

**ASSOCIAÇÃO CULTURAL E EDUCACIONAL DO PARÁ-ACEPA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ-CESUPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Fernando Rocha Palácios

**A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO
BÁSICA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO, PROPOSTAS DO
GOVERNO FEDERAL E DOS EDUCADORES.**

BELÉM - PA

2016

**ASSOCIAÇÃO CULTURAL E EDUCACIONAL DO PARÁ-ACEPA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ-CESUPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Fernando Rocha Palácios

**A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO
BÁSICA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO, PROPOSTAS DO
GOVERNO FEDERAL E DOS EDUCADORES.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Direito (linha de pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos) do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, como requisito parcial para a obtenção de Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Patricia Kristiana Blagitz Cichovski

BELÉM - PA

2016

Fernando Rocha Palácios

**A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO
BÁSICA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO, PROPOSTAS DO
GOVERNO FEDERAL E DOS EDUCADORES.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Direito (linha de pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos) do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, como requisito parcial para a obtenção de Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Patricia Kristiana Blagitz Cichovski

Banca Avaliadora

Prof^ª. Dr^ª. Patricia Kristiana Blagitz Cichovski

Prof. Dr. José Cláudio Monteiro de Brito Filho

Prof. Dr. Francisco Sérgio Silva Rocha

Apresentado em: 27/01/2016

Conceito: aprovado

BELÉM - PA

2016

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela força e pela fé.

À minha mãe, por sua atenção.

Ao meu pai, por sua dedicação, apoio e compreensão.

À minha orientadora, pela dedicação e pelo apoio.

À todos os professores do programa de pós-graduação em direito do CESUPA, em especial ao Professor Elísio Bastos, por suas orientações na monitoria.

Aos meus tios Francisco e Vera, à Priscilla e à Vanessa, pelo apoio em um momento crucial.

À minha turma, pelo companheirismo e por possibilitarem um rico aprendizado.

Aos meus amigos de longa data, pelo apoio em todas as horas.

À todos aqueles que, direta e indiretamente, tenham participado da realização deste trabalho, minha gratidão.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo principal analisar as características da cooperação federativa na execução de políticas públicas educacionais, tendo como foco o financiamento da educação básica, as propostas do atual Governo Federal (Secretaria de Assuntos Estratégicos e Ministério da Educação) e do Fórum dos Educadores (CONAE). Compreendendo uma proposta interdisciplinar (direito, ciência política e educação) pretende-se realizar uma análise com enfoque jurídico do fenômeno. O campo de estudo delineado pelo tema contempla vários aspectos do federalismo. Porém, este se concentrará no federalismo cooperativo e nos subtemas a ele mais diretamente relacionado: seus princípios e características básicas; o estudo da coordenação, colaboração e cooperação; descentralização e centralização e as competências dos entes estabelecidas na Constituição. Metodologicamente está fundamentada em uma visão dialética do direito, sendo desenvolvida uma abordagem histórica e processual das políticas públicas educacionais no federalismo brasileiro, tendo em vista entender as origens e a dinâmica de transformações legais que foram constituindo as formas de relacionamento entre os entes federados na área educacional. Para a obtenção dos dados foi feita uma pesquisa documental e bibliográfica e na interpretação destes foi utilizado o método de análise do discurso. Da análise das legislações e documentos relacionados pode-se concluir que a cooperação intergovernamental no federalismo brasileiro, especificamente nas políticas educacionais, apesar de presente em todos os princípios que fundamentam as normas e as propostas, apresenta características bastante diferenciadas que trazem implicações significativas ao federalismo brasileiro e à Constituição Federal.

Palavras-chave: Estado federal. Federalismo. Cooperação intergovernamental. Política pública. Educação.

ABSTRACT

This work has as main objective to analyze the characteristics of federal cooperation in the implementation of educational policies, focusing on the financing of basic education, the proposals of the current Federal Government (Secretariat of Strategic Affairs and Ministry of Education) and the Educators' Forum (CONAE). Comprising an interdisciplinary approach (law, political science and education) intended to carry out a legal analysis of the phenomenon focus. The field of study outlined the theme covers various aspects of federalism. However, this will focus on cooperative federalism and sub-themes more directly related to it: its principles and basic characteristics; the study of coordination, collaboration and cooperation; decentralization and centralization and skills of the ones down in the Constitution. Methodologically it is based on a dialectical view of the law, being developed a historical and procedural approach of educational policies in the Brazilian federalism in order to understand the origins and dynamics of legal changes that were constituting forms of relationship between the federal agencies in the area educational. To obtain the data was made a documentary and bibliographic research and interpretation of these was used discourse analysis method. The analysis of legislation and related documents may be concluded that intergovernmental cooperation in the Brazilian federalism, specifically in education policy, although present in all the principles that underlie the rules and proposals, presents quite different features that bring significant implications to the Brazilian federalism and the Federal Constitution.

Keywords: Federal state. Federalism. Intergovernmental cooperation. Public policy. Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Modelo síntese

299

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Questões norteadoras	17
Quadro 2	Legislação e cooperação federativa na educação	228
Quadro 3	Evolução legal do PDDE	256
Quadro 4	Execução PDDE básico e ações – de 2009 a 2014	259
Quadro 5	Análise da cooperação intergovernamental no PDDE	262
Quadro 6	Análise da cooperação intergovernamental no FUNDEF/FUNDEB	272
Quadro 7	Análise da cooperação intergovernamental no documento da SAE	277
Quadro 8	Análise da cooperação intergovernamental no documento da SASE	287
Quadro 9	Análise da cooperação intergovernamental da proposta dos educadores	295

LISTA DE ABREVIATURAS

Sigla	Significado
ADCT	Ato de Disposições Constitucionais Transitória
ADEs	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BT	<i>Bundestreu</i>
BVerfG	Tribunal Constitucional Federal Alemão
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FNE	Fórum Nacional de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor
IR	Imposto de Renda
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRE	Lei de Responsabilidade Educacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
NOB	Normas Operacionais Básicas
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Organização da Seguridade Social
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
UEX	Unidade Executora
VAA	Valor Aluno Ano

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	ESTADO FEDERAL	21
1.1	CONTEXTO E SURGIMENTO, DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E ASPECTOS PRINCIPAIS	21
1.1.1	<i>Contexto e surgimento</i>	22
1.1.2	<i>Definição</i>	24
1.1.3	<i>Características e aspectos principais do federalismo e do Estado federal</i>	34
1.2	CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	51
1.3	FEDERALISMO COMO PROCESSO POLÍTICO E DEMOCRACIA	69
1.4	FEDERALISMO BRASILEIRO	81
1.4.1	<i>O Estado federal após a Constituição de 1988</i>	82
1.4.2	<i>Desigualdades na federação</i>	90
1.5	REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E SUA ORIENTAÇÃO COOPERATIVA	97
2	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O ESTADO CONTEMPORÂNEO (ESTADO MODERNO ATUAL)	122
2.1	PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE, BUNDESTREUE (FIDELIDADE À ALIANÇA OU LEALDADE FEDERATIVA), DEVER (COMPROMISSO) CONSTITUCIONAL DE COOPERAÇÃO, PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS (COLABORAÇÃO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO)	126
2.2	ASPECTOS DA SOCIEDADE, DO FEDERALISMO, DAS INSTITUIÇÕES E DO ORDENAMENTO BRASILEIRO	165
3	POLÍTICAS PÚBLICAS	180
3.1	DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	180
3.2	DEMOCRACIA, ESTADO FEDERAL, FEDERALISMO, CARACTERÍSTICAS E ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	186
3.3	CICLO OU PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	199
4	EDUCAÇÃO	212
4.1	EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES, PRINCÍPIOS DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL	213
4.2	A SOCIEDADE PÓS-MODERNA, OS DIREITOS HUMANOS/FUNDAMENTAS, A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL MATERIAL E SEU EMBATE IDEOLÓGICO NO BRASIL	231
4.2.1	<i>Embate ideológico nos escritos sobre educação, envolvendo centralização e descentralização</i>	242
5	POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, AS PROPOSTAS DO GOVERNO FEDERAL E AS PROPOSTAS DOS EDUCADORES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	255
5.1	PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE	256

5.2	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF/ FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORIS DA EDUCAÇÃO/FUNDEB	263
5.3	PROPOSTAS DO GOVERNO FEDERAL	272
5.4	PROPOSTAS DOS EDUCADORES	287
	CONCLUSÃO	296
	REFERÊNCIAS	302
	APÊNDICE	317
	ANEXO	326

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 é considerada um marco institucional na luta pelos direitos sociais da população brasileira, sendo denominada de Constituição Cidadã. O Estado federal foi o modelo escolhido pelo constituinte, em função de razões históricas, culturais, econômicas e geográficas, para viabilizar a concretização dos direitos dispostos na Constituição.

O Estado federal da Carta Magna de 1988 caracteriza-se pela tripartição entre os entes – União, Estados e Municípios – em que cada qual tem autonomia executiva e legislativa, com seus respectivos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de mesma forma independente, representando uma divisão política do Estado, nem sempre realizada de forma harmônica e coordenada. O federalismo da referida Constituição representa o seu processo político, calcado em um Estado democrático.

A complexidade social, econômica, política e administrativa, desde a Constituição de 1988, o Estado tem sido demandado a fornecer melhores serviços públicos e possibilitar que direitos sociais sejam usufruídos em sua plenitude. Para tanto, alguns processos e instrumentos de relações intergovernamentais entre os entes da federação têm sido experimentados, considerando suas respectivas competências constitucionais.

Essas relações em um Estado federal e social precisam assumir práticas cooperativas, haja vista o alcance dos objetivos fundamentais constitucionais, a busca da igualdade material e o compromisso de solidariedade que devem pautar as competências constitucionais. Há na Constituição de 1988 um dever constitucional de cooperação, baseado no princípio da solidariedade entre os entes, da lealdade federativa (*Bundestreue*).

As políticas públicas, ações estatais, organizadas ou não com a participação da sociedade civil, com o objetivo de transformação da sociedade, suscitam inúmeros debates nos campos da ciência jurídica, da política e da administração pública sobre as melhores formas de elaboração, implementação e avaliação dessas políticas em uma federação. Um desses embates gira em torno da centralização e da descentralização, tensão dialética necessária a um Estado federal, em prol de uma manutenção maior da autonomia dos entes ou de uma centralização de competência no ente central.

O foco deste trabalho diz respeito às políticas educacionais. A Constituição de 1988 não apresenta de forma detalhada as funções de cada ente federal, apenas indica a responsabilidade dos entes em relação aos níveis educacionais e determina que o acesso à

educação deva ser uma competência comum aos três entes. Contudo, em função de seu poder político, do papel de coordenação nacional e da necessidade de redução das desigualdades regionais, estudos têm demonstrado uma centralização política e principalmente financeira na União, conseqüentemente, da elaboração, implementação, avaliação e controle das políticas públicas.

Necessário ressaltar que, de acordo com o atual arranjo federativo, os Estados e Municípios podem constituir seus sistemas de ensino de forma autônoma, regulados pelas normas gerais da federação, embora sua efetivação não ocorra sem conflitos e contradições¹.

Esses conflitos, por um lado, são inerentes à dinâmica federativa quando das predominantes dicotomias entre centralização e descentralização, simetrias e assimetrias. Por outro, no campo educacional, são marcados por ideologias que compreendem de forma diferente a gestão do Estado. Há os que defendem uma forte participação da União como ente coordenador e executor de políticas públicas, assim como, os defensores de um papel da União mais restrito à coordenação e à regulação.

Esse embate ideológico marca a história da educação brasileira, tendo implicações não apenas no campo pedagógico, mas jurídico e administrativo. Em relação ao campo pedagógico, os humanistas-radicais² advogam que a finalidade da educação é substantiva e política³, relacionada com a formação de um cidadão capaz de participar ativamente de uma sociedade, excludente e desigual, e que apenas por meio da educação se poderá ultrapassar essa realidade. Os liberais⁴ estão mais preocupados com uma educação formal ou instrumental⁵ que prepare adequadamente para o trabalho, única forma de uma pessoa, por seus próprios méritos, mudar a sua realidade e a de outras.

Na Constituição, o embate se fez presente, tendo sido estabelecidas algumas propostas de consenso entre os constituintes. Isso é possível constatar no artigo 205, quando dispõe como finalidade da educação o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹ WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Regime de Colaboração entre os entes federados**: sua expressão a partir dos Municípios do Rio Grande do Sul. 2010. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf>. Acesso em 04/08/2015

² LESSARD, Claude; TARDIF, Maurice. As transformações atuais do ensino: três cenários possíveis na evolução da profissão de professor? In: TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O ofício de professor**: história, perspectivas e desafios internacionais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

³ DEMO, Pedro. Qualidade da educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo: FFC, n.º. 2, p. 11-26, jul./dez., 1990.

⁴ LESSARD; TARDIF, *Opus citatum*, 2013.

⁵ *Ibidem*.

No que se refere à organização do Estado federal, a partir da Constituição de 1988, os humanistas-radicais alegam que políticas neoliberais utilizaram o processo de descentralização para atribuir significativas responsabilidades da educação básica aos municípios, sem lhes dar as condições de gestão e financeiras necessárias. Os liberais destacam, por outro lado, o forte centralismo da União em determinadas políticas, o que tornou a gestão pública burocratizada, lenta e com pouca efetividade, prejudicando o desempenho e a qualidade da educação.

As políticas públicas educacionais de financiamento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de regulação e avaliação, como a Prova Brasil, os parâmetros curriculares nacionais, além de programas federais como o Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com transferências de recursos diretamente às unidades escolares, desconsiderando os Estados e Municípios⁶ são exemplos de políticas centradas na União. Esse fato ocorreu tanto em governos considerados neoliberais, como o de Fernando Henrique Cardoso, como os mais ligados às forças progressistas, como o de Luiz Inácio Lula da Silva.

Esse processo de implementação de políticas tem impacto direto na governabilidade dos Estados e Municípios, gerando atritos e muita desconfiança entre eles e deles com a União, atingindo diretamente as experiências de cooperação e colaboração para a concretização das competências comuns, o que coloca em risco o federalismo brasileiro.

Deve ainda ser ressaltado que a CF/88, no artigo 211, estabelece que os entes federados devam organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Ao mesmo tempo, reparte as competências e responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais.

O papel principal da União seria o de prestar assistência técnica e financeira aos demais entes visando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, exercendo desse modo função redistributiva e supletiva (Emenda Constitucional nº 14, de 1996). Os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e Estados e o Distrito Federal em parte do ensino fundamental e no ensino médio (Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

Os atuais debates nacionais do segmento dos educadores têm centrado as discussões na efetivação do regime de colaboração. A Conferência Nacional de Educação (CONAE), em

⁶ VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

2014, alegando a falta de condições (financeiras e administrativas) da maioria dos Municípios para gerenciar de forma equitativa e qualitativa a educação fundamental, propôs a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Nessa linha, o Ministério Educação lançou documento preliminar para a discussão nacional de uma nova forma de organização da educação da nacional.

Há propostas mais diretas, como a do Senador Cristovam Buarque, que sugere a federalização da educação básica, em que a União assumiria o planejamento, a gestão, o financiamento e a avaliação da maioria das políticas, ficando os Estados e Municípios encarregados, “possivelmente”, da merenda e do transporte escolar.

Os críticos alegam que com essas propostas se voltaria a uma realidade já vivenciada pelo Brasil em anos anteriores, além do mais, questionam com base em que constatações a União poderia ser considerada como exemplo de excelência em gestão? Ademais, como poderia um único ente realizar uma competência comum, se a Constituição estabeleceu como responsabilidade de todos os entes?

Por último, o segundo governo da Presidente Dilma Roussef traz uma proposta política com o tema “Brasil, Pátria Educadora”, elaborada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, que defende a priorização do investimento em educação básica de qualidade em todo o território nacional, com a reformulação do federalismo em que a União assumiria os locais que mais necessitam de apoio; novos organismos seriam criados, como o colegiado transfederal, no qual a União, Estados e Municípios trabalhariam em conjunto nas ações corretivas.

Tendo esse contexto como cenário, este trabalho se propõe a responder a seguinte questão: de que forma a cooperação federativa pode ser interpretada na concepção e execução de políticas públicas da educação básica, com foco nos aspectos de financiamento, nas propostas dos educadores e do governo federal?

Apresenta como objetivo central analisar as concepções de cooperação federativa presentes nas políticas públicas educacionais, com foco no financiamento das políticas públicas de educação básica, nas propostas do atual governo federal (Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE – e Ministério da Educação/ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – MEC/SASE) e na proposta do Fórum dos Educadores (CONAE). Trata-se de uma abordagem à luz das teorias do Estado, do direito constitucional e do federalismo, salientando, porém, a necessidade de uma visão multidisciplinar ao se constatar as peculiaridades da área educacional.

De forma específica, propõe-se a: 1) analisar o Estado federal e o federalismo, seu desenvolvimento, características e peculiaridades; 2) compreender os aspectos jurídicos dos conceitos de cooperação, colaboração e coordenação no federalismo e nas relações intergovernamentais; 3) construir instrumento metodológico de análise das políticas públicas em seu aspecto jurídico, considerando a relação entre cooperação, coordenação, centralização, descentralização e políticas públicas; 4) analisar a compatibilidade ou não entre a cooperação enunciada no ordenamento brasileiro e a traçada em programas, projetos e ações governamentais.

Trabalha-se a hipótese de que a cooperação entre os entes no federalismo brasileiro, na área educacional, apesar de presente em todos os princípios que alimentam as normas e propostas, assume concepções bastante diferenciadas, ora associada à coordenação da União e à centralização, ora a uma maior flexibilidade na gestão e à descentralização.

O presente estudo justifica-se no auxílio à ciência jurídica na formação de categorias jurídicas analíticas sobre as políticas públicas. Instrumentos que possam enfrentar os desafios que se impõe à concepção, implementação e gestão de ações complexas, inter-setoriais e articuladas⁷. Entender o direito como dimensão institucional das políticas públicas é compreender que as normas jurídicas estruturam essas políticas, com seu grau de descentralização, autonomia, coordenação, relações inter-setoriais, colaborando para evitar sobreposições, lacunas e disputas em políticas públicas⁸.

Espera-se contribuir para as discussões na área, ao esclarecer o conceito de cooperação federativa no campo educacional. Pela especificidade da questão, não cabe uma visão positiva do direito, no sentido de proposição de normas capazes de solucionar a questão. De fato, não há uma única solução, mas espera-se discernir melhores formas de integração federativa, já presentes em algumas políticas em execução, que possam orientar a gestão das políticas públicas para o caminho de uma educação com melhor qualidade para todos.

Quanto à metodologia, alguns aspectos merecem ser ressaltados para a compreensão de como a pesquisa de desenvolveu. A temática da pesquisa relaciona o federalismo cooperativo com as políticas públicas educacionais. Importante destacar que o campo de estudo delineado pelo tema contempla vários aspectos do federalismo. Porém, este se concentrou no federalismo cooperativo e nos sub-temas a ele mais diretamente relacionados:

⁷ COUTINHO, Diogo R; FARIA, C. A. P. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1º ed. v.1, p. 181-200. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013.

⁸ *Ibidem*.

seus princípios e características básicas; o estudo da coordenação, colaboração e cooperação; descentralização e centralização e as competências dos entes estabelecidas na Constituição.

No que se refere às políticas públicas educacionais a ênfase foi sobre os aspectos cooperativos que podem ser evidenciados nas políticas e propostas em análise. Mas, para identificá-los foi necessário abordar características das políticas, os atores envolvidos em sua proposição e elaboração, além de analisar modelos de ciclo básico de implementação.

Assim, em um primeiro momento, procura-se esclarecer os conceitos de federalismo cooperativo, tendo como orientação as experiências internacionais e a brasileira. Do mesmo modo, analisa-se a educação brasileira em seu contexto histórico, dando-se destaque aos aspectos de cooperação/colaboração na legislação geral e específica. Em um segundo momento, fundamentando-se na investigação desenvolvida na primeira parte realiza-se uma análise sobre o desenho jurídico-institucional de políticas públicas educacionais e de propostas em discussão, em especial, as discussões que levaram ao Plano Nacional de Educação (PNE) e à proposta de instituir um Sistema Nacional de Educação.

Ao se aprofundar a análise da temática percebeu-se que uma visão positivista do direito, na qual a correta interpretação da norma legal é válida para a compreensão de um dado fenômeno, não seria suficiente no caso das políticas públicas em educação. Uma visão dialética do direito compreende a lei como um parâmetro a ser considerado na interpretação de determinado fenômeno, porém associado “com um diálogo entre o conhecimento e a realidade material no qual as condições materiais influenciam no conhecimento humano (materialismo histórico e dialético)”⁹.

A história e os eventos que marcam transformações de pensamentos e ações são instituídos ora por leis, ora resultam em novas leis que estabilizam determinado contexto espacial-temporal. Espacial, pois os contextos se apresentam diferenciados em termos de história, recursos e estrutura. Temporal, pois em um mesmo tempo os contextos se apresentam diferenciados.

De acordo com a primeira visão, Coutinho salienta que as normas jurídicas estruturam o funcionamento das instituições de uma dada política, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta ou indiretamente ligados a tais políticas¹⁰.

⁹ CARDOSO, Lais Vieira. Por uma visão crítica do Direito: análise da evolução da Ciência do Direito e dos direitos de nova geração. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=16>>. Acesso em: 10/09/2015, p. 3.

¹⁰ COUTINHO, 2013.

