiva centralizadora, fortalecendo o Executivo Federal. Sob grande influência dos ideais autoritários e totalitários da época, a educação foi assumida como um projeto de abrangência nacional. Por conseguinte, os debates acerca da repartição de responsabilidades entre as instâncias de poder foram suprimidos, aumentando a subordinação perante a União.

Em 1946, com o término do Estado Novo e a redemocratização, as relações federativas assumiram o aspecto decentralizado e a cooperação no âmbito da educação foi definida pela nova Constituição. Salienta-se que no período houve um crescimento de ideias sobre autonomia municipal para o ensino primário, revelando o compartilhamento de competências que consideravam um sistema descentralizado de atribuições, em consonância com as particularidades locais (ARAÚJO, 2010).

A elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB reacendeu a discussão acerca da instituição de um sistema nacional de educação, com mecanismos

que permitissem harmonia e coerência das políticas educacionais. Ressalta-se que o argumento da liberdade de ensino presente até os dias atuais e os interesses das escolas privadas ganharam espaço e culminaram na possibilidade de destinação de recursos públicos para as instituições de ensino de iniciativa privada.

Em 1964 ocorreu o golpe civil-militar, e a Constituição Federal de 1967 promoveu alterações significativas no âmbito educacional, destacando a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, a dispensa da União na aplicação de receitas mínimas para o financiamento da educação e a abertura do ensino para a iniciativa privada, por meio da concessão de bolsas de estudo. A obrigatoriedade do ensino refletiu no aumento no número de matriculados/as nas escolas que, contudo, não foi seguido pelo aumento de recursos.

Em função da ruptura no financiamento da educação e da consequente falta de comprometimento da União e dos estados, ocorreu um movimento de municipalização do ensino, a partir do qual os municípios passaram a arcar com a expansão da escolarização. A expansão apressada e a escassez de recursos conduziram à precarização da escola pública e ao declínio da qualidade do ensino, consolidando a migração dos/das filhos/as das elites para os colégios particulares, acentuando as desigualdades sociais.

Como exposto, a história educacional brasileira é configurada por transformações político-sociais que não ocorreram de maneira linear e contínua, sendo marcadas por um desenvolvimento fugaz e, muitas vezes, desigual; acertos entre as classes dominantes, medidas aplicadas compulsoriamente e sem o planejamento adequado inviabilizaram a ampliação da oferta e do acesso ao direito à educação em todo o território nacional.

A Constituição Federal de 1988: democratização da educação

A Constituição de 1988 estabeleceu o retorno à democracia após vinte anos de ditadura civil-militar, resultando em um grande movimento social de construção de um Estado de direito e democrático, reestruturando o federalismo do país, intensificando a descentralização política e, consequentemente, a autonomia dos governos subnacionais. A carta magna elevou os municípios à condição de entes federativos, conferindo prerrogativas para auto-organização e autoadministração.

O federalismo cooperativo proposto pela norma constitucional buscou organizar a interação entre os entes de forma horizontal. O regime de colaboração foi o procedimento adotado para o estabelecimento das relações democráticas e igualitárias entre as unidades federativas, criando essa estrutura de cooperação harmônica, distinta da anterior, baseada na hierarquia e na verticalidade. O papel da União ganhou proeminência na coordenação nacional das políticas públicas, muito importante para o combate às desigualdades regionais.

Nesse sentido, o art. 211 da Constituição Federal visa a estruturação de um sistema nacional de educação, tendo por base a distribuição e o compartilhamento de responsabilidade entre todas as esferas de poder, sem qualquer submissão de uma instância sobre outra. Primeiramente, é fundamental que se apontem as diferenças entre as competências comuns e as competências concorrentes, previstas respectivamente pelos artigos 23 e 24 da Constituição Federal. As competências comuns são aquelas atribuídas a todos os entes da Federação, podendo ocorrer a atuação conjunta e concomitante entre eles, subordinados ao limite territorial de cada esfera de poder.

As competências concorrentes, por sua vez, consistem naquelas atribuídas a mais de um ente, mas com a prerrogativa da União na edição das normas gerais, enquanto as normas específicas são estabelecidas pelos estados de maneira suplementar para atender suas peculiaridades e suprir eventuais lacunas da legislação federal. Salienta-se que os municípios não possuem a competência concorrente, podendo apenas complementar a legislação estadual e editar regras de interesse local.