De forma mais objetiva, na análise das políticas públicas educacionais percebeu-se a influência de diferentes atores na elaboração e na interpretação das normas jurídicas. Estas vêm sofrendo ao longo dos anos alterações que não são apenas adequações formais ao tempo, mas resultado da interação da vontade humana com o processo histórico que se traduzem na evolução social, política, econômica e cultural da sociedade. É nesse sentido que a dupla influência que exercem entre si, as variáveis federalismo cooperativo e políticas públicas educacionais, são analisadas neste trabalho.

Para a obtenção dos dados foi feita uma pesquisa documental e bibliográfica. Isto se deu em razão das políticas em execução e as novas proposições por parte do governo federal e dos educadores terem sido analisadas com base em legislação específica, em documentos e em artigos científicos.

Para a análise dos textos foi utilizada a técnica de análise do discurso. Parte-se do pressuposto de que todo discurso contido em uma lei, política ou proposição de política é uma construção social, não individual, e que só pode ser analisado considerando seu contexto histórico-social, como foi produzido, por quais autores, o posicionamento desses autores na sociedade.

Além dos textos contidos nesses documentos há de considerar outros textos produzidos e que acabam por configurar determinado contexto de aceitação ou rejeição das teses defendidas. É bem o caso das políticas públicas educacionais, marcadas por concepções de realidade e sociedade diferenciadas são justificadas ou criticadas pelos educadores-pesquisadores na elaboração de seus artigos e nas discussões em fóruns acadêmicos e não acadêmicos.

Outra ferramenta metodológica utilizada na pesquisa foi a elaboração de um conjunto de questões norteadoras. O objetivo é dar certa uniformidade à análise dos diferentes documentos a partir da definição de certos indicadores para as categorias de federalismo, relações intergovernamentais, políticas públicas, cooperação e democracia, oriundos da revisão teórica empreendida. O quadro 1 apresenta as questões e os indicadores.

Quadro 1: questões norteadoras

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Os entes federais isoladamente Os entes em diferentes combinações Os entes com participação da União Os entes representados em Comitês Comitês com a participação da sociedade

2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	Coordenação com papel indutor/sem papel indutor Colaboração vertical Colaboração horizontal Cooperação vertical Cooperação horizontal
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Avaliação; apoio; correção; controle; uniformidade das políticas.
4. Qual a estrutura da cooperação entre os entes?	Instâncias permanentes de negociação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entre Estados e Municípios. Fóruns de acompanhamento.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Convênios; Consórcios; Arranjos
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Sinônimos Cooperação obrigatória com necessidade de legislação Cooperação Voluntária Regime de Colaboração
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Sem necessidade Há necessidade
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas) Cooperativo descentralizado (segundo a Constituição).
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias Transferências voluntárias.
10. Características da política	Estabilidade; Adaptabilidade; Promoção do bem-estar geral; Qualidade de implementação (questão técnica); Coerência e coordenação com outras políticas; Eficiência.

Fonte: elaborado pelo autor

A dissertação apresenta a seguinte estrutura. Após esta introdução, o primeiro capítulo analisa o Estado federal, no qual se discorre sobre seu contexto e surgimento na Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América. Apresenta-se, as características e algumas especificidades do federalismo e do Estado federal, ou seja, os aspectos básicos do que pode ser chamado de federalismo e Estado federal.

Neste primeiro capítulo também é explorada a tensão dialética entre a unidade e a diversidade, tema importante no que se refere às políticas públicas. Há de se buscar o meio termo no Estado Federal, como forma de manter a coesão e a harmonia dos entes na federação. O meio termo pode ser considerado o ponto ótimo do Estado federal, sendo a descentralização inafastável à este modelo de organização estatal.

No primeiro capítulo também é explorado o federalismo como processo político e a democracia em que se procura afirmar que o federalismo é um princípio de organização

política, imanente a qualquer Estado federal, e que para sua implementação necessita da democracia. É neste modelo de governo que o processo político atinente ao federalismo tem mais liberdade e fluidez para que ocorra. Percebe-se que o federalismo é essencial ao Estado federal, e vice-versa.

São apresentados inúmeros dados, de diversos autores e institutos de pesquisa, sobre as desigualdades presentes na federação brasileira. Desigualdades que tornam assimétrica a federação e maculam a Constituição da República de 1988, ao impedir o cumprimento dos objetivos fundamentais, de seus direitos fundamentais e da igualdade material.

A repartição de competências é o último tema explorado no primeiro capítulo. Na Constituição de 1988 adotou-se um federalismo cooperativo, com a atribuição aos entes subnacionais de uma maior participação nas competências concorrentes e da conjugação de esforços para a concretização das competências do artigo 23, essencial a este trabalho. A disposição de competências, os objetivos fundamentais e a busca da igualdade material permitem afirmar que há um compromisso de solidariedade dos entes para com as competências elencada na Constituição.

No segundo capítulo são apresentadas as relações intergovernamentais e o Estado contemporâneo (Estado moderno atual), reflexo das demandas sociais e de uma maior uniformidade social, econômica e política. São apresentados também o princípio da solidariedade, a lealdade federativa, o dever constitucional de cooperação que, juntos, formam instrumentos necessários para a criação de uma doutrina nacional que tenha como foco dar diretrizes às ações dos entes estatais, à negociação política no federalismo e às respostas dadas pelo Judiciário aos conflitos federativos.

Neste capítulo serão trabalhadas as diferenças entre as principais relações intergovernamentais (colaboração, cooperação e coordenação), bem como, algumas características da cooperação discutidas pela doutrina pátria e comparada. Ainda no segundo capítulo, serão expostos, de forma resumida, aspectos que dificultam a adoção de um federalismo cooperativo.

No terceiro capítulo são delineadas as políticas públicas. Apresenta-se algumas definições sobre as políticas públicas, fazendo ressalva no que se refere ao conceito que compreende ser imprescindível a participação popular. Não se pretende reduzir a este ponto, pois a participação do Estado é essencial para definir o que seja política pública; contudo, não se pode deixar de considerar a participação popular. Estado e sociedade definem as políticas públicas.

São apontadas a relação entre a democracia, o Estado federal, o federalismo e as características e atores das políticas públicas. Percebe-se que qualquer política pública necessita averiguar, para sua elaboração, implementação e avaliação, a organização do Estado. Nesse sentido, explica-se o ciclo ou processo de elaboração e implementação das políticas públicas no afã de elucidar a análise das políticas de financiamento, das propostas do governo federal e dos educadores.

No quarto capítulo são realizados comentários sobre a educação, especificando algumas disposições nas Constituições anteriores a de 1988, bem como, os princípios da educação na Constituição de 1988 e a legislação educacional, no intuito de se compreender o processo histórico e as bases da educação nacional.

No mesmo capítulo, são apresentadas a sociedade pós-moderna, os direitos humanos/fundamentais, a educação como direito humano de forma a alcançar um direito fundamental material, não apenas disposto nos instrumentos normativos mais importantes, mas como um direito necessário ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Para em seguida apontar o embate ideológico presente nos debates sobre a educação nacional.

No quinto capítulo é exibida a análise sobre as políticas públicas de financiamento (FUNDEB e PDDE), as propostas do governo e a proposta dos educadores, de forma a comparar com a teoria apresentada, para verificar se há ou não observância da organização do Estado brasileiro (Estado federal) e seu federalismo nas políticas públicas e nas propostas examinadas. É utilizado o quadro de questões norteadoras apresentados anteriormente. Ao final, são apresentadas as considerações finais, enfatizando-se as conclusões sobre o questionamento central e a hipótese inicial dessa dissertação.

1 ESTADO FEDERAL

O modelo de Estado federal é adotado por muitos países na atualidade. Sua adoção, por se um modelo de organização política que distribui espacialmente o poder, está relacionada ao desenvolvimento da democracia e a maior participação das pessoas nas decisões políticas que interferem em suas vidas.

O Brasil, desde a monarquia, mesmo como Estado unitário, já apresentava aspectos de federalismo¹¹. Entretanto, a história política do Estado brasileiro e do federalismo, tem sido caracterizado por momentos ora mais centralizadores, ora mais descentralizadores. Há uma tensão entre o centro e a unidade.

A Constituição de 1988 apresenta inovações importantes ao modelo federativo brasileiro. Isso decorre tanto das afinidades políticas com o referido modelo¹², quanto do momento histórico então vivido e pela necessidade de normatizar e concretizar mudanças sociais, econômicas e políticas que a sociedade brasileira almejava.

A complexidade do modelo federativo apresenta implicações para a efetivação de políticas públicas, sendo necessário entender seus elementos constituintes. É sobre a organização do Estado, dito federal, que as políticas públicas serão planejadas, executadas e avaliadas.

Este capítulo pretende elucidar seu surgimento, definição, características, o contexto atual, dentre outros aspectos importantes, tendo sempre em vista a cooperação federativa como fator institucional necessário à concretização da Constituição de 1988, em especial, as políticas públicas educacionais.

1.1 CONTEXTO E SURGIMENTO, DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E ASPECTOS PRINCIPAIS

A definição diz bastante sobre o Estado Federal e o federalismo, mas contribuirão ainda mais ao entendimento do problema, as características, particularidades e elementos do Estado federal e do federalismo. Percebe-se que há uma diferença entre os dois termos, não

¹¹ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

¹² Diz-se afinidade, pois somente na Constituição unitária (1824) e nas autoritárias (1937 e 1967) o federalismo e o Estado federal conhecidos foi suprimido ou muito mitigado.

são sinônimos, e esta diferença faz parte da importância do tema e do problema acima proposto.

Nesta seção serão delineados o contexto e o surgimento do federalismo e do Estado federal, as definições dos dois termos acima dispostos, suas características e seus aspectos principais.

1.1.1 Contexto e surgimento

O modelo de Estado federal surge com a Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América (EUA), juntamente com a jurisdição constitucional e a separação de poderes¹³. Mas esta primeira Constituição trilhou um longo caminho até ser o suporte de todos os ordenamentos modernos.

A Constituição de 1787 dos EUA representou o surgimento do constitucionalismo moderno, diferente das constituições anteriores que tinham apenas aspectos de organização do Estado e alguma propensão de controle sobre os governantes, no caso o rei; contudo, não eram impositivas para que fossem respeitadas¹⁴.

Tal situação muda com a referida Constituição, pois ela passou a ser escrita, mas de forma impositiva, com um Poder capaz para tanto: o Judiciário. “A Constituição moderna não se caracteriza, entretanto, propriamente pela forma escrita, mas pelo fato de que a estrutura total do Estado deva ser regulada em um documento escrito único”¹⁵.

A racionalização da forma jurídica, tanto do constitucionalismo como do absolutismo, originava-se do pensamento jurídico romano. Em compensação, a racionalização do conteúdo jurídico, a redução dos preceitos jurídicos positivos, (...) em alguns poucos princípios jurídicos materiais que se pretendem imutáveis, deriva do Direito Natural racional. Ambas as racionalizações, formal e material, do direito tiveram que intervir para gerar a crença na possibilidade de uma estrutura unitária de poder do Estado mediante uma codificação sem lacunas das normas jurídicas fundamentais¹⁶.

A fixação do direito por escrito é necessária nos casos em que se produzem mudanças repentinas nas relações de poder, pois não existe mais uma tradição incontestável; contestando

¹³ KLAUTAU FILHO, Paulo. **A primeira decisão sobre controle de constitucionalidade: Marbury v. Madison** (1803). 2003. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/50/50>. Acesso em: 06/12/2014.

¹⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta, 2001. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Maipu 371, 1970. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.

¹⁵ HELLER, Hermann. *Teoría do Estado*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p. 318.

¹⁶ *Ibidem*, p. 321.

também a regulamentação que sustenta aquele que dita as normas¹⁷. Consequência disso foi a criação do Poder Judiciário mediante a concepção de que este Poder seria o elo mais fraco, nunca tendo êxito sobre os Poderes Executivo e Legislativo, para a proteção dos direitos e do texto constitucional em face dos atos dos demais poderes, limitando-os¹⁸

Para alguns autores o surgimento do federalismo ocorreu pela Constituição de 1787 que ainda possibilitou a separação de poderes, o federalismo e o constitucionalismo¹⁹. Para Elazar, ocorreu o contrário. A Constituição de 1787 surgiu do federalismo, por representar a sociedade de sua época: a estrutura básica das instituições e do governo; a realidade política; a existência de um processo revolucionário; o ideal político que os cidadãos esperam da Constituição; e por representar a adaptação moderna de uma antiga constituição²⁰ tradicional²¹.

A Constituição é de suma importância ao Estado federal, por representar o pacto federativo adstrito em suas normas²². Nela está distribuída a repartição do poder político dentro de determinado território²³. Assim além de estabelecer o que significa o Estado federal, sua organização, distribuição de competências, distribuição de recursos, distribuição de poder político, representa a forma como o pacto federativo de uma determinada Constituição se concretiza, bem como, na forma e nos procedimentos de sua proteção.

Se a Constituição moderna surgiu do federalismo ou este surgiu daquela não é muito importante a este trabalho. O que mais importa neste momento é delinear que a Constituição de 1988 é a base do federalismo brasileiro e dela pode ser extraído o que se pretendeu em organizar o Estado brasileiro de acordo com o modelo federal.

Sobre o Estado federal que a educação, como direito fundamental, é realizada. As políticas públicas, dispostas tanto na Constituição, quanto as demais criadas pelos administradores ou por outros atores políticos, devem sempre se basear na organização do

¹⁷ HELLER, 1968.

¹⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; e JAY, John. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

¹⁹ SÁNCHEZ, José Acosta. *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*. Fundamentos de la democracia constitucional. Madrid: Tecnos, 1998.

²⁰ A Constituição, com “C” maiúsculo, representa uma Constituição escrita, de limitação de poder por meio de documentos formais. A constituição, com “c” minúsculo, é a constituição dos antigos, do mundo das ideias.

²¹ ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalismo*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

²² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982; HORTA, Raul Machado. *Constituições federais e pacto federativo*. *Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, n. 17, p. 165-182, 2000.

²³ REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

Estado. Caso não considerem o Estado federal e seu federalismo, muito provavelmente, qualquer política pública educacional estará fadada ao insucesso.

Em seguida será delimitada a definição do Estado federal e do federalismo, tanto para a ciência política, quanto para o direito, o que demonstra sua multidisciplinaridade e interdisciplinaridade com diversas matérias além da teoria do Estado e do direito.

1.1.2 Definição

O federalismo e o Estado federal é uma matéria de análise estritamente das ciências sociais, dentre elas a ciência política e o direito – especialmente a teoria geral do Estado. A economia estuda esta organização do Estado por meio do chamado federalismo fiscal. A ciência política apresenta renomados doutrinadores ligados com estudos ligados ao federalismo com base em sua organização, no seu poder política, e sua relação com a sociedade. O direito estuda o federalismo e o Estado federal precipuamente pela teoria do Estado e pelo Direito Constitucional.

Vários são os enfoques do federalismo, mas três se destacam – econômico, político e neo-institucionalista.

O enfoque econômico estaria ligado à eficiência na alocação de bens e custos. Por exemplo, a teoria econômica do federalismo fornecerá argumentos referentes aos custos e benefícios da descentralização, ou seja, irá se ocupar dos efeitos do federalismo na satisfação da demanda²⁴. Seria uma abordagem da Economia normativa, da econômica política do federalismo financeiro²⁵, explicando-o à luz de fatores políticos e vicissitudes históricas²⁶.

O enfoque político foi atribuído pela ciência política. Os politólogos queriam evitar uma linguagem estritamente normativa e estática dos juspublicistas e a visão do enfoque econômico²⁷. Criticaram o federalismo dual e competitivo, apontando que isso levaria a sua inexistência, e como avanços, propuseram o federalismo cooperativo, estudando a origem e a

²⁴ SILVEIRA, Alexandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos**. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Coimbra: Almedina, 2007.

²⁵ Federalismo financeiro que faz referência ao denominado federalismo fiscal. Para Cabral, o federalismo fiscal é uma tradução reducionista da expressão “fiscal federalism”, pois o federalismo financeiro envolve duas vertentes das finanças públicas: a determinação de despesas e a determinação de receita (CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2013)

²⁶ CABRAL, *Opus citatum*, 2012.

²⁷ *Ibidem*.

estabilidade²⁸. Entretanto, não conseguiram livrar-se dos registros econômicos e jurídico-constitucionais, o que demonstra a interdisciplinaridade²⁹ da problemática federativa³⁰.

O enfoque neo-institucionalista entende que a Constituição consegue controlar a condução dos interesses federados, utilizando-se para tanto a teoria econômica da escolha coletiva (*public choice*) e a teoria dos jogos³¹, pois parte-se do pressuposto que o federalismo estaria mais próximo de um jogo, em que os jogadores definiram as estratégias e as decisões a serem tomadas de acordo com as regras e objetivos do jogo³². O federalismo é concebido como um “*sistema de restrições jurídico-constitucionais ao exercício do poder governativo disperso numa pluralidade de entes autônomos em concorrência*”³³. É uma teoria que tenta explicar a relação das organizações com as instituições, a relação das políticas com a Constituição.

Percebe-se que a análise do federalismo e do Estado federal somente pelo direito, perderia toda a gama de conexões que podem ocorrer entre o sistema normativo e as outras ciências, principalmente as sociais. A complexidade do sistema federal, normativo, econômico, político, cultural, seria perdida caso se propusesse uma análise estritamente positiva de apenas umas dessas matérias. É nesse sentido que a própria definição de federalismo não se evidencia estritamente jurídica, mas apresenta contornos políticos, sociais e culturais.

Ressaltado os diferentes enfoques e a necessidade da análise interdisciplinar do federalismo há de se trazer uma diferença crucial entre federalismo e Estado federal que, muitas vezes, passa despercebida por muitos estudiosos do tema, inclusive por pesquisadores da área jurídica que não têm o intuito de diferenciá-los, apontando, de forma corriqueira, somente o conceito de Estado federal.

Importante que se destaque que não existe uma definição universal de federalismo, pois cada qual é marcada pela diversidade de acepções e proximidades entre elas³⁴. Maurice Croisat destaca que para conceituar o federalismo, primeiro há que se diferenciar entre federalismo e federação. O federalismo diz respeito às ideias, aos valores de uma sociedade,

²⁸ SILVEIRA, 2007.

²⁹ Bem como multidisciplinar.

³⁰ CABRAL, 2013.

³¹ Explica o comportamento das unidades governamentais quando da tomada de decisões (CABRAL, *Opus citatum*, 2013).

³² CABRAL, *Opus citatum*, 2013.

³³ SILVEIRA, *Opus citatum*, 2007, p. 234.

³⁴ CROISAT, Maurice. *El federalismo em las democracias contemporâneas*. Barcelona: EDITORIAL HACER, 1995.

“las concepciones del mundo que expresan <<una filosofía comprensiva de la diversidad en la unidad>>”^{35 36}.

O federalismo diz respeito ao mundo das ideias, dos valores, que uma dada sociedade atribui ao Estado, especificamente à sua organização. Por vezes é tido como um espírito político daquela comunidade. O federalismo descreve o valor do pacto federal que é exposto na forma como é conduzido: a vontade maior ou menor pelos preceitos federativos (princípios, normas, tradição, dentre outros).

Ao passo em que a federação é a aplicação concreta do federalismo, “hacia las distintas organizaciones institucionales posibles para incorporar varias unidades autónomas al ejercicio de un gobierno central, sobre rigurosas bases constitucionales”^{37 38}. Desta forma, a federação representa a configuração do ideal no real, no prático. Representa, nesse sentido, o aspecto normativo do federalismo. É na federação que o federalismo é aplicado, concretizado. Da mesma forma, não existe federação sem o federalismo, sem uma filosofia da diversidade na unidade³⁹; sem um conjunto de ideias que a guie, quase que necessariamente dispostos na Constituição⁴⁰.

A federação seria a normatização do federalismo. Contudo, um não implica na extinção ou sobreposição do outro. O Estado federal, mesmo que o deseje, não poderá anular o federalismo, da mesma forma que o aquele não poderá destruir este. O Estado federal, pela Constituição, apresenta uma normatização do federalismo, que pode tomar diversas direções. Uma delas é o chamado federalismo cooperativo⁴¹, que tem enormes influências sobre todas as atividades do Estado. Há de certa forma, uma complementação necessária e quase que invariavelmente indissociável, pois um não anula o outro, ao passo que se complementam.

³⁵ As concepções do mundo que expressam uma filosofia compreensiva da diversidade na unidade (tradução nossa).

³⁶ CROISAT, 1995, p. 20

³⁷ Para as distintas organizações institucionais possíveis para incorporar várias unidades autônomas al exercício de um governo central, sobre rigorosas bases constitucionais (tradução nossa).

³⁸ CROISAT, *Opus citatum*, 1995, p. 21.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Por vezes esse conjunto de ideias pode estar na forma como a política é realizada naquela sociedade. Ou em outros textos normativos de posição hierárquica inferior à Constituição, por exemplo, normas infraconstitucionais que estabeleçam de que forma as relações intergovernamentais cooperativas sejam realizados, concretizando o parágrafo único do artigo 23. Ou, pode estar também na discriminação e o limite da barganha política, por parte dos entes subnacionais em face do central, através de normas ou da própria experiência política daquela comunidade.

No federalismo há um processo político que não pode ser evitado e nem dispensado. Para a própria organização do Estado, com vistas a um fim, precisa observar o jogo político do Estado federal, de forma a não impor, mas acordar os objetivos dos entes, de acordo com os objetivos constitucionais. Mais adiante será explicado o federalismo como processo político.

⁴¹ Ver seção 2.1

Portanto há uma diferença, mesmo que para muitos estudiosos esta distinção não seja necessária. Diferenciar federalismo e federação representa uma maior certeza sobre o quê se está argumentando e estudando. O direito é uma ciência necessariamente argumentativa, precisa de conceitos para se continuar arrazoando de forma coerente e concisa.

Pode-se, desta forma, compreender o grande problema de se conceituar o federalismo e o Estado federal. Para muitos que trabalham com o federalismo, no dia a dia da profissão, federalismo e Estado federal são sinônimos. No presente trabalho a distinção se mostra importante ante as diversas definições e características do federalismo, no intuito de melhor compreensão da matéria versada de forma didática⁴².

O termo “federal” é derivado da palavra latim *feodus*, que vem do termo hebreu *brit*, que significa “*covenant*”⁴³, ou pacto, convênio, convenção, ajuste, contrato, tratado, todas traduções para o português.

In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them^{44 45}.

A essência de um sistema federal é a parceria estabelecida e regulada por um pacto. Esse pacto é realizado entre aqueles parceiros que visam ao estabelecimento de uma unidade especial entre eles. É um pacto, segundo Elazar, um pacto entre pessoas de mesma capacidade jurídica e mesma forma. Ao menos se pressupõe esta igual capacidade, ante a disposição de um pacto.

Isso reforça o poder de aliança que existe no federalismo, mesmo que não se adote uma teoria liberal⁴⁶ como a de Elazar; no sentido do poder de escolha dos participantes de uma determina comunidade em fomentarem e realizarem acordos para se manterem unidos. A aliança em qualquer federação é necessária para a manutenção da unidade.

⁴² Deve-se observar que nem sempre haverá autores que farão tal distinção. Desta forma, não se terão dois conceitos: um sobre federalismo e outro sobre Estado federal.

⁴³ ELAZAR, 1991.

⁴⁴ Em essência, um arranjo federativo é de parceria, estabelecida e regulamentada por um convênio, cujas relações internas refletem o tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e na tentativa de fomentar uma unidade especial entre eles (tradução nossa).

⁴⁵ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991, p. 5.

⁴⁶ Liberal no sentido da capacidade de que todos expressarem livremente sua vontade no mundo. Sabe-se que hoje em dia isto é muito difícil, pois, dado a complexidade da era contemporânea, dificilmente uma pessoa terá total autonomia para proferir sua decisão. De qualquer forma, isto não implica, como fazem alguns autores do pós-modernismo, em afirmar que esse poder de escolha, trazido pelo iluminismo e pautado na razão, foi extinto. Afirma-se apenas que esse poder de escolha não é mais simples, pois envolve inúmeras variáveis na vida de uma pessoa. Esta capacidade está presente na vida de todos.

Retomando Croisat, este apresenta uma primeira concepção de federalismo: “*una forma de gobierno basada en una certa forma de distribuir y ejercer el poder político en una sociedad y sobre una base territorial*”^{47 48}. Essa forma genérica especifica o aspecto chave do federalismo que é a sua distribuição espacial, sobre uma base territorial, de poder político.

Adicionando-se o pluralismo social e político a esta primeira concepção, a definição é ampliada e chega-se a conceituação de que o federalismo é uma forma de distribuição e exercício do poder a partir de governos territoriais, autônomos, que participam das instituições e decisões do governo central⁴⁹. Ou ainda, avançando nas definições anteriores, pode ser dito que o federalismo é

una forma de gobierno que se basa en la autonomia de los gobiernos federados y en su participacion en las instituciones federales y sobre una cooperacion intergubernamental para alcanzar fines comunes a traves de programas y financiaciones conjuntas^{50 51}.

As diversas definições trazidas por Croisat não são necessariamente várias, mas apenas uma, que se complementam ao serem construídas de forma encadeada. Primeiramente se atribui uma concepção genérica de federalismo ao afirmar ser uma distribuição e exercício espacial do poder.

Na segunda definição se argumenta que esta distribuição espacial do poder é feita a partir de governos territoriais autônomos que participam das instituições e decisões do governo central. Por último, se traz o papel importante da cooperação. Para o autor, o federalismo é uma forma de governo⁵² fundamentada em uma distribuição e exercício espacial do poder político, exercido por entes subnacionais que participam das decisões e instituições junto com o poder central, mediante a cooperação intergovernamental, de ações e programas de financiamento conjuntos, para se alcançar fins comuns.

Croisat aponta a importância, ao federalismo, das relações intergovernamentais cooperativas que visem alcançar fins comuns, mediante ações e programas de financiamento conjunto. Novamente, se está trazendo do pacto de Elazar, em que se há uma força de manutenção da união, tendo em vista àqueles que realizaram o pacto para a unidade na

⁴⁷ Uma forma de governo baseada em uma certa forma de distribuir e exercer o poder político em uma sociedade e sobre uma base territorial (tradução nossa).

⁴⁸ CROISAT, 1995, p. 24.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Uma forma de governo que se baseia na autonomia dos governos federados e em sua participação nas instituições federais e sobre uma cooperação intergovernamental para alcançar fins comuns através de programas e financiamentos conjuntos (tradução nossa)

⁵¹ CROISAT, *Opus citatum*, 1995, p. 148.

⁵² O Estado federal é uma forma de Estado. Apenas se está apresentando as argumentações de Croisat.

diversidade; nada mais coerente e salutar que hajam relações intergovernamentais cooperativas⁵³ entre os entes. Tal assunto será tratado mais adiante.

Para Reverbel o federalismo é um meio institucionalizado de eliminação das atribuições naturais do convívio humano, buscando um convívio comum, mediante um ideal comum, baseado no desejo de segurança, sendo a própria instrumentalização do bem comum⁵⁴.

Reverbel elabora um conceito de federalismo próximo ao de Elazar. Não traz, contudo, a questão de pacto entre pessoas de uma comunidade com o fim de manter a união. Apresenta que o modelo federal é uma forma de se alcançar o entendimento no conflito político, de forma a se atingir o bem comum.

Silveira, tendo em vista a diferença entre federalismo e federação, conceitua os dois, tanto a forma de organização estatal, quando o modelo de organização política no Estado. O federalismo, seguindo Carl Friedrich, seria um “processo dinâmico, voltado ao equilíbrio de forças políticas e à resolução conjunta de problemas comuns, que avança com resultados alternados segundo prevaleçam tendências centrípetas ou centrífugas”⁵⁵.

O processo federal assim descrito representa uma ampla forma de gradações possíveis de autonomia governamental aos entes subnacionais⁵⁶.

Organizar juridicamente o federalismo (...) significa (...) regular o processo através do qual duas ordens de comunidades – central e periférica – possam coexistir harmonicamente e inclusive transformar-se, independentemente do fenótipo organizatório eventualmente escolhido (federal/regional/autonómico)⁵⁷.

O federalismo é visto como um processo⁵⁸, um processo político que quando regulado pelo direito, possibilita a convivência harmônica das entidades centrais e periféricas, ou entes subnacionais, inclusive na possibilidade de sua transformação, ante as vicissitudes do meio que as rodeia.

Portanto o federalismo não pode estar aquém do jurídico. Este deve regulamentar o referido princípio de organização política. Ou seja, a política precisa fluir. Entender o processo político no Estado federal e conformá-lo de acordo com a Constituição, por uma

⁵³ A diferenciação dos tipos de relações intergovernamentais (colaboração, cooperação e coordenação) será tecida mais adiante na seção 2.1. Por ora cooperação pressupõe autonomia e vontade política dos entes, em juntos, praticarem ações para a concretização de competências constitucionais.

⁵⁴ REVERBEL, 2012.

⁵⁵ SILVEIRA, p. 265.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 265.

⁵⁸ O federalismo como processo será apresentado na seção 1.3.

leitura sistemática e teleológica, é um avanço a teoria do Estado no Brasil. Não significa aprisionar o político no jurídico, mas fomentá-lo e guiá-lo, conforme a Constituição da República, por meio de instrumentos normativos e de seus objetivos e direitos fundamentais.

No que se refere ao Estado federal, Silveira conceitua, o que para ela é o chamado Estado composto, representante da evolução teórica dos ditos estados federais/regionais/autônomos, tendo em vista um sistema marcado pelo pluralismo decisório e a atenção ao compromisso constitucional de cooperação⁵⁹.

O Estado composto – de entes políticos cooperativamente conformados, categoria mais ampla e adaptada às vicissitudes de seu tempo –, se assenta em postulados da autonomia/participação e não nos postulados da autonomia/independência⁶⁰. O reconhecimento da cooperação como fundamento do Estado composto o livra do anacronismo do conceito de soberania, que se encontra sobre profundas modificações⁶¹.

O Estado composto para Silveira, ou o Estado federal para este trabalho, comporta uma modificação em seus pressupostos básicos. A força de suas disposições não está mais assentada na soberania, tendo em vista sua modificação⁶², mas encontra-se solidificada no compromisso constitucional da cooperação, na participação dos entes para a consecução dos objetivos constitucionais e os daquela sociedade.

Tem um enfoque econômico no sentido de que se busca a melhor forma, dentre as existentes, para equalizar o Estado com os seus fins. Da mesma forma, apresenta um enfoque político ao compreender que isto somente será realizado por meios de acordos e entendimentos políticos, não através de imposição. E de certa forma traz um enfoque neo-institucionalista ao buscar a definição de estratégias e decisões de acordo com as regras e objetivos do jogo.

No que se refere a uma visão mais positivista do Estado federal, García-Pelayo compreende o Estado federal como uma forma híbrida entre Confederação e Estado Unitário⁶³. De forma contrária à Elazar, García-Pelayo aponta que “La existencia jurídica del

⁵⁹ SILVEIRA, 2007.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² A discussão gira em torno da existência ou modificação da soberania ante a influência mercadológica das empresas e a existência de organismos internacionais que afetam a soberania clássica do Estado. Assim a soberania não existe mais nos moldes do século XIX, onde os Estados tinham plena liberdade de decisão e ação. Hoje, essa liberdade plena não existe mais, sendo bastante relativizada, tanto pela pressão econômica quanto política internacional.

⁶³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alizana Editorial, 1993.

Estado federal se expresa en una constitución en sentido jurídico-político y no en un pacto⁶⁴.

Para este autor a ideia de pacto não subjaz no Estado federal, pois este é fruto de uma formação jurídico-constitucional que impõe sua vontade à organização do Estado então criado. O modelo de Estado federal e o federalismo, conseqüentemente, não podem ser mais do que aquilo que a Constituição estabelece.

Evidente que não se pode tomar como verdade absoluta tal doutrina. Novamente, esquecer-se dos outros aspectos do federalismo (econômico, político, cultural) é perder a complexidade da problemática do federalismo e do Estado federal. De qualquer forma, é interessante a visualização de diversas doutrinas sobre a natureza jurídica do Estado federal.

García-Pelayo apresenta a doutrina da teoria da dupla cidadania. É correspondente a primeira teoria que responde perfeitamente ao Estado federal como uma situação híbrida entre o Estado Unitário e a Confederação⁶⁵:

Uma completa consolidação dos estados-membros em uma perfeita soberania nacional implicaria inteira subordinação das partes e qualquer poder que ainda lhes restasse seria dependente da decisão geral. Todavia, como o projeto da convenção visa apenas a sua união ou consolidação parcial, os governos estaduais conservariam sem dúvida todas as prerrogativas de soberania que possuíam antes e não *expressamente* delegadas, por aquele ato, aos Estados Unidos⁶⁷.

Não se trata de uma soberania limitada, mas dividida, ou seja, uma coexistência de poderes iguais e coordenados⁶⁸. É clássica definição do chamado federalismo dual, mas com foco no Estado federal, em que era reservada a autonomia dos entes subnacionais; Estados no caso dos Estados Unidos da América, e sua convivência com a soberania da federação.

A segunda teoria sobre a natureza jurídica do Estado federal seria a que nega sua realidade jurídica, comparando-o a uma confederação. Teria uma forte razão ideológica⁶⁹. Aqui não cabe falar nem em Estado federal e nem em Estados membros, mas somente em Estados, que não estão subordinados à federação, mas estão coordenados entre si em virtude de um tratado⁷⁰.

⁶⁴ A existência jurídica do Estado federal se expressa em uma constituição no sentido jurídico-político e não em um pacto (tradução nossa).

⁶⁵ GARCÍA-PELAYO, p. 231.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Campinas: Russel Editores, 2003, p. 203.

⁶⁸ GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

A terceira seria a teoria que afirma como único Estado o Estado federal, assimilando-o a um Estado Unitário. Na federação os Estados estão renunciando sua soberania a favor do poder central, mesmo que recebam o exercício de alguns direitos soberanos; ao passo que o poder central limita sua soberania em favor dos Estados-membros⁷¹. No Estado federal a soberania radica do órgão central, mas suas decisões tem lugar com a cooperação⁷² dos membros⁷³.

A quarta teoria seria aquela que afirma que a federação é o único Estado soberano, mas que não nega aos membros seu caráter de Estado: o que caracteriza o Estado é possuir, a próprio título, um direito de dominação pública e constituir um poder independente⁷⁴. No Estado federal, os membros conservam sua qualidade de Estados, quando fora de suas esferas de subordinação da federação; assim, há duas perspectivas, os Estados são dominadores (quando olhado de baixo para cima) e dominados (quando observados de cima para baixo).

A quinta teoria seria a das três entidades estatais. Quatro doutrinadores são os expoentes desta corrente: Haenel, Gierke, Nawiasky e Kelsen. Os dois primeiros entendem o Estado como uma unidade autárquica, plena, independente e soberana de uma nação, mas a Federação não pode ser caracterizada por isto, sendo necessário introduzir uma terceira situação; qual seja, a caracterização do Estado federal pela síntese orgânica da Federação e dos Estados⁷⁵. Ou seja, como se o terceiro elemento fosse a união da Federação e de seus membros no mando do próprio Estado nacional.

Nawiasky conceberá o Estado federal como uma relação jurídica-internacional; concebe a soberania como algo essencial e concebe a federação como uma confederação ampliada, onde os entes situam-se em torno do Estado central⁷⁶. Kelsen entende que na federação os Estados-membros não estão em relação de supra e subordinação, mas de coordenação, contudo, diferente de Nawiasky, não os considera soberanos, sendo submetidos a um terceiro (Estado) que detém a característica de soberano^{77 78}.

⁷¹ GARCÍA-PELAYO, 1993.

⁷² No sentido que os entes subnacionais, os Estados, participam das decisões do poder central.

⁷³ GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Para Kelsen o Estado federal passa a existir graças a um tratado internacional firmado por Estados independentes em que apenas o grau de descentralização diferencia um Estado Unitário, dividido em províncias autônomas, de um Estado federal, da mesma forma que uma Confederação, que detém apenas um grau de descentralização maior (KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4^o ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005). Assim o Estado federal encontra-se entre o Estado Unitário e a Confederação em escala de descentralização (KELSEN, *Opus citatum*, 2005). Importante frisar que para Kelsen o Estado federal é uma

A sexta teoria entende o Estado federal como uma forma avançada de descentralização em que é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial, de grau mais elevado, que se constitui de membros com autonomia constitucional e que participam da formação da vontade nacional⁷⁹.

Outro doutrinador do Estado federal é Baracho, que seguindo orientação de Le Fur, aponta:

L'Etat federal est un Etat qui reunit en lui de double caractere d'Etat e de federation de collectivites publiques d'une nature particuliere; ces dernieres tiennent à la fois de la nature de la province autonome et celle du citoyen d'une republique; elles se distinguent des autres collectivites non souveraines en ce qu'elles son appelées à prendre part à la formation de la volonté de l'État, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale^{80 81}.

Para Baracho o Estado federal é uma forma de distribuição de competência para a coletividade política em benefício da comunidade⁸². Assim Estado federal, diferente de federalismo⁸³, é uma distribuição de competências estipuladas legalmente em prol da comunidade, comungando em um só corpo o caráter de Estado federal e de união de coletividades públicas, chamadas a tomarem parte nas decisões da soberania nacional.

Outra conceituação do Estado federal, com a mesma concepção de distribuição de competências, mas com relação ao ordenamento jurídico em si, como um todo é Teixeira:

podemos conceituar o Estado federal, ou a forma *federativa* de governo, como aquela em que, *num mesmo território, e sobre as mesmas pessoas, coexistem, simultânea e harmonicamente, pelo menos duas categorias de ordenamentos jurídicos – o central e os regionais – e pelo menos duas categorias de governo – o central e os regionais – cujos poderes são distribuídos e assegurados por uma Constituição rígida*⁸⁴.

Para Teixeira o que distingue o Estado federal de outros modelos de Estado é a presença e a existência de vários ordenamentos jurídicos, dentro de um território soberano,

comunidade jurídica total, que consiste na federação, uma comunidade jurídica central, e nos Estados componentes, representantes de várias comunidades jurídicas locais; ou seja, a ordem jurídica total ou nacional, que constitui a comunidade jurídica total, é o Estado/Federação ou o que o autor chama de Constituição total (KELSEN, 2005).

⁷⁹ GARCÍA-PELAYO, 1993.

⁸⁰ O Estado federal é um Estado que reúne em si mesmo o duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de uma forma particular; de forma recente refere-se tanto a natureza de uma província autônoma quanto a de um cidadão de uma república; elas são distintas de outras comunidades não soberanas na medida em que a chamou para tomar parte na formação da vontade do Estado, contribuindo assim para a própria substância da soberania federal (tradução nossa).

⁸¹ LOUIS LE FUR *Apud* BARACHO, 1982, p. 47.

⁸² BARACHO, *Opus citatum*, 1982.

⁸³ Como dito acima, o Estado federal seria a concretização do federalismo, a sua criação normativa. Baracho não diferencia entre federalismo e Estado federal que na realidade aparenta percebê-los como sinônimos.

⁸⁴ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direitos constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 618.

distribuídos às categorias de ordenamentos jurídicos – central e regional –, cujos poderes são assegurados por uma Constituição rígida⁸⁵. Desta maneira a expressa velada deste modelo de Estado é a pluralidade de ordenamentos jurídicos dentro de um mesmo território.

Aqui foram ditas as principais teorias do federalismo e do Estado federal. Apresentou-se a diferenciação entre os dois em que o primeiro caracteriza-se por um processo político e o segundo seria a ordenação, ou normatização, do federalismo na Constituição e em leis infraconstitucionais.

Não se deve esquecer a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade que o tema comporta. Não há pretensões por uma análise do federalismo e do Estado federal atrelados apenas ao seu aspecto normativo. Ele é importante, mas não é o único. Isto porque federalismo e Estado federal não se anulam, um necessita do outro para a convivência harmônica neste modelo de Estado. Caso haja exclusão de um ou de outro, Estado federal que não será; o mesmo se diga com relação ao federalismo.

As políticas públicas de educação devem levar em consideração o Estado federal e o processo político, com contornos normativos, que nele ocorre (federalismo). Não valorizar isto é apenas impor políticas públicas de um ente aos demais, o que descaracteriza um Estado federal e o próprio federalismo.

Na próxima seção serão proferidas características e particularidades sobre o federalismo que complementarão esta seção e possibilitarão uma melhor compreensão do tema e da problemática apresentada.

1.1.3 Características e aspectos principais do federalismo e do Estado federal

Nesta seção serão apresentadas as características do federalismo e do Estado federal, bem como, alguns aspectos principais que não podem ser deixados de fora da discussão. As características são essenciais para entender como o federalismo, seu ideal, é ordenado em um Estado federal.

⁸⁵ A Constituição rígida é aquela que tem um processo especial de sua reforma, distinto, mais complexo do que o necessários para a educação de leis infraconstitucionais, além de quórum, procedimentos diversos, limitações materiais e circunstâncias (BARROSO, Luís Roberto. **Intepretação a aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1999). As limitações matérias e circunstâncias dizem respeito, respectivamente, ao conteúdo abarcado por uma Constituição como seus direitos, princípios, valores, e a criação da Constituição, pelo poder constituinte originário, de forma ilimitada cabendo somente o respeito ao direito natural.

As instituições estatais são as responsáveis por viabilizarem um determinado tipo de Estado federal, da mesma forma que agrupadas a outros aspectos da sociedade, como à sua cultura, à economia e à política, definem como o processo político ocorrerá, conforme o ideal, os valores, que está estabelecido no federalismo.

A visualização da política, de acordo com o normativo, é de extrema importância para a compreensão de como o Estado funciona e como ele consegue alcançar os objetivos a ele propostos. Em que pese a divisão entre política e direito, cada vez é mais difícil distinguir a área de atuação de cada qual, tendo em vista a complexidade do mundo hodierno e as exigências feitas ao Judiciário, muitas vezes somente de ordem política.

Isto implica no chamado ativismo judicial, em que o Judiciário é chamado para resolver inúmeras situações das quais, antes, eram resolvidas por meio da política, e a judicialização da política em que determinadas matérias públicas, que antes eram somente de apreciação dos demais poderes, agora o Judiciário se faz presente, questionando as atitudes dos demais poderes em relação ao ordenamento jurídico-constitucional.

Há de certa forma uma confusão entre esses dois temas, para melhor e/ou para pior, e estabelecer parâmetros argumentativos é essencial para que não haja supressão ou submissão do direito pela política e vice-versa. Mas não se pode esquecer que tal tema envolve a política e o normativo.

Três são os focos da política, segundo Elazar⁸⁶: a busca da justiça política para se alcançar a ordem política; a busca do entendimento da realidade política do poder e seu exercício; e a criação de um ambiente cívico favorável com a busca dos dois temas anteriores⁸⁷. O federalismo é o tema que consegue recobrir todos os três focos da política, pois entende que

there are no simple majorities or minorities but that all majorities are compounded of congeries of groups, and the corollary principle of minority rights, which not only protects the possibility for minorities to preserve themselves but forces majorities to be compound rather than artificially simple^{88 89}.

⁸⁶ ELAZAR, 1991.

⁸⁷ Importante destacar que é possível que para a efetivação da proposta dos educadores haveria necessidade dessas três condições estarem presentes para tornarem-se realidade. Porém, no Brasil atual, o segundo foco e, desse modo, o terceiro foco, não são alcançáveis.