Além das atribuições normativas, o texto constitucional prevê a conjugação de responsabilidades materiais e financeiras para a educação nos artigos 212 e 212-A. Possibilita-se, portanto, a autuação e o funcionamento autônomo dos entes federativos, bem como a articulação conjunta de todos. A federação brasileira caracteriza-se pela independência de seus membros, por meio de suas aptidões próprias e pela difusão e compartilhamento de poderes e obrigações. A divisão de competências, assim como o regime de colaboração, são um avanço expressivo, pois viabilizam a atuação síncrona entre União, estados, Distrito Federal e municípios, visando homogeneidade e coerência de medidas em âmbito nacional, sem a supressão dos pluralismos regionais e locais, tendo por base relações interdependentes, cujas esferas de poder são ao mesmo tempo interligadas e autônomas. A norma constitucional indica um sistema político plural e descentralizado, um modelo institucional cooperativo e mútuo que amplia o número de atores/atrizes políticos/as, reconhecendo a autonomia de cada um (CURY, 2015).

Desse modo, as relações federativas para a oferta da educação devem ser pautadas por interesses e ações convergentes. A imposição de políticas pelas esferas superiores – que dispõem de maiores recursos e de capacidade técnica – aos entes de nível hierárquico inferior deve ser combatida. Assim, torna-se fundamental a constituição de relações federativas que tenham o diálogo e a reciprocidade como elementos estruturantes da organização da política pública (ANDRADE, 2013).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB aprovada em 1996 também incorporou o regime de cooperação. De acordo com a LDB, deve haver parceria entre a União, estados e municípios na construção de políticas pedagógicas, integrando ações dos três entes federativos, com base na assistência financeira e técnica. No mesmo sentido também foram definidas as orientações do Plano Nacional de Educação – PNE de 2014, que estabeleceu diretrizes, metas e objetivos para todos os níveis de ensino. Da

mesma forma, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, apresentado no ano de 2007, utilizou a expressão *regime de colaboração* para estabelecer vínculos entre as várias modalidades de educação.

Destacam-se também os chamados Arranjos para Desenvolvimento Educacional – ADE, concebidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, por meio da Resolução nº 1/2012, que possibilitam a articulação e a colaboração horizontal entre diversos agentes educacionais, com o objetivo de eliminar ou diminuir as desigualdades regionais e aumentar as oportunidades e a qualidade do ensino (BRASIL, 2012). Esses arranjos, em essência, reúnem municípios enfrentando desafios semelhantes que, ao compartilhar informações, conseguem chegar a diagnósticos mais precisos. Funcionam como mecanismos de cooperação intermunicipal, nos quais localidades geograficamente próximas se juntam para discutir e agir coletivamente em relação às questões educacionais.

Embora não seja novidade a formação de associações entre entes federados no panorama político do Brasil, a nova legislação introduz novas possibilidades, trazendo garantias que antes não existiam. Entre as novidades, destaca-se a possibilidade de consórcios buscarem financiamento e registrarem propostas no sistema de cadastramento do governo federal. A lei deixa clara a viabilidade de consórcios horizontais, permitindo que municípios se unam sem a necessidade da inclusão do estado e da União. Essa alternativa se mostra promissora para que pequenas cidades possam se beneficiar de emendas parlamentares propostas por deputados/as federais e senadores/as, que frequentemente não chegam a esses municípios por conta do reduzido número de eleitores/as que essas autoridades representam.

Como responsabilidade de todas as unidades federativas e seus respectivos sistemas de ensino, a educação visa evitar a competição e o desarranjo entre as esferas administrativas, sendo um importante vínculo para o estabelecimento de projetos e ações contínuas, além do compartilhamento de ideias e experiências. Em um país tão vasto e heterogêneo, com condições sociais e econômicas díspares, a gestão pedagógica deve respeitar as particularidades de cada local, para a concreta garantia de uma educação de qualidade.

Nesse sentido, o sistema constitucional busca articular as diversidades, de modo que ocorra uma integração que assegure, de forma simultânea, as singularidades regionais e locais aos objetivos nacionais. Então, o sistema nacional de educação deve contar com ampla participação nos processos de tomada de decisões e pugnar pela continuidade dos programas educacionais. A descentralização e os mecanismos de cooperação favorecerem, pelo menos em tese, a distribuição de recursos públicos e tornam as ações educacionais menos suscetíveis à oscilação de humores e interesses de atores/atrizes políticos/as de cada instância governamental.