⁸⁸ Não há simples maiorias ou minorias, mas todas as maiorias são compostas por um amontoado de grupos, e o princípio corolário dos direitos das minorias, que não somente protegem a possibilite das minorias se preservarem, mas força as maiorias a serem misturadas ao invés de simples artificialmente (tradução nossa).

⁸⁹ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991, p. 2.

O federalismo é uma representação de valores em que considera a existência de minorias nas maiorias. Ou seja, reconhece o pluralismo de ideais e concepções imanente a qualquer sociedade. Isto representa um avanço em qualquer processo político, pois permite participação àqueles que não se faziam presentes.

O federalismo tem como objetivo alcançar algum degrau de integração entre a combinação de autogoverno com governo partilhado, em que a integração política demanda alguma base de relações entre duas faces da política: poder e justiça⁹⁰. Ao colocar em conjunto o poder e justiça na política se força às pessoas a observarem a dura realidade da política, ao mesmo tempo em que mantém suas aspirações em busca de um melhor sistema político⁹¹.

Este princípio de organização política ao permitir participação daqueles que antes não participavam, ao considerar que numa maioria existem diversos grupos de interesses, e ao intentar, na combinação de autogoverno com governo partilhado, a busca de uma relação integrada entre dois ideais da política (poder e justiça), permite ir ao encontro de um melhor sistema político. Isto tem seu começo com a repartição do poder de forma territorial.

Um sistema federal faz isso ao distribuir constitucionalmente poder aos entes no intuito de proteger a existência e autoridade⁹² de todos⁹³. Para tanto as políticas são implementadas por negociação, em certa forma, que permita que todos participem da tomada de decisões e do processo de execução⁹⁴.

Ocorre que nem sempre, no sistema federal, as políticas implementadas são negociadas. Por vezes isso demanda um custo político muito grande que pode inviabilizar o próprio governo, assim, em muitas situações, o governo, central ou estadual, impõe aos demais entes, Estados e Municípios a execução de políticas públicas e ações governamentais que extrapolam seu papel de coordenação e maculam o federalismo.

Por exemplos as políticas públicas PDDE e FUNDEB mais adiante apontam para alguma colaboração, com forte presença coordenadora da União, que não põe os Estados em grande evidência. Há uma comunicação de extremos, entre o geral (União) e o local (Município), que enfraquece o federalismo. E mais, as demais propostas do sistema nacional de educação, principalmente, aquela dos educadores, aponta para uma total centralização das

⁹⁰ ELAZAR, 1991.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Diga-se autonomia.

⁹³ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991.

⁹⁴ *Ibidem*.

decisões, do planejamento e alguma descentralização da execução. Isto não fortalece o federalismo e o Estado federal, ao contrário enfraquece-o. Por hora o foco desta seção são as características e particularidades do federalismo.

Para facilitar a integração, os arranjos federativos são aplicados de forma a integrar novas políticas quando da preservação da legitimidade interna das diversidades de cada qual, bem como, estabelecer conexões políticas para vantagens econômicas e segurança⁹⁵. Mas não só isso, o modo como os arranjos federativos são estruturados podem servir para o reconhecimento de minorias ou majorias dentro da federação e o respeito e importância que elas devem ter na participação das decisões na federação. Isso tendo em vista a tolerância e a união nacional.

Segundo Lijphart, o federalismo envolve cinco principais atributos: Constituição escrita; Legislativo bicameral; sobre representação de pequenas unidades da federação na câmara respectiva; a possibilidade de as unidades subnacionais participarem do processo de emenda da Constituição Federal e alterarem suas próprias Constituições de forma unilateral; e um governo descentralizado, ou não centralização do poder segundo Elazar⁹⁶, em que há um compartilhamento de poder relativamente maior do que Estados unitário regionais^{97 98}.

Acrescenta-se a esses atributos o fato de que a Constituição escrita do federalismo apresenta um procedimento revisional dificultoso e um tribunal supremo ou constitucional que garanta o cumprimento da Constituição por meio da revisão judicial ou controle de constitucionalidade⁹⁹. Como último requisito há a divisão territorial do poder¹⁰⁰.

A Constituição escrita surge da necessidade de se normatizar essa forma de relação política. Nesse sentido, especifica a divisão de poder e as garantias¹⁰¹ entre governo central e os entes subnacionais¹⁰². A Constituição escrita é uma confirmação ou o estabelecimento de um determinado tipo de relações federais, em que em que nela são dispostos os termos como o poder é dividido ou compartilhado no sistema política – sendo que estas disposições somente poderão ser alteradas por procedimento extraordinário¹⁰³.

⁹⁵ ELAZAR, 1991.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Estados Unitários regionais seriam por exemplo a Espanha, e de forma mais distante a Itália, em que são Estados Unitários, mas apresentam graus de variados de descentralização.

⁹⁸ AREND LIJPHART *Apud*, ELAZAR, *Opus citatum*, 1991.

⁹⁹ AREND LIJPHART *Apud* CABRAL, 2013.

¹⁰⁰ ELAZAR, 1991.

¹⁰¹ Autonomia, representação política, auto-organização, dentre outras.

¹⁰² CABRAL, 2013.

¹⁰³ *Ibidem*.

A Constituição de 1988 confirma este pressuposto. Na realidade, estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado (§4^{o104} do artigo 60 da Constituição de 1988). Desta maneira além de um processo dificultosa, a Constituição aponta como inarredável a forma federativa de Estado.

Não se pode, por exemplo, institucionalizar uma centralização de competências, antes descentralizadas, no seio da União, como a educação¹⁰⁵ e a saúde; ou ainda, emenda constitucional não poderá pleitear a restrição de recursos na União que provoque perda de autonomia dos entes. Na realidade, se pode até afirmar que a concentração de recursos pelas contribuições¹⁰⁶, tributo não vinculado, prejudica o Estado federal ao macular o federalismo brasileiro com uma espécie de centralização de recursos.

O legislativo bicameral diz respeito as duas casas legislativas presentes nos Estados federais, ou seja, um casa baixa, ou Câmara dos Deputados, que representa o voto popular, e uma casa alta, ou Senado Federal, ou Conselho de Estados ou de governo, representantes das entidades subnacionais.

O Senado ou a Câmara alta tem representação igualitária de seus membros o que implica, por vezes, em uma sub-representação de entes menores, que não tem a mesma quantidade de pessoas e nem a mesma proporção da riqueza nacional. Isso é um instrumento que busca a igualdade de representação dos entes subnacionais e uma melhor participação nas decisões nacionais. Contudo, como se verá adiante¹⁰⁷, tal situação, especialmente com os Senados, trazem problemas de representação, pois acabam não correspondendo aos anseios do ente representando, e sim a sua própria posição política.

A possibilidade de participarem do processo de alteração da Constituição federal diz respeito essencialmente a representação dos entes subnacionais em sua casa legislativa respectiva. Mas a alteração unilateral de sua Constituição corresponde a sua autonomia

¹⁰⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04/05/2015).

¹⁰⁵ Característico desta situação são as propostas apresentadas abaixo, em particular dos educadores em relação ao sistema nacional e do Senador Cristovam Buarque que pretende federalizar a educação básica e fundamental, já descentralizadas há muito tempo.

¹⁰⁶ Será mais adiante explicado na seção 1.4, especificamente a subseção 1.4.1.

¹⁰⁷ Ver seção 1.3.

política dentro da federação, na qual a Constituição lhe atribuiu. A mudança da Constituição também reivindica um processo mais dificultoso de sua alteração, o que a doutrina nacional chama de rígida¹⁰⁸, como é a Carta Magna de 1988.

Um Tribunal Supremo ou Constitucional permite que a Constituição seja respeitada. A criação do controle de constitucionalidade ou *Judicial Review* teve sua origem na federação dos EUA como forma de afirmar a supremacia da Constituição em face do bloco de constitucionalidade¹⁰⁹. A existência de uma força normativa hierárquica superior vincula as demais normas do ordenamento o que obriga a existência de um órgão responsável pelo controle do ordenamento conforme a Constituição. Assim as relações e as divisões de poder no federalismo e na federação permitem que haja controle e proteção aos entes no que diz respeito a sua autonomia, competências e capacidades estipuladas na Carta Maior.

A existência de um governo descentralizado faz parte da essência do federalismo e da federação. Ora se o modelo de Estado federal e o federalismo conseqüentemente representam uma distribuição territorial de poder, nada mais coerente que aqueles que recebem poder, necessariamente autonomia política, administrativa e legislativa, seja fruto de uma descentralização do poder central, ou ao contrário, o poder central recebeu poder dos entes subnacionais¹¹⁰.

A não centralização de Elazar, muito parecida com a descentralização, assegura que não importa o quanto o poder é compartilhado e repartido entre governos num momento específico de tempo, a autoridade que é garantida a este ente participar exercitando sua autonomia, não pode ser retirada sem o consenso mútuo¹¹¹. Aos entes deve ser mantida sua autonomia em proferir decisões ao mesmo tempo em que deve ser assegurada sua capacidade para tanto. Aos entes é proporcionado autonomia para participarem como parceiros nas ações do governo nacional e nas suas respectivas áreas de atuação¹¹².

A divisão territorial do poder, um terceiro elemento essencial a todos os sistemas federais¹¹³, segundo Elazar, é uma divisão interna de autoridade e poder baseada, total ou

¹⁰⁸ Constituição com processo dificultoso de alteração. No caso da Constituição de 1988 para aprovação de uma emenda constitucional é necessário três quintos dos votos dos respectivos membros das Casas do Congresso Nacional (artigo 60, parágrafo 2º, da Constituição da República de 1988).

¹⁰⁹ KLAUTAU FILHO, 2003.

¹¹⁰ Isto dependerá de qual teoria melhor se adéqua a formação e análise de um Estado federal, ou seja, está relacionado com as tipificações do federalismo que mais adiante serão esmiuçadas.

¹¹¹ ELAZAR, 1991.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Os outros dois seriam a Constituição escrita e o a não centralização, para Elazar.

parcialmente, no que é chamado nos EUA de uma democracia territorial^{114 115}. A democracia tem duas faces para Elazar, uma em assegurar possibilidade de representação de vários grupos de interesses e assegurar autonomia e representação local para esses diversos grupos de interesses¹¹⁶.

A autonomia territorial possibilitou uma grande mudança na sociedade, permitindo que esses grupos sejam representados e permitindo sua acomodação na distribuição territorial de poder¹¹⁷. Para Elazar a distribuição territorial de poder em uma democracia representa não apenas a possibilidade de representação de grupos, como também assegurá-los, em espaços territoriais, autonomia e representação política, perfazendo uma democracia territorial¹¹⁸.

Nessa mesma toada, mas de forma diferente, Loewenstein procede pela análise dos controles horizontais (controles que operam entre os mesmos detentores do poder ou entes os vários detentores do mesmo poder) e controles verticais (controle exercido por todos aqueles detentores do poder e a sociedade)¹¹⁹. O primeiro refere-se ao Estado; a segunda forma de controle refere-se aos confrontos entre o Estado e a sociedade¹²⁰.

Sob a forma de controles verticais existem três áreas de ação recíproca e agrupadas conjuntamente: federalismo, direitos individuais e garantias fundamentais e pluralismo¹²¹. O federalismo diz respeito a justaposição e o contrapeso de dois conjuntos diferenciados de soberanias estaduais^{122 123}. Os direitos individuais para Loewenstein são zonas de segurança inacessível aos poderes do Estado; são zonas de auto-determinação, inacessíveis a outros¹²⁴. No que tange ao pluralismo seria a interposição da massa de interesses naqueles detentores do poder¹²⁵.

Loewenstein faz referência a um modelo de Estado federal dual adotado nos EUA, durante bastante tempo, até os idos da década de 1930, com a introdução do *New Deal*, ao

¹¹⁴ Democracia territorial que separa segundo a identidade.

¹¹⁵ ELAZAR, 1991.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ A distribuição de poder é bastante interessante no que concerne ao aspecto da democracia, mais adiante serão tecidos mais argumentos na seção 1.3

¹¹⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1965.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Loewenstein está atento ao federalismo dual, em que coexistiam os Estados e União em esferas próprias de autonomia. Aos Estados era reservada plena autonomia dentro da federação, ao passo que à União era reservada as competências do Estado com a esfera internacional e nacional, como por exemplo o comércio externo, a cunhagem de moedas, entre outros.

¹²⁴ LOEWENSTEIN, *Opus citatum*, 1965.

¹²⁵ *Ibidem*.

entender que o federalismo diz respeito a justaposição e ao contrapeso de dois conjuntos diferenciados de soberania, tendo em vista que Estados detinham enorme autonomia diante da União. Esta situação mudou nos EUA e no Brasil não pode ser adotado ante a imposição cooperativa da Constituição da República de 1988.

Os direitos individuais e garantias fundamentais, como âmbito de proteção onde ninguém e nenhum órgão do Estado podem chegar, remonta de um modelo de Estado de direito do século XVIII e XIX, que não condiz com a situação hodierna perpetrada pela Constituição de 1988 com uma ampla gama de direitos sociais.

O ponto mais importante trazido por Loewenstein é o pluralismo, que mais do que simplesmente possibilidade de intromissão por aquela multiplicidade de interesses nos detentores de poder, é o reconhecimento de que fala Elazar, com relação ao federalismo, ao apontar que sua adoção implica no reconhecimento que na maioria existem diversos grupos de interesse. De fato, não existem simples maiorias.

O mesmo pode-se dizer nas políticas públicas e na própria administração do Estado. Ora se existem grupos dentro da maioria, as políticas públicas e a administração estatal sofrerão influência sobre o planejamento, execução e avaliação de seus atos. Por isso que somente uma perspectiva neo-institucionalista, ou até mesmo institucionalista, das políticas públicas, do Estado (Estado federal e federalismo) e de sua administração pública¹²⁶ empobrece a discussão e a análise sobre o proposto tema deste trabalho, tendo em vista que não apenas as instituições, mas a política e a cultura fazem parte da organização do Estado.

Loewenstein tem uma concepção de Estado como Leviatã¹²⁷. Para barrá-lo devem ser criadas barreiras que constituem o federalismo, no seu controle vertical, e as garantias fundamentais, principalmente estas últimas que configuram como redomas inacessíveis a todos¹²⁸.

Assim para este autor o federalismo, em seu controle vertical, possibilita que haja um controle do Estado Leviatã em face da sociedade. O mesmo se diga dos direitos individuais e garantias fundamentais. Mas nem sempre é assim, hoje os direitos não são lesionados somente pelo Estado, mas muitas vezes, por indivíduos ou grupo de indivíduos ou empresas ou associações.

¹²⁶ Há que se fazer uma diferenciação terminológica. Administração Pública com letras maiúsculas se refere ao Estado, especificamente a administração do Estado, seus órgãos, sua organização, enquanto que administração pública, com letra minúsculas, alude à disciplina acadêmica.

¹²⁷ LOEWENSTEIN, 1965.

¹²⁸ *Ibidem*.

Os direitos, de forma geral, e os direitos fundamentais não são somente lesionados ou ameaçados somente pelo Estado, como também pelos particulares, o que evidencia de certa forma o descompasso desta teoria com os dias atuais, necessitando para tanto de uma reordenação, que, como dito, parece surgir da importância que o pluralismo representa para Loewenstein. Olhar o federalismo e os direitos fundamentais pela ideia do pluralismo permite alarga-los em definição e em proteção reconhecendo que dentro da maioria existem diversos grupos, tal qual enunciado por Elazar.

Dada algumas particularidades do federalismo, cumpre estabelecer as tipificações que são atribuídas ao federalismo, haja vista a tendência contraditória entre a unidade e a diversidade. Este trabalho se assenta no federalismo cooperativo, contudo a doutrina cria e recria inúmeras tipificações, sendo necessário apresentá-las. Isso não resume em essência o federalismo, mas possibilita melhor sua compreensão haja vista que foram criadas para acompanhar a evolução do processo de formação e organização dos Estados¹²⁹.

A primeira é o chamado federalismo simétrico e assimétrico. O federalismo simétrico é aquele em que a Constituição atribuiu o mesmo grau de poderes, encargos e competências aos Estados; ao passo que o federalismo assimétrico é aquele que a Constituição diferencia em grau os poderes, encargos e competências¹³⁰. Exemplo do primeiro modelo seria os EUA e o Brasil, do segundo modelo seria Canadá e Índia.

Não existe um Estado totalmente simétrico o que faz com que a assimetria esteja cada vez mais presente¹³¹. Em busca do princípio da igualdade o federalismo deveria sempre tentar reconciliar as assimetrias, tanto normativas quanto, econômicas e sociais, dentro de uma federação. É o que diz o artigo 3º, III, da Carta Magna, que reivindica como objetivos da República Federativa Brasileira a redução de suas desigualdades regionais.

Outra tipificação diz respeito ao federalismo dual, ou competitivo, em que há uma dualidade de competências, dando maior autonomia aos Estados, preservando uma área delimitada de poder em face do ente central¹³². A matriz norte-americana, liberal e individualista, foi o berço deste modelo¹³³. Em relação ao outro tipo, federalismo cooperativo, assentado no princípio democrático, social e federal, a inter-relação das instâncias de poder e

¹²⁹ REVERBEL, 2012.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ibidem*.

colaboração são suas marcas¹³⁴. Os mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio e ajuda entre os governos são supervalorizados¹³⁵.

Cabral entende serem estes os dois principais modelos existentes de federalismo¹³⁶. O dual é caracterizado pela independência entre os governos nacional e estadual, de forma que cada um exerça independentemente autoridade sobre seu território¹³⁷. No cooperativo os diversos níveis têm responsabilidades partilhadas ou sobrepostas, sendo que todos os níveis são tratados como parceiros iguais no seio da federação.

O modelo cooperativo surgiu na federação alemã, principalmente a partir da Constituição de 1949 (Constituição de Bonn), com suas respectivas modificações. Este modelo de federalismo é o proposto na Constituição de 1988, mas não muito utilizado no Estado brasileiro¹³⁸ por diversos motivos dentre eles a ausência de instrumentos normativos para cooperar, ausência de um ideal ou força política para tanto, a hierarquia social brasileira, o modo como o Supremo Tribunal Federal – STF – entende e defende o federalismo e o Estado federal, dentre outras situações¹³⁹.

Outra tipificação diz respeito ao federalismo centrípeto e centrífugo. O primeiro se dá com a inclinação do constituinte pelo fortalecimento do poder central em detrimento do poder local; em relação a segundo, há uma preservação do poder local, em diminuição do poder central¹⁴⁰. Kelsen fala bastante nesta concepção, pois refere-se a centralização e a descentralização do poder¹⁴¹.

A quarta tipificação diz respeito ao federalismo por agregação, em que Estado soberano decidem se unir, formando uma federação; ao passo que o federalismo por segregação, se dá de forma inversa, quando Estados já aglutinados, que desejam maior autonomia, se separam¹⁴², ou um Estado, para manter a União, apresenta um processo de descentralização. O primeiro caso é típico dos EUA e o segundo do Brasil.

¹³⁴ REVERBEL, 2012.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ CABRAL, 2013.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ O federalismo cooperativo será tratado de forma detida neste trabalho, principalmente no que se refere a repartição de competências, divisão de receitas e relações intergovernamentais.

¹³⁹ Essas possíveis causas serão analisadas no capítulo 2, especificamente, seção 2.2.

¹⁴⁰ REVERBEL, *Opus citatum*, 2012.

¹⁴¹ A centralização e a descentralização será mais adiante explicado na seção 1.2

¹⁴² REVERBEL, *Opus citatum*, 2012.

Horta, como outros doutrinadores¹⁴³ nacionais do federalismo em matéria constitucional, apontam de forma errônea que federalismo centrípeto é o chamado federalismo por agregação ou associação enquanto que o centrífugo seria o por segregação¹⁴⁴. São tipificações diferentes, como dito acima, se assemelham, mas não são a mesma coisa.

O federalismo centrípeto e o centrífugo diz respeito a valorização ou não do poder central, enquanto que o por agregação e o por segregação refere-se mais a forma como o federalismo se desenvolveu ou se desenvolve. Mesmo que as duas tipificações possam se complementar, elas não são sinônimas, apresentam distinções contundentes.

Essas são as tipificações mais usuais do federalismo. Podem existir outras como o regionalismo ou o autonômico, que dizem respeito necessariamente ao Estado federal, mas que pode ser adotado por ele como por um Estado unitário. É o exemplo da Itália e da Espanha, respectivamente.

Explicitado o federalismo, cumpre explicar algumas particularidades e características do Estado federal, que por vezes se confundem com as ditas acima, pois em que pese a diferenciação entre os dois, como fazem parte do mesmo sistema, poderá haver sobreposição de características e particularidades. De qualquer forma deve-se sempre levar em consideração que o federalismo é um princípio político de organização, um conjunto de ideais e valores que dizem respeito ao político, ao Estado e ao direito; ao passo que o Estado federal é a normatização daquele, sua materialização na vida fática e jurídica de uma nação.

O Estado federal é “criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo”¹⁴⁵, há nesse sentido uma relação de causalidade entre Carta Maior e Estado Federal¹⁴⁶. Este Estado é criação da Constituição, seus valores e ideais podem não estar inscritos na Carta Magna, mas ela é a normatização daquela, a construção real, sua viabilidade fática.

O Estado federal, em sua origem na Constituição de 1787 dos EUA, não respondeu a esquemas prévios, mas a necessidades práticas: a busca de uma fórmula que permitisse a autonomia dos Estados com suas diversas faculdades¹⁴⁷. Este Estado pode surgir de várias

¹⁴³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹⁴⁴ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 273.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ GARCÍA-PELAYO, 1993.

necessidades: organização político racional de grandes espaços; a integração de unidades autônomas com unidades superiores; e a máxima autonomia das unidades componentes¹⁴⁸.

A federação, como modelo de Estado, nasceu de forma a colmatar necessidades políticas para García-Pelayo, como é o substrato para os demais tipos de federação, com diversos pressupostos como organização política, integração e autonomia. Isto advém do que o referido autor chama de “la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad”¹⁴⁹ ¹⁵⁰.

Este é um ponto muito importante, a tendência a unidade e a tendência a diversidade, pois em uma Federação estes dois caminhos sempre serão percorridos. Como o autor afirma há uma unidade dialética de duas tendências contraditórias: unidade e diversidade. A federação tenta abarcar a unidade na diversidade¹⁵¹ e a diversidade na unidade. Elas se complementam ao mesmo tempo em que são opostas.

O conteúdo e a síntese de uma federação irão depender da intensidade dessas tendências, o que implica afirmar que o suposto de existência e permanência do Estado federal é a presença de contradições: a coesão e o particularismo, os quais dependem de fatores aquém da Constituição como os aspectos naturais¹⁵², econômicos¹⁵³, sociais¹⁵⁴ e a similitude de instituições políticas¹⁵⁵ ¹⁵⁶. O Estado federal repousa na harmonização das duas tendências contraditórias: à unidade e à diversidade.

¹⁴⁸ GARCÍA-PELAYO, 1993.

¹⁴⁹ A unidade dialéctica de duas tendências contraditórias: a tendência a unidade e a tendência a diversidade (tradução nossa).

¹⁵⁰ GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993, p. 218.

¹⁵¹ Unidade na diversidade é um dos discursos apresentados pelos educadores em relação ao Sistema Nacional de Educação. Contudo, almejam disposições gerais sobre a educação que podem levar a uma centralização da federação.

¹⁵² São os fatores geográficos que podem unir ou provocar a desunião entre sociedades (GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993).

¹⁵³ Os econômicos podem levar a saída de participantes da federação ou a união de membros que anteriormente não representavam um Estado federal (GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993).

¹⁵⁴ Um aspecto muito importante, a homogeneidade da estrutura social e dos modos de vida a ela aderidos, em que sobre a unidade ou similitude se estruturam as bases da consciência coletiva (GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993). O lado social – fator de importância de vida, mas que congrega contornos políticos e normativos –, influencia a federação de diversas formas. No Brasil, ante sua grande desigualdade econômica e social, há uma preponderância do centro-sul, em face de toda a federação, nos dizeres das políticas empregadas em todo o território nacional. Pouco ou nada é acordado com as demais regiões, apenas imposto. Isto poderá se mais adiante explorado.

¹⁵⁵ Em decorrência dos choques políticos entre os membros de uma federação, como também a existência política do povo e seu funcionamento prático não seriam possíveis sem uma homogeneidade de estruturas políticas que exceda às particularidades de cada um (GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993). A existência de instituições políticas nacionais que permitam a cada qual (região, membro, comunidade, entes subnacionais) se manifestar nos contornos políticos da federação, com maior ou menor intensidade. Hoje, mesmo que haja uma concentração de recursos na União, os Estados, teoricamente – o que não ocorre na realidade –, ainda se manifestam pelos seus representantes no Senado e quando necessitam acordar uma política nacional à sua

Desta forma seguem alguns elementos do Estado federal: Constituição Federal; repartição de competências; soberania do Estado federal e subordinação, a este, dos entes subnacionais; autonomia (auto-organização e autogoverno) dos entes subnacionais; distribuição de poderes entre os entes; participação dos Estados na formação da vontade da federação; igualdade entre as coletividades que participam desta União; supremacia da Constituição; controle de constitucionalidade para a solução de conflitos entre os entes.

A Constituição Federal é a expressão do Estado Federal que demonstra a existência de estatuto comum aos entes subnacionais, que se manifesta em um sistema de direitos e deveres frente à federação, sendo independente das constituições dos Estados membros¹⁵⁷. A Constituição federal se baseia sobre princípios e motivações políticas e fundamentais que, somente sobre eles, se poderá estabelecer a convivência política em um Estado, pois “constituyen el *substratum* común para una existencia política conjunta que trascienda a la particularidade de los Estados miembros, y sin la cual no sería posible el Estado federal”^{158 159}.

O segundo elemento do Estado federal é sua repartição de competências, quase sempre disposta na Constituição, rígida de preferência. A divisão de atribuições estatais se dá entre os Estados membros¹⁶⁰ e a Federação¹⁶¹ que, em decorrência desta distribuição determinada pela Constituição, surgem variações na distribuição do poder entre os entes subnacionais, ao passo que a competência internacional permanece reservada à União¹⁶².

As decisões, na Constituição, acerca da repartição de competências condicionam a fisionomia do Estado Federal, determinando seu grau de centralização ou descentralização, em que determinadas matérias ficarão adstritas ao território nacional enquanto outras caberão aos Estados e Municípios¹⁶³.

A Constituição irá imprimir o modelo federal: se centralizador, com a amplitude dos poderes da União; se descentralizador, decorrente da atribuição de maiores poderes aos entes subnacionais; ou se de equilíbrio, de uma distribuição proporcional entre o modelo

regionalidade, ou localidade, com a União. Fora isso pouco são os momentos de comunicação entre os entes subnacionais e a União.

¹⁵⁶ GARCÍA-PELAYO, 1993.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Constituem o substrato comum para uma existência política conjunta que transcenda a particularidade dos Estados membros, e sem a qual não seria possível o Estado federal (tradução nossa)

¹⁵⁹ GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, p. 233.

¹⁶⁰ Especificamente os entes subnacionais, pois junto está o Município.

¹⁶¹ No caso, é a União.

¹⁶² BARACHO, 1982.

¹⁶³ HORTA, 2010.

centralizador e descentralizador¹⁶⁴. A repartição de competência é de suma importância e será apresentada em seção específica¹⁶⁵.

O terceiro elemento diz respeito a soberania do Estado federal em face da subordinação dos entes subnacionais. Os Estados-membros não são verdadeiramente Estados, sendo qualificados assim para evitar conflitos na federação; não são soberanos e nem podem se retirar da Federação; somente o Estado Federal detém soberania, somente ele pode ter relações com outros Estados estrangeiros; há uma supremacia política do Estado Federal, cabendo a União o interesse nacional, aos Estados o interesse regional e aos Municípios o interesse local¹⁶⁶.

Evidente que é o Estado federal quem detém soberania, pois, especificamente à União, lhe foi dado o poder de representar o Estado brasileiro como um todo, mediante o chefe do Poder Executivo. Por isso a diferenciação entre chefe de governo e chefe de Estado, em que o primeiro é o chefe do Poder Executivo federal/União; o segundo, mesma pessoa, é aquele que representa o país nas relações internacionais, é o chefe do Estado brasileiro.

O quarto elemento é a autonomia dos entes subnacionais ou sua auto-organização e autogoverno. Tal disposição é possibilitada pela descentralização política que consiste na outorga a posições territoriais o direito de organizarem-se, administrarem-se, elegendo governos (administração, legislatura e justiça local) e resolverem, por meio de legislação e administração próprias, os assuntos de interesses predominantemente locais¹⁶⁷; e acrescentem-se regionais também.

Basta observar o *caput* artigo 1º da Constituição de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição¹⁶⁸.

Nesse primeiro artigo da Carta Magna, em seu *caput* fica estabelecido que o Brasil é uma República Federativa, República e Estado federal; formada pela união indissolúvel¹⁶⁹, na

¹⁶⁴ HORTA, 2010.

¹⁶⁵ Seção 2.6

¹⁶⁶ TEIXEIRA, 1991.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ BRASIL, 1988.

federação, dos entes subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal¹⁷⁰); de forma indissolúvel, sem possibilidades de secessão ou dissolução do Estado brasileiro; constituindo-se em um Estado Democrático de Direito, um Estado que tem como norte os valores democráticos e individuais¹⁷¹; e apresenta como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Assim aos entes subnacionais é resguardado, de forma constitucional, sua preponderância, ao lado da União, nos afazeres do Estado. É resguardada sua igualdade jurídica. O mesmo se fale do artigo 18 em diante que corresponde a organização político-administrativa da federação que compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O quinto elemento é a distribuição de poderes entre os entes. Aqui diz respeito a distribuição de poderes, de competências, que é observado pelo princípio da predominância de interesse ou interesse peculiar¹⁷². Como já dito acima, cada ente apresenta o interesse de suas respectivas jurisdições territoriais. Esta questão é bastante vinculada às competências que serão tratadas em seção específica¹⁷³.

O sexto elemento seria a participação dos Estados na formação da vontade nacional. Essencial a esta participação é a autonomia que pode ser entendida, conforme Raul Machado Horta como

a revelação da capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos. Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as particularidades da ordem jurídica¹⁷⁴.

A autonomia é um princípio do Estado-ordenamento, não sendo simples desdobramento das atividades estatal, por meio de órgãos incumbidos de realizar determinadas atribuições¹⁷⁵. Ela constitui uma pluralidade de ordenamento, permitindo que

¹⁶⁹ Termo desnecessário, pois haja vista que é uma República Federativa, uma República e um Estado federal, não há que se falar em direito de secessão. Não pode ser dissolvida. Assim o termo serve apenas para corroborar o óbvio.

¹⁷⁰ O Distrito Federal cumula funções dos Municípios e Estados, mas no presente trabalhos é designado quando se fala dos Estados.

¹⁷¹ Direitos de proteção individuais. Isso não significa que o Estado é somente de direito, ou seja, somente aquele que protege os direitos individuais. Ao contrário, a Carta Magna trouxe inúmeros dispositivos que veiculam e ordenam ao Estado a proteção social. Por isso a mais correta referência ao Estado brasileiro é Estado Social e Democrático de Direito.

¹⁷² TEIXEIRA, 1991.

¹⁷³ Seção 1.5

¹⁷⁴ RAÚL MACHADO HORTA *Apud* BARACHO, 1982, p. 49.

¹⁷⁵ BARACHO, *Opus citatum*, 1982.

comunidades federadas conservem certa independência, que lhes permita efetuar sua administração¹⁷⁶ (auto-organização e autogoverno).

Desta forma, no Estado federal, as unidades associadas participam, com seus representantes na constituição de órgãos federais e na elaboração de decisões¹⁷⁷. “A participação é necessária, caso contrário existiria subordinação e não colaboração, circunstância que desfiguraria a federação”¹⁷⁸.

Essa participação pode se dar de várias maneiras. A primeira seria a participação dos Estados, por meio de sua câmara representativa¹⁷⁹ nas reformas constitucionais; a segunda seria sua participação por meio do Senado na formação da vontade da Federação; a terceira, na participação das decisões na federação, seria por meio de referendo e/ou plebiscito, ou outro veículo de comunicação direta, entre a população afetada e a federação¹⁸⁰.

O sétimo elemento seria a igualdade entre as coletividades (entes subnacionais) que participam do Estado Federal. Consequência do elemento anterior consiste no fato de que qualquer Estado-Membro, seja sua capacidade econômica, população ou extensão do território, terá número igual de representantes em sua respectiva Câmara¹⁸¹.

O oitavo elemento seria a supremacia da Constituição. A supremacia da Constituição advém de sua rigidez, em que ela, ao estabelecer divisão de poderes, não pode ser alterada por um procedimento simples e de fácil manuseio, como a lei ordinária¹⁸². Além de corresponder ao ápice do ordenamento jurídico em que todos os poderes e entes deverão respeitar, sob pena de nulidade de seus atos por meio do órgão¹⁸³ responsável por sua guarda¹⁸⁴.

A supremacia constitucional implica que “nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental”¹⁸⁵. A supremacia da Constituição é tributária da ideia de superioridade do poder constituinte sobre as instituições jurídicas vigentes, em que a Carta Maior está situada no topo do ordenamento

¹⁷⁶ BARACHO, 1982.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 50.

¹⁷⁹ No Brasil é o Senado Federal. Em outros países pode ser Câmara Alta, Conselho de Estado, Câmara dos Estados, entre outras.

¹⁸⁰ TEIXEIRA, 1991.

¹⁸¹ BARACHO, *Opus citatum*, 1982.

¹⁸² TEIXEIRA, *Opus citatum*, 1991.

¹⁸³ No caso do Brasil é o Supremo Tribunal Federal.

¹⁸⁴ TEIXEIRA, *Opus citatum*, 1991.

¹⁸⁵ BARROSO, 1999, p. 156.

jurídico, servindo de validade para todas as demais normas e somente se verifica onde exista Constituição rígida¹⁸⁶.

A superioridade da Constituição se traduz em superlegalidade formal, Carta Magna como fonte primária da produção normativa, ditando competências e procedimentos para a elaboração de atos normativos inferiores; e superlegalidade material em que o conteúdo do ordenamento jurídico é subordinado à conformidade com os princípios e regras da Constituição¹⁸⁷. A inobservância desses preceitos deflagra o mecanismo de proteção denominado de controle de constitucionalidade¹⁸⁸.

O nono elemento, decorrente principalmente do anterior, é o controle de constitucionalidade. Como dito anteriormente o Supremo Tribunal Federal é o encarregado pela guarda da Constituição, conforme artigo 102 da Carta Magna. Especificamente no caso dos conflitos federativos entre os entes da Federação, o inciso I, alínea f:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta¹⁸⁹,

Desta forma, os conflitos de competência e outros possíveis conflitos serão tratados pelo Supremo Tribunal Federal. Da mesma forma, qualquer ato que contrarie a supremacia da Constituição, será anulado haja vista o controle de constitucionalidade exercido pelo respectivo órgão do Poder Judiciário.

Nesta seção foram delineadas as definições, características e aspectos principais do Estado federal e do federalismo. Um dos pontos mais importantes desta seção reside na compreensão que federalismo e Estado Federal não são expressões sinônimas. O primeiro representa um modelo de processo político, um princípio de organização política, com seus valores, seus ideais. Ao passo que o Estado Federal é a normatização daquele, a concretização do político, do federalismo. Isso não implica que um é destituído do normativo, sendo político, e o outro somente é normativo. Pelo contrário, os dois estão sempre acompanhando um ao outro; não há dissociação entre eles.

¹⁸⁶ BARROSO, 1999.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 156.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ BRASIL, 1988.

As características e particularidades exprimem o quão forte e imbrincados estão presentes os pressupostos de organização político, territorial e constitucional presentes no Estado, como um todo, e no ordenamento jurídico. Como se um fosse construído para o outro, o federalismo para a Federação e esta para aquele, o que demonstra o grau de união das duas questões e o quão interdisciplinar e multidisciplinar são suas análises, realizações e perspectivas.

Na próxima seção serão analisadas a centralização e a descentralização no Estado Federal e no federalismo, bem como, serão feitos comentários sobre algumas interpretações sobre a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988.

1.2 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A centralização e a descentralização dizem respeito a forma como um Estado recepciona suas diferenças dentro de seu território. Nas sociedades contemporâneas o pluralismo deve ser abarcado de alguma forma pela organização do Estado e a descentralização ou centralização evidencia-se como resposta. É a chamada síntese dialética de duas tendências contraditórias, ora para a unidade (centralização), ora para a diversidade (descentralização), de García-Pelayo.

O pluralismo está fortemente associado a essa síntese, pois descentralizar ou concentrar é uma escolha política, com viés normativo, geralmente consubstanciado na Constituição. Pluralismo de grupos, de ideias, de culturas, dentre outras; estão representados nessa síntese e se transformam em disposições normativas.

Há uma confusão de termos e do que se entende por centralização e descentralização, sendo esta última geralmente confundida com desconcentração. Essa confusão advém do que se entende por federalismo e federação e principalmente do enfoque dado aos seus estudos pelos respectivos autores.

Elazar aponta que alguns estudiosos do federalismo¹⁹⁰ têm atentado somente para uma relação de centro-periferia em que o centro é o único significante e o federalismo é meramente uma forma de descentralização, por vezes, menos eficaz do que outras formas ante

¹⁹⁰ Áreas como ciência política, ciência social e direito, dentre as principais. Há reflexos principalmente na economia, no que tange ao estudo do federalismo fiscal.

as barreiras constitucionais¹⁹¹. Assim os arranjos federais não teriam importância ou não representariam um caminho para a integração¹⁹².

Precisamente este é o pensamento observado em várias abordagens educacionais a serem analisadas posteriormente, dentre elas as propostas dos educadores e do governo federal no que se refere ao sistema nacional de educação, versando sobre a cooperação das entidades federais.

O federalismo oferece uma alternativa ao modelo centro-periferia, tanto para a integração quanto para outras situações políticas¹⁹³. Elazar vai propor um modelo matriz, sendo que sua essência é convergir o significado original do termo – um conjunto de quadros que abarca um contraste com um único ponto central – e o seu significado contemporâneo – uma rede de comunicações que estabelecem as ligações para criar o conjunto¹⁹⁴.

Elazar vai trazer uma diferenciação entre centralização, descentralização e não centralização. A primeira é decorrente das outras duas. “Federal politics are characteristically noncentralized”¹⁹⁵ ¹⁹⁶ em que o poder governamental é difuso, em vários centros, cuja existência e autoridade é garantida por uma Constituição, ao invés de ser concentrado em um único centro¹⁹⁷.

Para este autor a não-centralização representa o verdadeiro federalismo, ou melhor, representa o federalismo contemporâneo com um conjunto de redes de comunicação estabelecidas entre os entes para se criar um conjunto. A não-centralização pressupõe uma difusão do poder político governamental, garantidos por uma Constituição. Contudo, isto se parece muito com a descentralização.

O autor entende que não-centralização não é o mesmo que descentralização em que esta implica na existência de uma autoridade central, que pode a qualquer momento descentralizar ou recentralizar, conforme seu desejo¹⁹⁸. Em sistemas descentralizados, a difusão do poder é quase um ato de graça¹⁹⁹. Em um sistema não-centralizado, o poder é tão

¹⁹¹ ELAZAR, 1991.

¹⁹² *Ibidem.*

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ Políticas federais são caracteristicamente não-centralizadas (tradução nossa).

¹⁹⁶ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991, p. 34.

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ *Ibidem.*

difuso que não pode ser centralizado ou concentrado de forma legítima, sem destruir a estrutura e o espírito constitucional²⁰⁰.

A centralização, ante as duas disposições anteriores, não faria parte do ideal federal, ante sua impossibilidade de ser compatibilizada com a autonomia e autoridade. A centralização provoca uma perda na capacidade do federalismo em proporcionar “republican remedies for republican diseases”^{201 202}.

Contudo, de imediato, há de se fazer ressalvas neste conceito de Elazar, sobre não-centralização, descentralização e centralização. A diferenciação por Elazar entre os termos discutidos nesta seção (centralização e descentralização) não é a que mais atende ao problema e tema da pesquisa. Contudo, o desenho de estruturas estatais no modelo pirâmide, no modelo centro-periferia e no modelo matriz, são bastante interessantes para a análise da centralização e da descentralização.

O modelo pirâmide pressupõe uma relação hierárquica entre os governos central, intermediário e o local, não sendo a melhor concepção para organizações democráticas; de modo semelhante apresenta-se a dinâmica centro-periferia, em que se apresentam gradações políticas entre o centro e periferia, não sendo também considerado apropriado para organizações políticas democráticas²⁰³.

O modelo da matriz representa a ausência de um centro de poder e de hierarquia entre os seus participantes, existindo apenas arenas de decisão e de ação políticas; uma distribuição de poder que pode ser vista em diferentes arenas, com diferentes propósitos²⁰⁴. Realmente este último modelo é o melhor que representa as características do movimento político em um Estado efetivamente federal.

Este modelo seria o ideal a ser perseguido na cooperação, contudo de difícil disponibilidade na realidade. A ideia central de uma ordem matricial é a existência de vários centros. Não significa que concorram entre si, mas que organizam-se em razão de suas características e podem assim obter mais êxito em suas ações. No final, os vários centros podem concorrer para o alcance de objetivos gerais.

A falta de estamentos hierárquicos implica em afirmar que todos os entes estão em mesma posição, garantidos pela Constituição, e que desta forma, tem possibilidade de se

²⁰⁰ ELAZAR, 1991.

²⁰¹ Remédios republicanos para doenças republicas (tradução nossa).

²⁰² ELAZAR. *Opus citatum*, 1991 p. 40.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*.

comunicarem politicamente de igual para igual, como se fossem pessoas acordando entre si algum termo, de algum contrato, ou o contrato em si.

Evidente que isto pressupõe aquele pacto liberal que não é o prescrito pela Constituição de 1988. A Carta Maior estabeleceu um Estado social²⁰⁵ com poderes que podem transmutar este acordo ao impor determinadas atitudes de um ente ao outro, no estabelecimento de políticas públicas e no seu papel coordenador.

Entretanto, também estabeleceu a cooperação como forma de se alcançar seus objetivos constitucionais e os direitos fundamentais. Desta maneira se requer uma relação de igual para igual, sem a hierarquia que impossibilite a realização de acordos políticos, para os mesmos fins, ante a percepção de que somente o ente central não seria suficiente para abarcar todas as responsabilidades advindas da Constituição da República de 1988.

Para Croisat, de forma parecida à Elazar, e divergindo de certa forma a crítica apresentada neste trabalho ao referido autor ao confundir os termos descentralização e desconcentração, “La descentralización puede definirse como una transferencia de competencias del gobierno central a las autoridades locales que se benefician de una autonomia de decisión”^{206 207}.

Descentralização é uma transferência de competência do governo central aos locais o que conseqüentemente irá implicar em uma autonomia política, realizada pela Constituição. Descentralização não pode ser retirada ou fornecida a qualquer tempo, ela tem estabelecimento constitucional que não lhe permite seja manuseada conforme os interesses do governo central. Ao contrário da desconcentração.