Esse desafio se fez presente ao longo de toda a trajetória da história da educação brasileira, contribuindo para coibir um quadro de desarticulação entre as políticas

educacionais que ampliam as desigualdades na oferta dos serviços educacionais. Entretanto, o momento atual demonstra de forma clara que as iniciativas do poder público vão no sentindo divergente ao da colaboração entre os entes federados e da constituição de um sistema nacional de educação, não obstante a existência de norma jurídica que estabelece a administração pública como promotora de ações de caráter cooperativo (CURY, 2015).

A Constituição definiu um regime administrativo múltiplo, diverso e descentralizado, visando a ampliação de sujeitos/as políticos/as nas decisões institucionais. A cooperação pressupõe a sinergia e a compreensão mútua, decorrentes de um ecossistema que favoreça de modo efetivo a realização de deliberações e decisões nas esferas públicas. Todavia, a concretização das disposições da Constituinte – dada a complexidade dos arranjos e vínculos que se estabelecem entre os entes federativos, repletos de conflitos, desacordos e contratempos – é incerta.

O regime de colaboração é árduo, lento e exige, inevitavelmente, a conciliação, especialmente em um país que reúne vinte e sete estados e mais de cinco mil municípios. O sistema de competências estabelecido pela Constituição da República é intrincado, uma vez que procura harmonizar as funções e prerrogativas verticais e horizontais. Tal conjuntura acaba por intensificar as incompatibilidades e incongruências entre as políticas empreendidas em âmbito federal e aquelas determinadas pelos estados e municípios (BARACHO JUNIOR, 2007).

O cenário pretendido pelas normas e princípios constitucionais buscava uma reforma estrutural do Estado, assim como a consolidação da democracia, tendo por núcleo um pacto federativo cooperativo, sem pôr em xeque a independência dos governos em todas as esferas federativas. No entanto, nas últimas décadas, o federalismo brasileiro, especialmente a União, aglutinou mecanismos que preservaram a centralização da política educacional, calcada em uma base nacional comum definida de cima para baixo por instâncias distantes da realidade, implicando em profundo golpe na concretização do direito à educação.

Apesar da existência de um conjunto robusto de normas e preceitos direcionados para a organização do sistema educacional pátrio, com a delineação das competências e das responsabilidades de cada ente federado com vistas à democratização da educação, se assiste no contexto brasileiro a descontinuidade e a ruptura de políticas educacionais de acordo com as concepções e interesses daqueles/as que ocupam o poder (BOURDIEU, 2011).

Destaca-se que, embora haja o discurso sobre a descentralização da gestão e a autonomia das esferas administrativas, sua realização encontra resistência decorrente da própria estrutura administrativa centralizada que organiza o sistema público de educação nacional, expondo um verdadeiro contrassenso. Ocorre, novamente, um intenso processo de municipalização da educação, como parte da repartição de poderes e responsabilidades, sob a retórica da eficiência dos sistemas municipais de ensino.

No que diz respeito à descentralização, Janete Azevedo (2002) aponta que a ideia sempre foi reconhecida pelas forças progressistas como um desejo por maior envolvimento nas decisões, sendo por isso vista como prática democrática significativa. Contudo, segundo a autora, essa percepção passou por uma ressignificação completa, por conta da significativa transferência de responsabilidades para os níveis estadual e municipal. Essa mudança ocorre disfarçada num discurso que promove uma distribuição ajustada das obrigações entre as instâncias federativas, embora ainda sob a supervisão do governo central.