A desconcentração, em geral de ordem administrativa, “se concreta em una transferencia de competencias a autoridades subordinadas, especializadas y locales, que forman parte de la misma jerarquia que la autoridad superior que desconcentra sus actividades”^{208 209}.

Croisat aponta que os juristas tendem a reduzir a descentralização e a desconcentração afirmando que a diferença entre essas formas de distribuição de competências não é de

²⁰⁵ O Estado social será explorado na seção 1.5 e principalmente no início capítulo 2.

²⁰⁶ A descentralização pode se definir como uma transferência de competências do governo central para as autoridades locais que se beneficiam de uma autonomia de decisão (tradução nossa).

²⁰⁷ CROISAT, 1995, p. 32.

²⁰⁸ Se concretiza em uma transferência de competências a autoridades subordinadas e locais, que formam parte de uma mesma hierarquia que a autoridade superior que desconcentra suas atividades (tradução nossa).

²⁰⁹ CROISAT, *Opus citatum*, 1995, p. 33.

natureza, mas de grau, ou seja, a autonomia do Estado é mais importante que a autoridade descentralizada e esta é mais importante que a autoridade desconcentrada²¹⁰.

Contudo este entendimento não leva em consideração a história que os Estados federados não foram formados por processo de segregação, pela decisão de um Estado em se dividir, mas pela agregação, em que vários Estados decidem se unir como, por exemplo, Estados Unidos, a Alemanha de Bismarck e a Suíça moderna²¹¹.

Assim para Elazar e Croisat descentralização se refere a transferência de competências as demais autoridades, entes nacionais, que podem lhes ser retiradas a qualquer momento dependendo da vontade do ente central, ou daquele que lhe foi descentralizada a competência. Croisat ainda suscita uma diferença entre centralização e desconcentração em que esta última, diferente da anterior, mantém o mesmo grau hierárquico de decisão.

Falleti, de forma diferente dos autores acima mencionados, aponta a descentralização como um processo e três características principais. Descentralização é um processo de reforma das políticas públicas em que há transferências de recursos e autoridades do mais alto nível para o mais baixo poder governamental, em um contexto específico de Estado²¹².

Esta definição do que seja descentralização não escapa a crítica de Elazar²¹³, pois para Elazar e Croisat a competência pode ser retirada a qualquer momento. Para aquela autora, não há necessariamente uma transferência imutável de competências, recursos e poderes decisórios. Pelo contrário, a descentralização é um processo acordado de reforma de políticas públicas, cujos recipientes de transferências de responsabilidades, recursos e autoridades são os entes subnacionais²¹⁴. Como a descentralização é um processo, a transição para um modelo diferente de Estado implica necessariamente em uma nova sequência descentralizadora²¹⁵.

Em termos jurídicos constitucionais não há como que a descentralização implicar na transferência de competência que possam ser retiradas a qualquer momento a depender da vontade do ente central. Tratar como sinônimas descentralização e desconcentração significa reduzir a compreensão das especificidades do Estado federal e do federalismo.

Descentralização pode ser um termo tanto utilizado pelo direito administrativo, que diga respeito a questão da atividade da Administração Pública, como distribuição de

²¹⁰ CROISAT, 1995.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: latin american cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, vol. 99, n.º. 3, august, 2005.

²¹³ Por isso que este autor formula a não-descentralização: forma de descentralização imutável.

²¹⁴ FALLETI, *Opus citatum*, 2005.

²¹⁵ *Ibidem*.

competências que implica autonomia e impedimento de centralização ante disposição constitucional, ou seja, na descentralização, para a Constituição e o direito constitucional, não há que se falar em vontade do ente para descentralizar e re-centralizar a qualquer momento.

Pode-se falar em atividade estatal concentrada, com uma Constituição descentralizada, com previsão de competências e autonomias aos demais entes. Como pode existir uma Constituição centralizada, com um só ente, que apresenta uma ação governamental desconcentrada. A descentralização não pressupõe discricionariedade, ao contrário da desconcentração que pressupõe esta discricionariedade.

Importante perceber que descentralização e centralização dizem respeito ao estado constitucional de distribuição de competências (poderes legislativos, jurídicos e executórios) a particularidades (entes) dentro do Estado federal, realizada por uma constituição, com grau imutável ou de difícil alteração – a Constituição rígida, que no caso brasileiro estipulou a organização federativa como cláusula pétrea (artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição de 1988).

Diferentemente do aspecto constitucional, em relação ao direito administrativo, que provavelmente é o esboço do entendimento de diversos autores que falam sobre as políticas públicas e sua descentralização, há que se tecer alguns comentários.

Para Carvalho Filho descentralização, em um caráter estritamente administrativo que é diferente do atribuído ao presente trabalho, “é um fato administrativo que traduz a transferência da execução de determinada atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração”²¹⁶. Ao passo que a desconcentração “é um processo eminentemente interno, significa apenas a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar e acelerar a prestação do serviço”²¹⁷.

Importante observar que o autor está focado estritamente na atividade da Administração Pública, precisamente no direito administrativo, o que implica certa diferença ao que se pensa como descentralização, centralização e desconcentração no contexto federal. O autor argumento em relação a atividade do Estado, de sua ação.

Outra autora da seara administrativista, Di Pietro, entende descentralização como “distribuição de competências de uma pessoa para outra pessoa, física ou jurídica”²¹⁸ e a

²¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013, p. 348.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 348.

²¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 481

desconcentração como uma “distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica”²¹⁹.

Da mesma forma, para Bandeira de Mello a descentralização em que “o Estado *transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares*”²²⁰ enquanto que desconcentração seria o “fenômeno da distribuição *interna* de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas”²²¹

Seguindo Carvalho Filho, Di Pietro e Bandeira de Mello partem de uma atuação executória da Fazenda, de um fazer, um agir, que não é o principal objetivo de análise deste trabalho, em que pese ter reflexos mais adiante quando se for analisar as políticas públicas de educação. Claro que o fazer e o agir fazem parte da federação, e até tem implicações na política com a repartição de competências e respectivas responsabilidades dos entes, mas não se pode diminuir a centralização e a descentralização a uma questão de atividade, pois, ainda assim, elas são mais para o normativo. Do agir da Administração Pública cuida o direito administrativo; das competências, dos poderes e das responsabilidades, cuida o direito constitucional e a teoria do Estado.

Para o direito administrativo, em relação a ciência política, a descentralização se diferencia da desconcentração. Isto é muito importante, pois ao entendê-las como sinônimas significa compreender que dois institutos estatais diferentes, são iguais, o que seria um problema de forma e de significado, trazendo diversos prejuízos ao mundo jurídico, inclusive anulação de atos jurídicos.

Trazida a concepção do direito administrativo e dos cientistas políticas referente a desconcentração e a descentralização, há de se ater, contudo, que esta última pode ser de várias formas e tipos. Falletti aponta três importantes: a administrativa; fiscal e política. A primeira seria a transferência administrativa que reivindica recursos; assim, deverá estar acompanhada de uma descentralização fiscal que proporciona um incremento de receita àqueles entes que receberam essas novas responsabilidades²²². A última forma é aquela que proporciona autoridade política ou capacidade eleitoral aos atores subnacionais²²³.

A descentralização não é só executória, administrativa. Da mesma forma, não é algo que o governo central possa retomar a qualquer momento. A descentralização e a

²¹⁹ DI PIETRO, 2014, p. 481.

²²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA., 2009, p. 149.

²²¹ *Ibidem*, p. 150.

²²² FALLETTI, 2005.

²²³ *Ibidem*.

centralização dizem respeito a diversos aspectos dentro do Estado em que os principais se referem à administração (gestão, planejamento e execução), à fiscal (transferências de recursos, novas competências tributárias) e à política (capacidade de participação na vontade nacional pelas suas respectivas assembleias; câmara representativa no governo federal; e órgão político-jurídico ou somente jurídico de controle de constitucionalidade e defesa do pacto federativo).

Por isso que há diferenças dentro do direito e desta ciência com relação as demais, principalmente as sociais. Cada qual precisamente se concentra em algum ponto. A Constituição abarca as três modalidades, assim quando se fala em descentralização ou centralização para o direito constitucional não significa o mesmo para o direito administrativo e nem para a ciência política.

De forma diferente dos demais cientistas políticos apresentados e mais próximo ao direito situa-se o entendimento de Pires. Descentralização tem variação peculiar no espaço-tempo, e apresenta-se, sobretudo, como “técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo em plano constitucional”²²⁴, ou, por vezes, se apresenta como “técnica de colaboração de caráter interfederativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados”²²⁵.

Esta autora apresenta a concepção da descentralização mais perto do formato jurídico constitucional. A existência de técnica de arranjo político ou redesenho institucional no modelo federativo em um plano constitucional pressupõe, de certa forma, a imutabilidade, ou a dificuldade, de recentralização pelo ente central, pois isto iria desvirtuar a própria concepção de Estado federal. Aponta a voluntariedade para a transferência de encargos e prerrogativas, que foram atendidos, de certa forma, na concretização da descentralização administrativa para os demais entes da federação brasileira.

Reverbél traz uma distinção importante entre centralização e descentralização focado no Estado federal e no Município. Parte do pressuposto que toda forma de Estado, ou sistema político, organiza-se em dois pilares, pelo menos: o governo central e os governos locais²²⁶. O autor compreende que a localidade é parte mais importante de qualquer sistema político, pois

²²⁴ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista brasileira de estudos políticos*, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013, p. 169.

²²⁵ *Ibidem*, p. 169.

²²⁶ REVERBEL, 2012.

toda vida e suas atividades giram ao redor dele, ao passo que todo o governo local necessita de um mínimo de governo central²²⁷.

O Estado federal é o justo meio entre o governo central e o governo local, pois retira competências de duas forças contraditórias: uma que puxa para o centro e outra para a periferia²²⁸. Assim o federalismo será mais centralizado quando retirar competências da localidade e repassá-la ao governo central, ao passo em que será mais fortemente descentralizado quando retirar competências da União.

Importante que o contrário é verdadeiro. Quando a concentração de competências ocorre nos Municípios, quanto mais poder for dado à localidade, mais centralizada o Estado federal será²²⁹, ao passo que quando se retirar competências da União e dos Municípios e se alocar nos Estados, efetivamente se terá um Estado federal²³⁰, daí uma grande importância dos Estados para a federação, como meio termo e elo de ligação entre as duas extremidades de uma federação: entre a total unidade e a total diversidade.

Mais adiante se verá que os Estados, mais no federalismo do que precisamente no Estado federal, têm sido deixados de lado das decisões sobre políticas públicas, para que se coexista uma relação entre União e Municípios, sem a participação do ente intermediário. Na realidade a política pública do PDDE e a proposta dos educadores baseada no CONAE é uma vertente que representa os extremos, de ligação direta entre União e Municípios, sem levar em consideração o ente intermediário (Estados).

Kelsen atribui um conceito positivo, estritamente normativo, de centralização e descentralização, de acordo com entendimento deste trabalho. Para este autor esses dois institutos são forma de diferenciação de ordens jurídicas, ou seja, “são problemas referentes às esferas de validade das normas jurídicas e dos órgãos que as criam e aplicam”²³¹. Assim apenas uma teoria jurídica pode fornecer a resposta para natureza desses dois institutos²³².

O direito interno de um país só atua na sua extensão territorial. Isso significa que o âmbito de validade e exigibilidade das normas jurídicas, de uma comunidade, só o poderá sê-lo feito dentro do espaço no qual está situado aquela comunidade. Desse modo, a

²²⁷ REVERBEL, 2012.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Refere-se aos extremos da centralização e descentralização. Quando se descentraliza ao máximo, na realidade se está centralizando no ente menor, que no caso do Brasil é o Município. Isto também é uma forma de centralização, contudo, por meio da descentralização máxima. O importante é o meio termo, e não os extremos.

²³⁰ REVERBEL, *Opus citatum*, 2012.

²³¹ KELSEN, 2005, p. 433.

²³² *Ibidem*.

centralização e a descentralização seriam formas pelas quais se posiciona a validade e, conseqüentemente, a exigibilidade das normas jurídicas, dentro de um determinado território.

Na ordem jurídica centralizada todas as normas possuem a mesma esfera territorial de validade, enquanto que uma norma jurídica descentralizada seria aquela que tem esferas territoriais de validade diferentes²³³. Kelsen aponta que existem normas jurídicas válidas para todo o território, consideradas centrais, e outras que valem para uma parte do território, denominadas não-centrais ou normas locais²³⁴.

As normas jurídicas centrais e não centrais ou locais constituem cada qual uma ordem jurídica parcial; estas duas formam, conjuntamente, “a ordem jurídica total ou nacional que constitui a comunidade jurídica total, o Estado. Tanto a comunidade central quanto as comunidades locais são membros da comunidade total”²³⁵.

Um dos principais motivos para descentralizar é a possibilidade de regulamentar diferentes matérias para diferentes regiões, em que tal diferenciação jurídica é motivada por considerações geográficas, nacionais, religiosas²³⁶, bem como, questões sociais, econômicas, ambientais e normativas.

A descentralização se torna assim uma resposta a complexidade da sociedade hodierna e mundial. Isso significa que muito mais do que apenas uma característica do Estado federal ou das políticas públicas, como será dito adiante, a descentralização, que já fazia parte do modelo de Estado federal, torna-se uma questão de necessidade.

Além deste conceito considerado estático há o chamado conceito da centralização e descentralização dinâmico. Diz respeito não apenas à esfera territorial de validade das normas, mas à sua criação e execução²³⁷. Nesse sentido a centralização encontra sua expressão mais significativa quando “todas as normas centrais são criadas e executadas por um único indivíduo, que reside no centro geográfico do Estado, e que, por assim dizer, constitui o seu centro jurídico”²³⁸.

A descentralização está ligada ao número de órgãos com suas respectivas com suas respectivas esferas distritais sob as quais se estende sua competência²³⁹. Percebe-se que na descentralização há uma pluralidade de órgãos produtores de normas jurídicas, o que faz com

²³³ KELSEN, 2005.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ibidem*, p. 434

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ *Ibidem*, p. 441.

²³⁹ *Ibidem*.

que a descentralização adquira um significado totalmente distinto²⁴⁰. Importante para este conceito dinâmico que além de diversos órgãos criadores de normas, que existam diversos procedimentos para tanto²⁴¹.

A descentralização será ao mesmo tempo estática e dinâmica quando preencher os dois requisitos. Ou seja, quando se tiver órgãos eleitos pelos membros de uma comunidade²⁴². Isso implica dizer que dentro de uma mesma base territorial os indivíduos que ali pertencem precisam eleger aqueles que irão ser os responsáveis criadores de normas, atentando-se para que sua criação tenha procedimentos diferentes. “Um exemplo é o Estado federal em que os estatutos válidos para o território de apenas um Estado-membro devem ter sido aprovados pela legislatura local eleita pelos cidadãos desse Estado-membro”²⁴³.

Há um ponto de suma importância para Estado federal conjuntamente com o tema e o problema que diz respeito a diferença entre uniformização e centralização. Hesse aponta que uniformização é um processo de redução de diferenças regionais em relação à determinada matéria, em favor de uma equiparação de situações de direito e condições sociais de vida no território da federação²⁴⁴. Ao passo que a centralização é um processo de debilitação dos poderes autônomos em favor do poder central²⁴⁵.

Essa diferenciação é muito importante, pois é trabalhada por muitos autores da área jurídica, das ciências sociais, da economia, como sinônimas, ao passo que não o são. Uniformização é aquilo que a Constituição trouxe como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil no artigo 3º, III, a redução das desigualdades sociais e regionais.

Com relação a segunda, em que a Constituição não traz como pressuposto da Administração, especificamente dos entes, a centralização de ações e competências. Pelo contrário estabeleceu competências comuns no artigo 23 e competências concorrentes no artigo 24, prescrevendo a regulação da cooperação entre os entes mediante lei complementar, conforme parágrafo único do artigo 23.

A Constituição não prescreveu centralização; ela pode até ter possibilitado uma atuação coordenadora da União em face dos demais entes subnacionais e dos Estados diante dos Municípios sob sua jurisdição, quando da leitura de sua sistematicidade, mas não permitiu

²⁴⁰ KELSEN, 2005.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ *Ibidem*, p. 442.

²⁴⁴ KONRAD HESSE *Apud* ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperacion em la republica federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

²⁴⁵ KONRAD HESSE *Apud* ROVIRA, *Opus citatum*, 1986.

e até proibiu (art. 60, § 4º, I) qualquer alteração da forma federativa de Estado, por meio de emenda constitucional. Por essas normas a Constituição busca a interdependência dos entes pela cooperação, muito além da mera centralização.

Pode-se, desta forma, formular os conceitos de descentralização, desconcentração e centralização, essenciais a este trabalho. A descentralização pressupõe várias autonomias, cada qual com um ou vários níveis de ação, o que implica afirmar que União, Estados e Municípios, sob um mesmo objeto, podem planejar e decidir sobre ações específicas concernentes àquela matéria, dentro de sua área de atuação, de responsabilidade ou jurisdição, assegurado pela Constituição.

Descentralização poderá ser de competências políticas, financeiras, administrativas, planejamento, dentre outras. No presente trabalho será a adotada a teoria de Kelsen e Reverbel sobre a descentralização e centralização; correspondentes a esferas de validade jurídicas, de acordo com o grau de posicionamento de competências no ordenamento jurídico nos Estados federais, ante os extremos da centralização (União e Municípios).

A desconcentração implica em uma só autonomia, com vários níveis de ação, ou seja, há um repasse de execução, e por vezes de autoridade, aos demais órgãos de federação, contudo sem perda de poder decisório pelo ente central, perfazendo o desenho de uma pirâmide²⁴⁶. Geralmente versa sobre questões administrativas, de uma única entidade como, por exemplo, ou União, ou Estados ou Municípios.

A centralização corresponde a somente uma autonomia, com um só poder decisório e somente ela pratica atividades. Ela pode ser desconcentrada ou delegada, como se refere a doutrina pátria nacional. A centralização ao contrário da descentralização não tem várias autonomias, com seus poderes de decisão. Pode, contudo, implicar em vários níveis de ação por meio da desconcentração, cabendo o poder decisório ao ente central, ou poder central.

Feitas as diferenças entes os institutos acima mencionados, necessário que se faça digressões sobre a descentralização e o Estado federal. A autonomia e a interdependência dos entes depende de inúmeras variáveis como organização constitucional dos poderes, a administração e execução das competências legislativas²⁴⁷, o sistema de partidos políticos e a distribuição de competências tributárias que condiciona as demais²⁴⁸.

²⁴⁶ O primeiro, no topo da pirâmide, é aquele quem detém o poder sobre os demais níveis da pirâmide. Classicamente como funciona a burocracia estatal.

²⁴⁷ Diga-se também das competências comuns.

²⁴⁸ CROISAT, 1995.

Como dito um dos principais motivos para descentralizar é a regulação de iguais matérias por diferentes regiões de um dado território, atendendo a questões sociais, econômicas, culturais, normativas, dentre outras. O Estado Federal, como afirmou Kelsen, se enquadra na confecção de uma descentralização estática e dinâmica, ao mesmo tempo, dentro de um dado território. Reverbel também aponta que o Estado federal é o meio termo entre o governo central e o local, ou seja, entre a centralização na União ou no Município que transforma o Estado em unitário.

Desta forma pode-se afirmar que “Una estructura federalista es incompatible con la existencia de una administración centralizada”,^{249 250} ante as diversidades territoriais e o tratamento das informações locais²⁵¹. Um Estado federal é incompatível com a centralização, tanto na esfera da União, quanto na esfera dos Municípios.

As políticas públicas no Brasil, de modo geral, estão tendentes a montar uma correlação somente entre União e Municípios²⁵², diante de inúmeros fatores que mais adiante serão explorados. Essa situação provoca justamente o contrário daquilo que Reverbel fala do meio termo entre União e Municípios. Na realidade se está provocando uma centralização, nos dois extremos da organização estatal e política como acima apontado, retirando não competências, mas principalmente ações e participação nas decisões da federação, além da concentração de recursos²⁵³.

No Estado social²⁵⁴, desde o *New Deal*²⁵⁵, houve uma acentuada centralização das funções no governo central, no sentido de criação de programas nacionais e subvenções federais para diminuir os impactos da crise econômica e responder aos anseios sociais²⁵⁶. Assim o regime atual é submetido a uma intensa pressão uniformizadora, com tratamento uniforme de setores sociais e matérias objeto de atuação estatal, “que se compagina mal, en

²⁴⁹ Uma estrutura federalista é incompatível com a existência de uma administração centralizada (tradução nossa).

²⁵⁰ CROISAT, 1995, p. 77

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² À exemplo do PDDE, da proposta dos educadores e do projeto de lei do Senado de autoria do Senador Cristovam Buarque

²⁵³ Ver seção 1.4.

²⁵⁴ O Estado social será apresentado na seção 1.5 e início do capítulo 2.

²⁵⁵ Corresponde a um programa de intervenção na economia dos EUA depois da crise de 1929 com a intenção de diminuir os problemas sociais provocados pela crise e, conseqüentemente, promover o crescimento econômico do país. O Estado social nasce com a Constituição de Weimar (Constituição alemã de 1919) com a intenção de interferir na economia para melhoria das condições sociais. O Estado social foi responsável pela era de ouro do capitalismo, para os Estados desenvolvidos, até o primeiro choque do petróleo em 1973.

²⁵⁶ CROISAT, *Opus citatum*, 1995.

principio, con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, com poderes independientes y soberanos”^{257 258}.