De acordo com Donaldo Souza e Lia Faria (2004), a descentralização no Brasil é percebida como um processo de municipalização. Esse fenômeno, resultante da centralização das decisões a nível federal, levou à dissimulação do que se poderia chamar de divisão técnica e política na gestão da educação. Nesse sentido, Romualdo Oliveira (2007) aponta uma visão na qual a autonomia dos grupos envolvidos, visando compartilhar o processo de formulação das políticas públicas, é substituída pela ideia de que a responsabilidade pela execução das atividades é das instâncias locais. Enquanto isso, um grupo restrito, que forma o núcleo estratégico, assume a responsabilidade pelo planejamento e pela tomada de decisões sobre o que deve ser colocado em prática. Os municípios, assim, apesar de não participarem dos debates e discussões nacionais sobre a política educacional, observaram uma ampliação gigantesca de suas responsabilidades educacionais, especialmente após a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Observa-se que a falta de uma estrutura de gestão e planejamento capaz de propiciar a superação das dificuldades sociais das municipalidades ocasiona a fragilidade do caráter equalizador do Fundeb, pois a transferência anual de recursos, desprovida de qualquer outra ação subsidiária, acaba por gerar uma conjuntura de intensa dependência por parte de tais unidades federativas, especialmente as menores, em razão da sua baixa arrecadação e da obrigatoriedade de destinar uma parcela de suas receitas para a educação.

É evidente o sucesso desses fundos federativos, pois fornecem mais recursos aos governos que se responsabilizam pelas atividades educacionais; todavia, não se pode perder de vista que as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira ainda persistem. A universalização do acesso não é acompanhada de mecanismos que viabilizam a melhoria ampla da qualidade da educação; para isso, a União teria que atuar para além da equalização orçamentária e operar de modo efetivo nas questões sociais que impactam o processo educacional diretamente.

Outro entrave para a efetivação do regime de colaboração advém da inexistência da regulamentação exigida pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece: "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento

e do bem-estar em âmbito nacional" (BRASIL, 1988). Após mais de 30 anos da promulgação da magna carta e sete anos de aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, ainda persiste o vácuo normativo.

Salienta-se que, nesse período, alguns projetos de lei complementar – PLP foram apresentados por parlamentares visando a normatização do regime de colaboração, no entanto, não chegaram a ser aprovados. Entre eles se destacam o PLP 1946/96, proposto pelo deputado Mauricio Requião; o PLP 4553/98, apresentado deputado Ivan Valente; o PLP 4283/2001 (BRASIL, 2001) e o PLP 7666/2006 (BRASIL, 2006) do deputado Ricardo Santos; o PLP 15/2011, do deputado Felipe Bornier (BRASIL, 2011); e o PLP 413/2014 (BRASIL, 2014), do deputado Ságuas Moraes.

Em fevereiro de 2019, foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº. 25/2019, pela deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que visa "instituir o Sistema Nacional de Educação – SNE e fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal" (BRASIL, 2019).

Nesse contexto, resta clara a omissão e a falta de interesse dos/das parlamentares na discussão de ideias colaborativas em âmbito nacional. O estabelecimento de normas viabilizaria o aperfeiçoamento na sistematização de competências entre as esferas administrativas, possibilitando que a coordenação entre os níveis de ensino ocorresse de maneiras mais claras e transparentes, promovendo uma articulação das ações pedagógicas mais eficiente, assegurando a concretização das finalidades educacionais.

O arquivamento dos projetos e os vícios do debate no Congresso Nacional produzem um hiato nas definições e enquadramentos do regime de colaboração, criando terreno fértil para proposições e arranjos intergovernamentais que, sob o discurso de cooperação, visam reduzir os arranjos e vínculos educativos a uma lógica eminentemente econômica e capitalista. O setor privado, ao mesmo tempo que desvaloriza o papel da educação pública e gratuita, se aproxima dos órgãos estatais na busca por recursos. Essas omissões e ambivalências não constituem apenas obstáculos à atuação das esferas administrativas de forma independente e compartilhada, mas também favorecem a admissão e implementação de proposições de entidades empresariais. As mencionadas organizações disseminam concepções de índole neoliberal e gerencial, trazendo para o campo da gestão educacional brasileira reformas que dão ênfase à produtividade, à competição e aos resultados tangíveis.

A cooperação se baseia no princípio da ajuda mútua, que busca por soluções através da troca de experiências entre fundações, institutos, organizações sociais e a administração pública municipal em todos os seus níveis. Contudo, segundo Elma Carvalho (2018), essa abordagem representa uma nova estratégia de intervenção direta do setor privado na gestão pública, ao mesmo tempo que facilita o crescimento e a regulação do mercado educacional. O aumento

exponencial das diferentes e variadas formas de privatização no campo escolar, inspirado por ideologias de organismos internacionais, revela um gradativo movimento de transferência das responsabilidades educacionais do Estado para a iniciativa privada. Sob o argumento da resolução dos problemas históricos da educação pública brasileira, o empresariado utiliza os recursos públicos para subvencionar os projetos educacionais de interesses particulares. Tal atuação acaba por acentuar os entraves que, supostamente, pretendiam sanar.

Ante a indefinição sobre o um regime de colaboração e, por conseguinte, com a carência de instruções e orientações sobre as métodos e processos de cooperação, o país fica impedido de estabelecer os mecanismos essenciais para efetivar um projeto estruturado e harmônico voltado para o direito à educação. Sendo assim, fica à mercê de instrumentos que muitas vezes estão diretamente ligados a objetivos particulares e de cunho eleitoral, sem qualquer equivalência com um programa de educação nacional amplo.

Nesse sentido, as iniciativas regionais e locais, por mais que almejem a integração de ações pedagógicas, buscando garantir uma continuidade e estabilidade das políticas executadas, ficam engessadas pela indução e pela verticalização governamentais. A irregularidade e a intermitência dos procedimentos educacionais e didáticos presentes ao longo de toda a história do país se mantêm arraigadas até os dias atuais, aprofundando ainda mais as desigualdades sociais e econômicas.

Nessa conjuntura, é importante salientar a distinção entre coordenação e colaboração federativa. Enquanto a coordenação consiste em procedimento que visa um resultado comum, a partir do governo central (apesar da autonomia na atuação dos entes federados), a colaboração relaciona-se intrinsicamente às definições dos projetos e metodologias, a serem elaborados conjuntamente, não podendo a União e os entes federados atuarem de forma unilateral (ARAÚJO, 2010).

O quadro atual de completa assimetria nas políticas educacionais diverge do federalismo cooperativo idealizado pela Constituição, que pressupõe a gestão associada das competências legais e o comum acordo para o estabelecimento de medidas e diligências, garantindo a efetivação dos direitos sociais, sobretudo o da educação. A ambiguidade das atuações do Executivo Federal, aliada à inércia do Legislativo ao longo do tempo permitiram o estabelecimento de mecanismos pautados por premissas antagônicas ao interesse público, que acabam por inviabilizar a implementação de planos elaborados em um processo democrático.

Salienta-se que apesar de uma melhoria nas interrelações governamentais, atreladas particularmente ao Fundeb, não houve um comprometimento dos organismos federativos na busca da legitimação concreta do regime colaborativo. Além dos incentivos financeiros subordinados às matrículas, não há mecanismos que amparem de forma técnica e gerencial a execução das obrigações educacionais e, ao mesmo tempo, induzam à efetiva cooperação entre os níveis de governos.

A colaboração ficou adstrita a critérios eminentemente políticos entre os estados e os municípios, de modo que o jogo de poder federativo se sobrepôs aos objetivos da própria

educação. Ademais, os avanços das políticas educacionais dependem quase que exclusivamente da disposição e do esforço individual de cada estado ou munícipio, obrigados a utilizar formas de associação como acordos, pactos ou convênios, que além de provisórios, são extremamente dependentes de relações e conchavos políticos.

Sendo assim, os resultados das iniciativas educacionais, particularmente as municipais, são bastante heterogêneos. A escassez financeira, a reduzida capacidade de infraestrutura e até mesmo a carência de profissionais capacitados/as impossibilitam a formulação e a implantação dos programas, mesmo com o suporte monetário federal. Não obstante a completa fragilidade da maioria dos municípios do Brasil, testemunhou-se, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, a intensificação de políticas de ajuste fiscal que minimizaram ainda mais a possiblidade de efetivação do direito social à educação pelas municipalidades.

Tal postura governamental é fruto da agenda neoliberal que defende, além de medidas de austeridade, privatizações e novas formas de gestão que buscam a restrição dos deveres estatais quanto às políticas públicas, tendo por cerne a lógica de quase-mercado e a passagem do Estado-Provedor para o Estado-Avaliador. As fronteiras entre os campos sociais e econômicos estão se dissipando, através do acentuado e desigual processo de subvenção estatal amplo que envolve todos os setores, inclusive o da educação. Atualmente contempla-se a aceleração das diferentes formas de privatização na educação pública, seja na oferta educacional, na gestão das questões curriculares e até mesmo na produção de materiais e formação de profissionais (ADRIÃO, 2018).