Rovira chama atenção nesse momento a complexidade organizacional de diversas sociedades no mundo, diante de inúmeros interesses. São os chamados Estados federais, ou autônomos, ou compostos, que dizem respeito não somente a existência de esferas de autonomia, mas por vezes e existência diversos Estados nacionais soberanos formando um aglomerado político e institucional parecido ao do Estado federal, como por exemplo, a União Europeia. Ou, por vezes, até a existência de Estados unitários com diversas regiões autônomas ou com significativo grau de autonomia, por exemplo, Espanha e Itália.

Nesse sentido, nem aqueles países onde há uma permanência e a vontade de manutenção do Estado federal escaparam a projetos de uniformização. Na Alemanha, por exemplo, ocorreu um movimento de centralização que hoje se percebe acentuado no Brasil: exaustão do governo federal de sua competência legislativa concorrente; as múltiplas revisões constitucionais que consistem numa ampliação das competências legislativas federais; e a expansão da legislação federal sobre âmbitos não expressos pela Constituição sob suas competências, absorvidos pelo *Bund* (no Brasil União) em virtude da doutrina de competências anexas, por conexão objetiva e segundo a natureza das coisas^{259 260}.

Na Alemanha, destaca Rovira, este processo de centralização foi, paradoxalmente, acompanhado de uma maior participação dos entes subnacionais²⁶¹. Nessa situação particular aparecem um amplo conjunto de instrumentos e mecanismos de consulta dos entes subnacionais para a formalização de seus interesses e em âmbito nacional²⁶².

Neste novo contexto de uniformização acompanhado de nova centralização não basta mais a imposição de programas nacionais aos entes subnacionais no intuito de resolução dos problemas dispostos. Não basta mais apenas a imposição do ente nacional, ou mais forte política e economicamente, aos demais, de sua vontade.

²⁵⁷ Que se combina mal, em princípio, com a ordem federal entendida como separação e mera justaposição de centros e esferas de governo, com poderes independentes e soberanos (tradução nossa).

²⁵⁸ ROVIRA, 1986, p. 357.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ Mais adiante, no item de repartição de competências (1.5), este tema de centralização corrente nos Estados nacionais hodiernos, e no Brasil principalmente, será observado de forma mais detida, pois há uma tendência ao aumento das competências federais.

²⁶¹ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986.

²⁶² *Ibidem*.

A execução do processo uniformizador deve ser acordada com os demais entes em um procedimento participativo²⁶³ de expressão de suas vontades, de forma a criar interdependência de suas ações e decisões na qual a própria de 1988 pretende. Assim,

El federalismo cooperativo presenta un conjunto de respuestas posibles, para conciliar la integración deseable de las políticas públicas con el respeto de las autonomías constitucionales. Éstas han permitido a esta forma de gobierno responder, con mayor o menor éxito, a las exigencias económicas y sociales de nuestra época^{264 265}.

O Estado social não se mostrou mais suficiente para responder aos anseios da sociedade. A centralização de competências, ações e legislação no governo central, buscando a uniformização, do Estado social, não representam um retorno considerável quando comparado ao federalismo cooperativo que permite uma melhor resposta às exigências econômicas e sociais.

O Estado de bem estar social entrava em crise no momento em que a proposta de redemocratização tomou proporções significantes no Brasil. No início da década de 80 a sociedade começou a se organizar²⁶⁶ para a mudança de regime político e implementação de uma democracia.

A descentralização, de forma geral, foi o tema central na agenda da democratização dos anos de 1980 no Brasil, em reação a concentração de recursos e poder decisório no governo federal²⁶⁷. Tal distribuição de poder não foi simples e nem linear, pois existiram tendências centralizadoras poderosas que trouxeram complexidade às relações intergovernamentais²⁶⁸. É o resultado daquilo que García-Pelayo aponta de síntese dialética de duas tendências contraditórias.

Os estudiosos da ciência política apontam que todas as federações têm mecanismos que impedem a transformação do Estado federal em unitário, na medida em que as federações

²⁶³ ROVIRA, 1986.

²⁶⁴ O federalismo cooperativo representa um conjunto de respostas possíveis, para conciliar a integração desejável de políticas públicas com respeito das autonomias constitucionais. Isto tem permitido a esta forma de governo responder, com maior ou menor êxito, às exigências econômicas e sociais de nossa época (tradução nossa).

²⁶⁵ CROISAT, 1995, p. 149.

²⁶⁶ Devido a vários fatores dentre os quais, crise financeira e econômica do país com as duas crises do petróleo (1973 e 1979); ausência de legitimidade do governo pela diminuição do crescimento econômico; perda de apoio político dos governadores; perda de apoio internacional (especialmente EUA); provável mudanças de rumo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas com sua abertura econômica (perestroika) e política (glasnost).

²⁶⁷ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, n.º. 24, p. 29-40, jun. 2005. ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro/2002.

²⁶⁸ ALEMIDA, *Opus citatum*, 2005.

possuem instituições que proporcionam poderes de veto²⁶⁹, assegurando sua descentralização^{270 271}. Mas não foi isso que se sucedeu no decorrer da década de 90 no Brasil²⁷².

Na década de 90 as principais políticas sociais foram descentralizadas administrativamente. As políticas de habitação e saneamento foram repassadas aos entes subnacionais, com recursos e o endurecimento na aquisição de empréstimos²⁷³. Com o FUNDEF (Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério) ocorreu uma municipalização, em que houve o crescimento de matrículas ofertadas pelo Município, com o decréscimo daquelas oferecidas pelos Estados, dado o interesse dos Municípios em aumentar a quantidade de recursos disponíveis²⁷⁴. O FUNDEF criou uma estrutura de incentivos²⁷⁵.

Com relação a saúde, diferentemente das demais políticas públicas, já havia base constitucional para sua descentralização administrativa²⁷⁶. Foi uma política muito bem sucedida em que, mediante as Normas Operacionais Básicas (NOB), em 1998, com a NOB 96, 98% dos Municípios brasileiros aderiram ao Sistema Único de Saúde (SUS), representando mais recursos a 66% dos novos Municípios aderentes. Com relação a assistência social houve municipalização de recursos e programas e execução por associações voluntárias²⁷⁷.

Essas descentralizações administrativas ocorreram, pois o governo federal foi bem sucedido em formular e implementar programas de transferências de atribuições aos governos

²⁶⁹ Poderes de veto são poderes de imutabilidade da situação hodierna de determinada federação. No Brasil, vários são os poderes de veto. Por exemplo, o Senado Federal como órgão legislativo representativo, em teoria, da vontade dos Estados; Supremo Tribunal Federal, defensor, em tese, do federalismo e do Estado federal; possibilidade de proposta de emenda constitucional pelas assembleias legislativas estaduais, dentre outros. Assim existem poderes de veto institucionalizados na federação brasileira, além evidente do poder político que poderia vir a ser utilizado. Contudo, isso não significa que eles funcionem como deveriam.

²⁷⁰ Almeida refere-se a não-centralização de Elazar, por pressupor que há uma descentralização caracterizada por uma imutabilidade ante disposição normativa. Contudo, não há neste trabalho perda de conteúdo ao se utilizar o termo descentralização ao invés de não-centralização, pois não há diferença entre os dois termos em seu escopo jurídico. Para a Constituição de 1988 a descentralização configura como uma transmissão de competências aos demais entes caracterizada por sua imutabilidade antes a disposição do artigo 60, § 4º, inciso I. Assim no ordenamento jurídico brasileiro, descentralização e não-centralização dizem respeito ao mesmo fenômeno.

²⁷¹ ALMEIDA, 2005.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ ARRETCHE, 2002.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Não que a competência do artigo 23 já não estabelecesse a descentralização administrativa. Contudo, a forma dessa descentralização já estava anunciada nos dispositivos referentes a saúde (artigos 196 ao 200 da Constituição de 1988), ao passo que a descentralização da educação necessitou do FUNDEF para organizá-la.

²⁷⁷ ARRETCHE, *Opus citatum*, 2002.

aos governos locais, o que demonstra, segundo Arretche, que os poderes de veto dos entes subnacionais no Brasil são bem mais reduzidos do que a teoria política propõe²⁷⁸.

Desde Vargas (1930-45), com o início da industrialização brasileira e uniformização do país, e com os militares (1964-1984), o sistema de proteção social adquiriu traços de autoritarismo destes modelos com políticas públicas associadas ao crescimento da Administração Pública federal, realizadas por agências executivas federais, com procedimentos fechados de decisão e gestão pela burocracia central²⁷⁹.

Na federação brasileira foi criado um sistema cooperativo complexo em que Estados e Municípios se articularam de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental²⁸⁰. O governo federal criou mecanismos importantes de relações intergovernamentais para as políticas sociais, o que implica afirmar que está em curso um processo de recentralização²⁸¹. As tensões entre impulsos centralizadores e descentralizadores estão sempre presentes nas relações da federação brasileira e produzem resultados diversos conforme as políticas públicas em pauta²⁸².

A Constituição de 1988 trouxe uma arquitetura emblemática, com três entes e com mecanismos de integração dos cidadãos na política e na administração pública, como forma de garantir a legitimidade dos atos dos administradores²⁸³. A Constituição de 1988 reforça soluções cooperativas mediante relações diretas²⁸⁴ entre os entes²⁸⁵. Contudo, a solução brasileira é

traída pela vocação centralizadora da União (...) por mecanismos com que a União é aquinhoadada, e que, pervertidos, arrimam a neutralização dos demais entes. Por outro lado, consagrando a índole radical do municipalismo simétrico, assenta-se, em verdade, em autonomia “nominal” desconcertante, não obstante a defesa vigorosa do municipalismo em diversos meios²⁸⁶.

Os Estados ficaram asfixiados²⁸⁷, sendo “sumariamente penalizados pelo banimento da concertação federativa”²⁸⁸, pois são reprimidos pela minimização da repartição de

²⁷⁸ ARRETCHE, 2002.

²⁷⁹ ALMEIDA, 2005.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ PIRES, 2013.

²⁸⁴ O artigo 241 da Constituição dispõe os consórcios públicos e os convênios como meios de cooperação. Mas não impede a utilização de outros meios.

²⁸⁵ PIRES, *Opus citatum*, 2013.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 174.

²⁸⁷ Mais adiante este assunto será tratado detidamente (seção 1.4).

²⁸⁸ PIRES, *Opus citatum*, 2013, p. 175.

competências concorrentes²⁸⁹. Na prática, a União legisla sobre aspectos regionais e locais, em prol da uniformização, e por vezes de uma centralização de poderes decisórios, o que inibe em muito a atuação dos Estados, e em consequência dos Municípios.

A Constituição vingou o fortalecimento da relação Estado e sociedade pela via do Município, mas que, na prática, essa relação se dá na vertente mais de cooptação do que pela arquitetura emancipatória, pois a sustentabilidade da democracia situa-se na dimensão das plataformas eleitorais, voltadas mais para a polarização ideológica do que para a construção ou incentivo ao pluralismo político²⁹⁰.

A federação brasileira apresenta uma persistente dependência, que pode ser definida como uma pirâmide invertida²⁹¹. “A sorte dos Estados e Municípios se desenha, em uma vertente, à régua e a compasso, nas mãos da União”²⁹². Os Estados-membros devem ser fortalecidos, enquanto a União deve rever sua política de atuação com os entes²⁹³.

A descentralização e a centralização podem ser de diversas formas. As principais dizem respeito à administração, aos recursos financeiros e à política. A Constituição de 1988 trouxe descentralização financeira, política e normativa, referente às competências. Com relação ao aspecto administrativo, envolvendo as competências, a sua descentralização ocorreu principalmente após a municipalização de políticas públicas sociais mediante incentivos do governo federal.

Mesmo que pela existência de competências comuns do artigo 23, já houvesse previsão para descentralizar, foi necessário a ordenação deste processo que se deu mediante a criação de instrumentos normativos, dentre eles o FUNDEF e as NOB.

Diante desta situação, muitos autores²⁹⁴ compreenderam que a implementação dessas políticas representou a adoção de um modelo neoliberal de Estado. A descentralização não diz respeito somente a uma onda política e ideológica. Mesmo que um Estado federal apresente conotações centralizadoras, ainda assim apresentará aspectos descentralizados que o permitam qualifica-lo como Estado federal, pois a este modelo, como visto nas características e particularidades, a descentralização é um de seus requisitos essenciais²⁹⁵.

²⁸⁹ PIRES, 2013.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ *Ibidem*, 2013.

²⁹² *Ibidem*, p. 175.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul-set. 2010; BERCOVICI, 2003b.

²⁹⁵ Da mesma forma que essencial ao federalismo.

O Estado federal reivindica esta descentralização, por ser uma distribuição espacial de poder políticos, administrativo, financeiro, dentre outras formas, necessariamente de um ente (no Brasil da União) para outros entes (Estados e Municípios no Brasil²⁹⁶). Essa descentralização é um aspecto característico e particular do federalismo e do Estado federal.

A descentralização é cara a qualquer sociedade plural baseada em um Estado federal. Não foi uma questão política ideológica, pois a Constituição de 1988 já previa a descentralização das políticas sociais. Contudo, não somente sua descentralização, mas a interdependência dos entes, sua atuação conjunta, em prol dos objetivos constitucionais, ou seja, a cooperação dos entes para a concretização dos objetivos e direitos fundamentais da República Federativa do Brasil, na Constituição de 1988, o que até hoje não foi realizada.

Na próxima seção serão averiguados os aspectos políticos ao federalismo e, conseqüentemente, ao Estado federal. O federalismo como processo, estritamente atrelado a democracia, traz causas e conseqüências da centralização e da descentralização, ao permitirem ou afastarem o pluralismo de determinada sociedade.

1.3 FEDERALISMO COMO PROCESSO POLÍTICO E DEMOCRACIA

O federalismo é um princípio de organização política do Estado federal. Lembrando que o primeiro sem o segundo desnatura este modelo de organização estatal, e vice-versa. Nesse sentido, o federalismo como processo político se mostra extremamente importante a qualquer Estado federal.

A percepção, primeiro, de que o federalismo difere do Estado federal, e, segundo, que ele constitui um processo político, permite que na formulação de política públicas se observe tanto ao aspecto institucional do Estado, sua organização e repartição de competências, como o lado político, dos interesses e decisões, inerentes a qualquer democracia, inclusive a qualquer tipo ou modelo de Estado, pois este representa, de alguma maneira, uma conformação da política.

Nesse sentido, a democracia deve estar sempre acompanhada do pluralismo, haja vista que a democracia é um regime político que reivindica a participação popular, direta ou indiretamente, na criação de leis e administração do Estado, atrelado a uma pluralidade de interesses, ideias, religião, etnias, e todas as diferenças possíveis no mundo contemporâneo.

²⁹⁶ Em que pese os Municípios terem angariado mais competências dos Estados do que da União.

O Estado federal e o federalismo devem sempre levar em conta as diferenças em consideração e criar canais de diálogo e comunicação entre elas. Uma das características mais marcantes do federalismo é a aspiração de proporcionar simultaneidade para gerar e manter a unidade e a diversidade²⁹⁷. Isto pois, o Estado federal é “la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad”^{298 299}. O federalismo é um modo de acomodação das diversidades³⁰⁰ e, da mesma forma, o Estado federal.

O federalismo é muito mais um processo que uma estrutura, no qual é incluso uma dimensão política e cultural³⁰¹. A complexidade social, política e econômica da sociedade hodierna mostra que o federalismo não é somente o exercício separado de competências³⁰². Pelo contrário, “Su dinamica se basa em interrelaciones, espontaneas o institucionalizadas, entre niveles de gobierno, una interdependencia incrementada que permite a cada gobierno activar <<una palanca sobre outra>>”^{303 304}.

Na estrutura do Estado e do governo, baseada em princípios constitucionais, deve-se atentar aos processos políticos de negociação e acordos intergovernamentais, no compromisso que possibilita que acordos sejam realizados estabelecendo conexões entre o governo federal e seus equivalentes federados³⁰⁵. Isso é a chamada barganha política, que gera poderes de negociação, que dispõe as autoridades negociadoras a partir dos recursos que controlam, cujas prerrogativas constitucionais são recursos a mais a serem considerados³⁰⁶.

Mas não somente recursos, como ações, intenções e responsabilidades adquiridas por meio deste processo. Lembrando que o federalismo como processo precisa ter diretriz e como todo Estado federal tem um mínimo um pacto federativo de auxílio mútuo, pode-se dizer, como será visto mais adiante³⁰⁷, a principal diretriz do Estado federal brasileiro deve ser o dever constitucional de cooperação.

A manutenção da unidade na diversidade está atrelada ao processo político que se desenrola pelo federalismo no Estado federal. Todos os modelos de Estados detêm um

²⁹⁷ ELAZAR, 1991.

²⁹⁸ A unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência a unidade e a tendência a diversidade (tradução nossa).

²⁹⁹ GARCÍA-PELAYO, 1993, p. 218.

³⁰⁰ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² CROISAT, 1995.

³⁰³ Sua dinâmica se baseia em inter-relações, espontâneas ou institucionalizadas, entre os níveis de governo, uma interdependência incrementada que permite a cada governo ativar uma alavanca sobre a outra (tradução nossa).

³⁰⁴ CROISAT, *Opus citatum*, 1995, p. 144.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ Seção referente à repartição de competências (1.5) e das diferenciação das relações intergovernamentais (2.1).

singular processo político, ocorre que no modelo federal este processo político, ao menos nas federações mais com maior tradição neste modelo há uma dinâmica que busca a interdependências das ações dos entes federados, de forma a atingir objetivos comuns, com base na Constituição e no bem-estar da sociedade.

De fato, o federalismo combina estrutura e processo, o que cria o sistema federal³⁰⁸. Se uma estrutura federal existir sem um processo federal correspondente, isso acarretará impacto na governança³⁰⁹. “The introduction of federal structures in a polity is a matter of concrete actions at specific times”^{310 311}.

A proposta dos educadores, a proposta do Ministério da Educação e a do Governo, que serão mais adiante analisadas, apresentam institutos jurídicos de federalização da educação básica brasileira. Federalizar, não no sentido de criação de um processo político no Estado federal, ou de incremento do federalismo, mas de trazer, novamente, competências descentralizadas aos entes subnacionais, para a União, ou ao menos implementar um sistema de governança federal que impeça a participação, nas decisões e nos recursos, dos entes subnacionais.

Além de ser uma flagrante inconstitucionalidade, tais propostas vão ao encontro das expressões sociais, territoriais e culturais do federalismo. O federalismo como fenômeno político é essencialmente limitado às relações governamentais ou políticas, ou seja, na prática moderna o federalismo é um fenômeno social³¹². Esta situação se dá de duas maneiras: na primeira, se dá pela cooperação entre as pessoas, as famílias e grupos na busca do bem comum em cada aspecto da vida, não apenas no domínio político; e na segunda, em que há a ênfase da existência de grupos permanentes (religiosos, étnicos, culturais e sociais) sobre qual vida política deve ser organizada³¹³.

A expressão social do federalismo permite averiguar o pluralismo dentro de uma determinada sociedade. Nesse sentido, “The existence of federalism plays a major role in shaping the geographic basis of social and political organizations in federal systems”^{314 315}. Esta é a expressão territorial que é base do federalismo, em que a existência de permanentes

³⁰⁸ ELAZAR, 1991.

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ A introdução de estruturas federais na política é uma questão de ações concretar num tempo específico (tradução nossa).

³¹¹ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991, p. 68.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ A existência do federalismo desempenha um papel importante na formação de bases geográficas de organizações sociais e políticas no sistema federal (tradução nossa).

³¹⁵ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991, p. 71.

subdivisões de poder servem como fortes estruturas de defesa para a difusão de poder, usadas na proteção de minorias, com grande autonomia³¹⁶.

Mas não há somente este impacto na dimensão territorial. Na realidade há uma relação entre o grau de centralização e o surgimento de um único centro de poder³¹⁷. A América Latina tem expressões dessa concentração, no Brasil há uma preponderância da região urbana situada entre Rio de Janeiro e São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, e Brasília^{318 319}.

Por último a expressão cultural. Sistemas federais manifestam o seu federalismo na cultura por meio das estruturas constitucionais³²⁰. O federalismo implica numa postura e numa atitude social como relações políticas, que levam a interações humanas que enfatizam as relações de coordenação, de cooperação e compartilhamento entre as partes³²¹.

Elazar aponta as expressões sociais, territoriais e culturais do federalismo para expressar que ele não é somente um emaranhado de normas. O federalismo não é só direito, mas apresenta contornos sociais (religiosos, étnicos, culturais e sociais) de grupos e seus interesses; na divisão territorial do poder que permite a disposição de autonomia a um desses grupos; e na existência de relações políticas que tenham como objetivo a interação humana, a coordenação, a cooperação e o compartilhamento de ações em busca de determinado fim.

O federalismo como processo representa um processo de federalização de uma comunidade política em que comunidades separadas adotam acordos para encontrar soluções comuns³²².

las experiencias en curso muestran que la <<estructura federal ocupa una posicion secundaria en relacion con la multitud de relaciones establecidas en el proceso federal>>.

Este decálogo evidencia, por otra parte, que el desarrollo del federalismo se basa en compromisos siempre renovados^{323 324}.

O Estado federal e o federalismo reivindicam um meio termo para que o processo político ocorra: tanta descentralização quanto seja possível, mas tanta centralização quanto

³¹⁶ ELAZAR, 1991.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ Esse conglomerado urbano representa o centro-sul do país, que vai da fronteira do Centro-Oeste e Sudeste com as regiões Norte e Nordeste, até o Sul do país.

³¹⁹ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991.

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ *Ibidem*.

³²² CROISAT, 1991.