A partir da eleição do presidente Bolsonaro, em 2018, o discurso sobre a incompetência e ineficácia do Estado se intensificou. Com a reforma da previdência, a sinalização de alterações na legislação administrativa e tributária e os expressivos cortes orçamentários no campo educacional ocorreu o empobrecimento das políticas públicas na área da educação. Evidenciou-se a absoluta desvalorização das instituições de ensino, que além de conviverem com diminuição de verbas e bolsas de estudo, passaram a sofrer com a retórica neoconservadora que enfatiza a performatividade e a competição, ao mesmo tempo em que pretende monitorar e controlar a atividade docente.

Pelo exposto, conclui-se que a realização bem-sucedida do regime de cooperação perpassa as questões educacionais, tendo que enfrentar inúmeros obstáculos e temas espinhosos da realidade brasileira. Inicialmente, deve-se vencer a resistência no emprego de formas que assegurem a permanência da educação pública no país. A falta de subsídios aos entes mais vulneráveis e as permanentes reduções de recursos obstam o empreendimento de ações sociais nos diferentes cenários sociais existentes no vasto território nacional.

A carência de regulamentação também deve ser enfrentada, pois assim haverá a possiblidade de se conter a descontinuidade das políticas públicas, ainda mais no âmbito educacional. A indeterminação sobre as condições e procedimentos, como visto, gera

receios e incertezas acerca dos caminhos adotados para a implementação de mecanismos de articulação e convergência entre os entes federativos, dando margem para o desenvolvimento de projetos com propósitos predominantemente particulares ou políticos.

Nessa dinâmica de 'distribuição de responsabilidades', os municípios exploram cada vez mais alternativas para reduzir as despesas públicas, enquanto tentam atender às demandas locais. Embora o sistema jurídico brasileiro estabeleça um regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, ele não fornece diretrizes claras sobre como isso deve acontecer. Como resultado, esse cenário se torna um terreno fértil para a interferência do setor privado na educação pública, que enxerga novas oportunidades de exploração e acumulação de capital, por meio de estratégias que visam a manutenção e a valorização dos grupos empresariais, promovendo a ideia de investimento social sem uma real intenção.

A autonomia dos estados e municípios deve ser estimulada e defendida, tendo em vista que a construção de qualquer política em âmbito nacional exige harmonia e um esforço coletivo, não se coadunando com a existência de foros privilegiados de decisões e a indução de procedimentos e condutas pela União. A organização administrativa deve primar pelos princípios da democracia participativa, sem a submissão aos interesses econômicos, superando o falso dilema entre o setor público ineficiente e o privado competente e hábil.

Os estados e municípios implementam simultaneamente a política sugerida, o que gera uma sobreposição de atribuições no ensino fundamental, ressaltando a relevância da coordenação estadual para a efetivação da cooperação. Ou seja, para enfrentar os desafios da descentralização da educação, principalmente no que diz respeito às limitações das capacidades institucionais dos municípios, é fundamental que os estados desempenhem um papel coordenador mais eficaz, já que as iniciativas do governo federal por si só não são suficientes.

Um dos maiores desafios talvez seja achar um equilíbrio entre o que a lei estipula e as práticas adotadas, de modo que os acordos possam ser firmados de forma sustentável. Esses acordos devem continuar válidos mesmo com as mudanças nas legislações educacionais e as alternâncias de gestão que fazem parte do processo democrático. É crucial garantir que, a curto, médio e longo prazo, as transformações sejam encaradas como uma política de Estado e não como promessas passageiras de governos. Além disso, é fundamental superar a fragilidade dos mecanismos de cooperação e colaboração intergovernamentais, pois a combinação de autonomia, desigualdades e, em algumas situações, competição, leva à disputa de estudantes em uma mesma área.

Considerações finais

A trajetória da federação brasileira é marcada por tensões entre movimentos centralizadores e descentralizadores, mitigando, dessa forma, a materialização de concretas

e contínuas políticas sociais, como a oferta educacional. O modelo de federalismo colaborativo, instaurado pela Constituição Federal de 1988, almeja a instauração de relações interdependentes entre as esferas de poder e a adoção de um sistema de tomada de decisões com base na descentralização, em consonância com a ampliação da autonomia dos entes federativos, especialmente os municípios.

Considera-se que o desenho institucional da federação brasileira, com a distribuição de competências e responsabilidades, busca preservar a unidade nacional e, ao mesmo tempo, encorajar a autonomia das unidades federativas. No âmbito educacional o regime de colaboração tem como princípio a necessária articulação recíproca entre os entes federados para a formulação e execução das políticas pedagógicas, no sentido da efetivação do direito à educação, por meio da existência coordenada e decentralizada dos sistemas de ensino.

Destaca-se que a repartição da responsabilidade educacional via municipalização representou a efetiva democratização dos poderes locais, sendo imprescindível para a constituição de um sistema nacional, que permitiria a oferta de uma educação de qualidade, ampla e concreta. A carta magna busca, por meio do pacto federativo, encorajar um maior comprometimento de União, estados e municípios com as questões educacionais, em todos os âmbitos e níveis; isso, contudo, não ocorre.

Embora a cooperação federativa seja um princípio constitucional imperativo para a organização do sistema educacional brasileiro, o que tem prevalecido no Brasil é o domínio categórico do poder Executivo Federal, a despeito da propagação de um discurso de repartição de competências e responsabilidades. Verifica-se, assim, a indução de procedimentos e mecanismos de maneira vertical, reduzindo a autonomia e a própria atuação dos governos locais. Ademais, frisa-se que a implementação de programas educacionais prescritos consiste em tarefa atribulada e morosa para inúmeros municípios, uma vez que muitos sofrem com fragilidade fiscal, sendo extremamente dependentes da complementação orçamentária federal.

Nesse contexto, o governo federal exime-se de suas responsabilidades, transferindo a obrigação de pôr em prática as diretrizes pedagógicas e alcançar as metas estabelecidas aos entes federativos que se encontram na ponta do sistema, na linha de frente. Salienta-se que a transferência de encargos e deveres, na maioria das vezes, não é acompanhada de medidas de apoio e assistência estrutural, fundamentais para resolução dos problemas e adversidades cotidianas do cenário escolar.

Importa ressaltar também que, apesar da premissa constitucional de reciprocidade e interdependência entre as instâncias governamentais, ainda não há no ordenamento jurídico pátrio a definição dos meios e dispositivos para a implantação do regime colaborativo. Dessa forma, no intuito de superar tal entrave, muitos entes federativos adotam estratégias e instrumentos como os convênios e termos de compromissos, que em razão das suas características, implicam no aprofundamento da precarização das relações intergovernamentais.

Um sistema de educação nacional verdadeiramente eficaz e bem-sucedido presume, como definição, uma rede formada por órgãos, estabelecimentos e instituições de ensino com objetivos em comum. Sem desconsiderar a relevância do arcabouço normativo vigente, a frágil implementação do regime de colaboração decorre da complexa interação política entre as esferas de poder e os interesses dos/das respectivos/as governantes.

Assevera-se que os modelos de ajuste possuem limitação temporal e, diante da sua não obrigatoriedade, ficam subordinados ao humor e à boa vontade dos/das gestores/as públicos/as para a sua permanência ou renovação. Diminui-se assim a possibilidade do desenvolvimento de um sistema de gestão duradouro, uma vez que se restringem as ações púbicas à duração de mandatos políticos e a questões de cunho partidário para manutenção do poder, culminando na perpetuação histórica de descontinuidade das políticas públicas.

Constata-se na conjuntura política nacional, particularmente após 2018, a aproximação cada vez mais vigorosa da administração pública com o setor privado, culminando de fato na adoção de lógica capitalista, em suas mais distintas modalidades. Essa lógica de organização das políticas educacionais não é suficiente para implementar o regime de colaboração horizontal previsto pela Constituição, pois ancora-se na indução de políticas alinhadas à visão gerencial da educação, alheia às diferentes realidades e peculiaridades econômicas, prejudicando a perspectiva de uma concreta inclusão social.

Verificou-se que o regime de colaboração buscava dar um caráter sistêmico à política educacional, mas que em virtude da ausência de normatização para a sua efetiva realização, findou por reduzir as relações intergovernamentais a meros acordos específicos, perpetuando a verticalidade entre as esferas de poder, a inconstância dos programas educacionais e o predomínio de interesses econômicos e privados. Em decorrência desses obstáculos, o desenvolvimento de uma gestão democrática e de uma articulação federativa visando a expansão da oferta educacional é extremamente frágil, lento e duvidoso.

Dessa forma, a sua implementação não apenas revisita os papéis de cada ente federativo, com destaque para a União em seu aspecto redistributivo e complementar, mas também busca um investimento mais equitativo dos recursos, considerando a variedade de situações apresentadas nas escolas públicas do Brasil. Essa situação reforça o direito à educação, assegurando um padrão de qualidade, conforme estipulado no inciso VII do artigo 206 da Constituição. Assim, a corresponsabilidade e a distribuição de deveres, através da formalização de pactos, buscam promover uma ação conjunta entre a União, os estados e os municípios, na qual cada um possui autonomia, promovendo um planejamento colaborativo entre os diferentes entes, como exemplificado na criação e implementação dos respectivos planos nacional, estaduais e municipais de educação, além de outras políticas educacionais.

Há empecilhos e resistências para o estabelecimento de relações intergovernamentais em consonância com os princípios constitucionais do federalismo cooperativo, ante a complexidade de implementação de políticas públicas educacionais em um país tão vasto

e heterogêneo quanto o Brasil. Nesse sentido, o atendimento educacional no país conserva um ritmo desigual, com propostas e padrões distintos e qualidades discrepantes.

A despeito da complexidade, é imperiosa a constituição de ajustes que possibilitem a mitigação das diferenças e da ingerência privada, permitindo a superação da histórica desigualdade no acesso à educação, tendo a equidade na oferta como um dos pilares da política pública. O regime de colaboração tem o poder de expandir as possibilidades e oportunidades no campo educacional de forma geral, visto que contribui significativamente para um uso mais eficiente dos recursos públicos e para a realização de metas de longo prazo. Isso se contrapõe aos critérios políticos de curto prazo e à competição predatória, que promovem desperdício e exclusão social. A coalizão diversa que sustenta a atual gestão do país pode ser mobilizada e ampliada com base no desejo comum de se ter uma educação de qualidade. A implementação desse regime favorece uma perspectiva integrada sobre os desafios da Educação, otimiza a alocação de recursos, a formação de educadores/as, a alimentação dos/das alunos/as, entre outros benefícios, refletindo em melhores condições para os/as estudantes e em níveis de aprendizado mais satisfatórios.

Recebido em: 03/06/2024; Aprovado em: 13/01/2025.

Referências

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n.1, p.8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

ANDRADE, Edson Francisco. Regime de Colaboração no financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco. *Educação*, Santa Maria. v. 38. n. 2. p. 389-402. maio/ago. 2013.

ARAUJO, 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://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83>. Acesso em: 13 abr. 2024.

AZEVEDO, Janete. Maria. Lins. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para educação municipal. *Educ. Soc*., Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. A competência concorrente no Brasil. In: GALLUPO, Marcelo Campos (Org.). *Brasil que queremos*: reflexões sobre o Estado democrático de direito. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007. p. 271-280.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Trad. Mariza Corrêa. 11. ed. Campinas: Papirus, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* [1988]. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 4.283, de 14 de março de 2001*. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26692>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 7.666 de 14 de dezembro de 2006*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=338654>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 15 de 22 de fevereiro de 2011*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. *Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012*. 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. Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, [2012]. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb001_12.pdf>. Acesso em: 29 maio 20124.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 413 de 22 de julho de 2014*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. *PLP 25/2019*. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CARVALHO, Elma. Júlia. Gonçalves. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): instrumento de soluções colaborativas para a educação ou uma nova estratégia de expansão e de controle do mercado educacional? *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n. 1, p. 103-128, jan./abr. 2018.

CANDIDO, Renato Alexandre Oliveira. *Regime de colaboração*: um recorte temporal dos artigos publicados na plataforma periódicos Capes (1996-2014). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e direito à educação nas constituições brasileiras*. Belo Horizonte: Mazza, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os desafios e as perspectivas do Regime de Colaboração e do Regime de Cooperação no Sistema Nacional de Educação. *37ª Reunião Nacional da ANPEd* – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis, SC. Disponível em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/os-desafios-e-perspectivas-do-regime-decolaboracao-e-do-regime-de-cooperacao-no>. Acesso em: 10 maio 2024.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de & MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Rev. Katál*. Florianópolis v. 10 n. esp., 2007.p. 37-45.

OLIVEIRA, Romualdo. Portela. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, ed. especial, p. 661-690, out. 2007.

SOUZA, Donaldo Bello & FARIA, Lia Ciomar Macedo. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino fundamental no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, 2004.