³²³ As experiências em curso mostram que a estrutura federal ocupa uma posição secundária com a multidão de relações estabelecidas no processo federal. Este decálogo evidencia, por outra parte, que o desenvolvimento do federalismo se baseia em compromissos sempre renovados (tradução nossa).

³²⁴ CROISAT, *Opus Citatum*, 1991, P. 147-148.

necessária³²⁵. Croisat aponta a necessidade um meio termo entre centralização e descentralização que permita a existência desse jogo político.

O federalismo sugere, simultaneamente, estrutura e processo³²⁶. O federalismo como processo significa equilíbrio entre poder central e periférico, definido e assegurado juridico-constitucionalmente³²⁷. Isso implica num contínuo desenvolvimento entre aqueles que almejam centralizar e aqueles que pretendem descentralizar³²⁸; é a unidade dialética de tendências contraditórias de García-Pelayo.

Como o Estado federal é um meio termo entre as tendências contraditórias da unidade e da diversidade, isso proporciona uma desenvoltura da política, de forma contínua, para se encontrar soluções aos problemas existentes da sociedade. Possibilitar que isto ocorra permite que o federalismo cresça em suas expressões social, territorial e política; que o princípio de organização política possa incorporar outros instrumentos e reconhecer outras situações que não somente aquelas anteriormente dispostas, o que provoca um contínuo desenvolvimento de soluções políticas na busca do bem comum.

O federalismo é designado a alcançar algum degrau de integração política baseada na combinação de autonomia e coordenação³²⁹. Essa forma integração de base federal demanda um quadro particular de relações que começa com a relação entre poder e justiça³³⁰. As relações criadas forçam a observância das realidades políticas da vida, ao mesmo tempo em que mantém os próprios interesses; assim federalismo lida com uma distribuição de poder, que harmoniza a capacidade humana de criação de instituições e processos que possibilitam o exercício da autonomia e do crescimento de sua capacidade³³¹.

Ao buscar a dita integração, as relações são baseadas entre poder e justiça, o que permite a observância da realidade política e da autonomia de cada ente. Assim o federalismo lida necessariamente com distribuição de poder

Organizar juridicamente o federalismo não significa necessariamente construir um Estado de Estados, mas sim regular o processo através do qual as duas ordens de comunidades possam coexistir harmonicamente e inclusivamente transformar-se. Tendo em conta a fluidez e dinâmica dos processos políticos, o problema essencial do federalismo consistia em assegurar a boa convivência da comunidade central e periféricas a partir de mecanismos jurídico-constitucionais que garantissem o *constitutional*

³²⁵ CROISAT, 1991.

³²⁶ SILVEIRA, 2007.

³²⁷ *Ibidem*.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ ELAZAR, 1991.

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ *Ibidem*.

arrangement – ou aquilo que na presente dissertação entendemos por *compromisso constitucional de cooperação*³³².

O federalismo como processo e sua distribuição de poder é essencial para configurar o chamado compromisso constitucional de cooperação de Silveira – preferindo-se neste trabalho o dever constitucional de cooperação. Dever advindo da ordem constitucional e das relações de distribuição de poder baseada na federação brasileira, ou seja, de seu federalismo.

Não existe um conceito apriorístico de sistema federativo, pois cada experiência de federalismo corresponde a uma “*individualidade concreto-histórica constitucionalmente moldada* (...) criada e mantida em função do equilíbrio entre os poderes central e periférico”³³³.

Nesse sentido, o federalismo como processo demanda à busca do meio termo entre duas oposições básicas: a unidade e a diversidade. Isso implica afirmar que cada sistema federativo é único, pois singular é cada um dos processos políticos existentes nas federações para a manutenção da harmonia, em busca do bem comum, entre a unidade e a diversidade. O meio termo entre essas duas tendências é a aspiração máxima de qualquer federalismo, o que permite a existência de um Estado federal.

O federalismo norte-americano encontra sua origem na ideia de que uma sociedade democrática deve ser livre e estar aberta a diversidade, ou seja, a unidade é precisamente plural³³⁴. Croisat está se referindo a pluralidade natural que existe no federalismo e no Estado federal, desde sua concepção e que por ventura será propriamente os dos demais.

Assim, a política, em sua organização e funcionamento, deve refletir as diversidades componentes da sociedade³³⁵. O pluralismo não é uma crença, mas uma construção de sociedades democráticas que possibilita a aproximação da esfera política³³⁶. O pluralismo está baseado na preferência a diversidade em face da uniformidade³³⁷, o que pode implicar em um federalismo conservador e dinâmico.

Para o pluralismo conservador a prioridade é a defesa das diversidades contra as inovações suscetíveis de alterar o estado das coisas, o que por vezes pode ocasionar o surgimento de opiniões extremistas; ao passo que o pluralismo dinâmico diz respeito a

³³² SILVEIRA, 2007, p. 210.

³³³ *Ibidem*, p. 213.

³³⁴ CROISAT, 1991.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ *Ibidem*.

concepção de que a política é um jogo livre, de ações e interações entre todos os interessados, inclusive há o entendimento que um dos partícipes pode desaparecer neste jogo³³⁸.

O pluralismo conservador nada mais seria que uma concepção de mundo, regendo os diversos grupos de um determinado território. Geralmente é o germe da criação de concepções arraigadas o suficiente que bloqueiem a mudança política. O dinâmico possibilita o entendimento, pois teoricamente se estaria aberto ao diálogo.

Elazar aponta que o federalismo difere do pluralismo. O primeiro lida com a realidade humana, não deixa esta tarefa ao acaso da existência de possíveis fenômenos culturais e sociais, podendo se manifestar, no ambiente certo, como pluralismo; o segundo seria mais uma forma de salvaguardar a liberdade, em grupos já presentes na vida política, mas somente o fará se disposto constitucionalmente, sendo mais provável³³⁹.

Contudo o pluralismo não pode ser entendido só como salvaguarda da liberdade. Esta é importante àquele e vice-versa, pois é na liberdade que o pluralismo pode surgir e ser mantido. Ao passo que é no pluralismo que a liberdade se fortalece pela existência da diferença e da tolerância.

O pluralismo implica em uma crença de valor³⁴⁰ que torna pessoas, ou grupos, suficientemente diferentes da maioria, ou de outros grupos. O pluralismo³⁴¹ pressupõe e implica tolerância, que representa o reconhecimento de crenças distintas³⁴². Terceira pressuposição: o pluralismo implica que a religião seja separada do Estado e a sociedade social seja separada de ambos, sendo esta a visão de mundo que conduziu para o liberalismo e da democracia liberal³⁴³.

Mesmo que isto tenha conduzido a democracia liberal, o pluralismo é, hoje, algo indissociável das sociedades democráticas.

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singularmente perderam ou só tiveram

³³⁸ CROISAT, 1991.

³³⁹ ELAZAR, 1991.

³⁴⁰ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Madri: Taurus, 2007.

³⁴¹ O fideísmo e o fanatismo negam o pluralismo, ao passo que este se impõe na negação dos dois anteriores (SARTORI, *Opus citatum*, 2007).

³⁴² SARTORI, *Opus citatum*, 2007.

³⁴³ *Ibidem*.

num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos)³⁴⁴.

Crenças de valor, tolerância e sociedades laicas são os pressupostos para a existência do pluralismo. Como dito a liberdade está ao lado do pluralismo, pressupostos um do outro. Os diferentes interesses, ideias, ideologias, cultura, de modo geral, crenças de valor, só podem surgir em sociedades certo grau de liberdade. A tolerância e a laicidade só se tornam necessárias nessas comunidades ante a grande possibilidade de conflitos.

Elazar entende que todos os modelos federais nascem com a pressuposição de que o Estado é necessário e o desenvolvimento apropriado de governos é uma questão essencial³⁴⁵. Por outro lado, os seres humanos nascem livres e isto deve ser resguardado no Estado³⁴⁶. Em última análise, o federalismo deve ser designado a atingir um bom governo baseado na liberdade, sob as condições de manutenção de barganhas políticas³⁴⁷.

De outra forma, o Estado federal é designado para atingir o bem comum mediante a possibilidade de configuração normativa das barganhas e interesses políticos³⁴⁸, consubstanciando-se em um federalismo. Nesse sentido “The combination of ends – liberty, participation (or citizenship), and governance – and the relationship between them is one of the defining characteristics of federal systems”^{349 350}.

Em qualquer federalismo a combinação a liberdade, a participação e o governo estão dispostos conforme o ordenamento, ou no dizer de Baracho “conforme a influência da ideologia consagrada”³⁵¹. Assim a aplicação da Constituição Federal depende das instituições consagradas e, principalmente, da maneira como elas são utilizadas³⁵².

O pluralismo e liberdade andam juntos, ainda mais em uma sociedade complexa como a atual. O federalismo como processo se baseia nas inúmeras diferenças presentes em uma federação (pluralismo) e na possibilidade que tem os governos subnacionais de promoverem acordos políticos de entendimento em busca do bem comum (liberdade). Como dito a regulação do processo pelo qual duas ordens de comunidades possam coexistir

³⁴⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p. 35.

³⁴⁵ ELAZAR, 1991.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Como dito anteriormente, sobre o bem comum.

³⁴⁹ A combinação de fins – liberdade, participação (ou cidadania) e governo – e a relação entre eles é o que define as características do sistema federal (tradução nossa).

³⁵⁰ ELAZAR, *Opus citatum*, 1991, p. 91.

³⁵¹ BARACHO, 1982, p. 61-62.

³⁵² *Ibidem*.

harmonicamente possibilita a convivência harmônica como base para um pacto de solidariedade baseado na cooperação.

Eis a importância da democracia para o federalismo, e vice-versa. Pluralismo, liberdade, processo federal, convivem juntos dentro de uma democracia. O federalismo convive melhor com sistemas democráticos, o que mostra sua impossibilidade para com processos autoritários (de centralização política e administrativa³⁵³) que dificultam salvar a estrutura federal³⁵⁴. Os sistemas autocráticos dificultam ou tornam impossível o federalismo, por exemplo, pela supressão de eleições livres, pela ausência de críticas ao Estado e ausência de participação das demais comunidades nas decisões políticas³⁵⁵.

Importa neste momento traçar o que se entende por democracia. “Definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de la democracia”³⁵⁶ ³⁵⁷. O juízo que é proferido depende da definição ou da ideia que o pensador tem acerca do que é, o que pode ser e o que deve ser a democracia³⁵⁸. A democracia, assim como muitos conceitos valorativos, necessitam de definições que correspondam a realidade. Evidente que isto não significa adotar conceitos eminentemente pragmáticos, mas possibilitar à teoria reflexões pela prática e a esta, discussões sobre seu próprio objeto mediante aquela.

Bobbio, para a definição da democracia, apresenta três pressupostos: procedimentos, elevado número de cidadãos e a existência de liberdade de decisão daqueles chamados para tanto. A democracia é caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que dispõe quem tem legitimidade para tomar decisões coletivas e quais os procedimentos³⁵⁹. Todo grupo social é obrigado a tomar decisões vinculatórias a todos os seus membros e, mesmo assim, essas decisões são tomadas por indivíduos³⁶⁰. Necessário, desta forma, que as decisões tomadas o sejam na base de regras, estabelecendo quem está autorizado e as regras para tanto³⁶¹.

Na democracia, a modalidade de decisão que impera é a regra da maioria, aprovadas por aqueles que têm legitimidade e válidas a todos daquela sociedade³⁶². Podem existir decisões por unanimidade, mas Bobbio alerta que elas somente serão praticáveis apenas em

³⁵³ Diga-se também de recursos.

³⁵⁴ BARACHO, 1982.

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ Definir a democracia é importante porque estabelece o que esperamos da democracia (tradução nossa).

³⁵⁷ SARTORI, 2007, p. 17.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ BOBBIO, 2011.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² *Ibidem*.

grupos restritos ou homogêneos³⁶³. Assim segundo requisito é a participação, direta ou indiretamente, de um grande número de cidadãos nas decisões coletivas.

Indispensável a existência de uma terceira condição. “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”³⁶⁴. Aqueles que irão decidir precisam ter liberdade de decisão ao mesmo passo que precisam fundamentar suas decisões. Não é só o juiz que necessita, obrigado por lei, dizer o porquê de sua decisão, mas aqueles que proferem decisões coletivas sobre uma dada sociedade o deveriam fazer, como forma de alcançar legitimidade àquela decisão. E mais, esta decisão precisa estar focada na realidade.

Sartori, por outro lado, mas não tão diferente de Bobbio, apresenta a existência da democracia política, social e econômica. A palavra democracia sempre indicou uma forma de Estado e de governo, sendo esta a acepção primária do termo³⁶⁵. A democracia política seria aquela tradicional, que organiza o governo e o Estado. Em que pese a democracia ser uma forma de governo, a sua estruturação necessita de adequações estatais para tanto.

A democracia social pode ser de duas formas. A primeira é daquelas sociedades que tem uma ética de tratamento social igualitário de seus membros³⁶⁶. A segunda seria o conjunto de pequenas democracias (pequenas comunidades e associações voluntárias) que direcionam e alimentam a democracia em sua base, na sociedade civil³⁶⁷.

A democracia econômica está focalizada na igualdade econômica, ao passo que a política situa-se preocupada com a igualdade jurídico-política e a democracia social com o estado das pessoas³⁶⁸. Nesse sentido, a democracia econômica pode ser entendida como democracia na acepção marxista (no sentido que as estruturas políticas são superestruturas que refletem o conteúdo econômico de uma sociedade) ou nos termos da teoria da *public choice*³⁶⁹ que se vale de conceitos e analogias da ciência econômica para analisar processos políticos³⁷⁰.

O importante é saber as relações que cada qual democracia tem uma sobre a outra. A relação da democracia política é condição necessária para a social e econômica, sendo que

³⁶³ BOBBIO, 2011.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 32.

³⁶⁵ SARTORI, 2007.

³⁶⁶ *Ibidem*.

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ Escolha pública (tradução nossa).

³⁷⁰ SARTORI, *Opus citatum*, 2007.

estas duas complementam àquela³⁷¹. Democracia sem qualitativos quer dizer democracia política sendo esta dominante e condicionante, ao passo que a social e econômica são subordinadas e condicionadas³⁷². Sartori aponta que o que falta a democracia maior (política), com facilidade faltam as duas menores, o que explica sua teorização sempre pelo sistema político³⁷³.

Mais do que um leis e procedimentos, do que a grande quantidade de cidadãos participando das decisões coletivas e que aquele obrigado a decidir, tenha liberdade e o faça conforme a realidade, Sartori chama atenção para as principais expressões da sociedade na democracia (a política, a social e a econômica), cada qual sendo criada e apresentando prevalência conforme a necessidade de uma comunidade.

Mesmo assim, há preponderância pela democracia política sobre as demais, ante esta ser a definição das outras duas. O processo político se apresenta assim mais importante, ao menos no aspecto político mesmo, do que as demais formas. Não que a democracia social e econômica não sejam relevantes – o quê em muito são –, mas sua importância se dá conforme a democracia política e seu processo político.

O social e o econômico que podem vir a definir um modelo de democracia estão sempre atrelados ao político. O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea se dá pela ocupação de novos espaços, até então dominados por organizações do tipo hierárquico ou burocrático³⁷⁴.

Uma diferença é muito importante: entre democratização da direção política e democratização da sociedade. A primeira ocorreu com a instituição de parlamentos³⁷⁵, órgãos representativos da vontade dos cidadãos. A segunda diz respeito àquelas instituições em que é possível o exercício do voto, ou seja, para poder compreender o desenvolvimento da democracia em uma sociedade, deve observar o quão democrático ela é, em quais instituições há participação da vontade popular³⁷⁶. Para Bobbio esta expansão é denominada de democracia social.

Assim, talvez um posicionamento melhor do que simplesmente a assunção do político pelo social e econômica, seja a compreensão de preenchimento, pela democracia, de espaços

³⁷¹ SARTORI, 2007.

³⁷² *Ibidem.*

³⁷³ *Ibidem.*

³⁷⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

³⁷⁵ *Ibidem.*

³⁷⁶ *Ibidem.*

antes tidos por organizações hierárquicas ou burocráticas. Isto, pois não parece que a Constituição tenha elegido uma democracia social, somente, mas principalmente a democracia substancial, ante a busca da igualdade material.

A democracia formal diz respeito à forma de governo, condiz apenas com a igualdade jurídica; ao passo que a democracia substancial está preocupada com o conteúdo da forma, que se preocupa não apenas com a igualdade jurídica (das Constituições liberais), mas também com a igualdade social e econômica (ao menos em parte)³⁷⁷.

A Constituição da República de 1988 não pretendeu meramente a igualdade formal – jurídica. Para além dela, almeja a igualdade material. Suscita, inclusive como sendo seus objetos a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I, CRFB), o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, CRFB), a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, CRFB) e a promoção do bem estar de todos independente das diferenças (artigo 3º, IV, CRFB).

Para além do político e do social, a democracia brasileira aspira uma igualdade material. Isso pressupõe uma democracia substancial, preocupado com o conteúdo da forma, ao qual por vezes, a própria Constituição da República deu um significado e uma direção, ou quando de sua leitura sistemática. Protege o formal (aspecto liberal), da mesma forma o social, mas intenta a igualdade material por meio da democracia substancial.

Contudo, a democratização da direção política não é o mesmo que a democratização da sociedade. Na sociedade brasileira existe uma democratização, aos poucos da primeira, da primeira, mas não da última. E isto se percebe no dia a dia, pelos pouquíssimos canais de interlocução da sociedade com o ambiente político (Poderes Executivo e Legislativo), cabendo ao Poder Judiciário, que não é sua função primordial, requerer, de forma normativa, ações políticas por parte dos outros poderes.

No Brasil este processo tem duas vertentes: a judicialização da política e o ativismo judicial. A primeira se dá quando se levam questões a serem discutidas e resolvidas por meio de órgãos estritamente políticos como os Poderes Legislativos e Executivo, ao Judiciário, que está obrigado constitucionalmente (artigo 5º, XXXV³⁷⁸, CRFB) a dar uma resposta a esta colenda. O segundo, diz respeito ao aumento da atividade do Poder Judiciário para além de suas competências, chamado a resolver questões políticas antes deixadas aos demais Poderes. Os dois institutos não são iguais, mas por vezes, se sobrepõem.

³⁷⁷ BOBBIO, 2010.

³⁷⁸ Princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário

Esta ausência de democratização da sociedade se verifica na falta de órgãos ou entidades em que o cidadão possa participar, de forma ativa, ou até mesmo expressar sua vontade por meio de voto, como aponta Bobbio. Existe uma democratização da direção política, em que pese este trabalho considerar que é insuficiente para se transformar a sociedade, mas suficiente para manutenção de prerrogativas constitucionais. Contudo, não é verificável uma democratização da sociedade.

E mais, o federalismo padece de contornos democráticos. Faltam fóruns; instâncias de negociação política; participação de todos os membros da federação, de forma a representar não ideologias, mas a instituição em si (União, Estados e Municípios); campos, quaisquer que o sejam, que possibilitem a atuação negociada destes entes com vistas ao bem comum; acordos; um ideal de cooperação político e normativo a ser seguido³⁷⁹.

Ora se o federalismo como processo, como princípio de organização política, necessita de acordos políticos, barganhas políticas, legitimados e assegurados com base na Constituição, onde estão estes espaços? Sejam eles físicos/materiais (fóruns, conselhos, entre outros) ou simbólicos (prática comum de acordos, busca do interesse geral)?

Há de se atentar para o excesso de deliberacionismo que determinados órgãos ou processos políticos podem vir a adquirir. O Estado também precisa estar presente neste debate, o papel do Estado precisa ser alcançado para que efetivamente seja atingida uma deliberação ideal³⁸⁰. Caso contrário, a democracia deliberativa não alcançará nenhum de seus objetivos, desnaturando inclusive o Estado.

Nesta seção se relacionou o federalismo como processo e a democracia. Não são dois institutos separados, mas ao contrário, bem dependentes um do outro, pela existência do pluralismo, que demanda o reconhecimento do diferente. Na próxima seção será explanado o federalismo brasileiro, tendo sempre em vista, as reflexões ditas nas seções anteriores.

1.4 FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição de 1988 adotou o modelo federal de Estado junto com inúmeros direitos, deveres e obrigações ao Estado e a sociedade. Seu intuito é de mudança social e econômica da realidade brasileira. Para tanto repartiu em três esferas autônomas o Estado, com o intuito de melhor atender a consecução dos direitos então dispostos.

³⁷⁹ Mais adiante será falado algo sobre isso.

³⁸⁰ MACHADO, Francisco Mata. O Estado na democracia deliberativa: as raízes de uma antinomia. **Lua Nova**, São Paulo, 95: 225-257, 2015.

De 1988 para cá já se vão mais de 27 anos de Constituição com mudanças econômicas e sociais fortes, mas que não chegam a cumprir grande parte dos dispositivos constitucionais programáticos e dirigente de mudança social e econômica. E alguns dispositivos nem sequer foram utilizados de forma completa como o artigo 23, parágrafo único, da CRFB, que traz a disposição de leis complementares. Até hoje, a única lei complementar em vigência é a de nº. 140/2011, esmiuçada abaixo.

Este trabalha parte da pressuposição de que todo o ordenamento jurídico constitucional já está disposto, de forma sistemática e teleológica, para o cumprimento das prerrogativas constitucionais. Na realidade, basta que a Constituição seja posta em vigora na prática, principalmente em relação ao federalismo, ao Estado federal, a cooperação e a educação.

Assim cumpre explicar o Estado federal após a Constituição de 1988, o que foi que houve para que o federalismo brasileiro se encontre tão combatido quanto hoje está? E após serão dispostas as desigualdades presentes na federação.

1.4.1 O Estado federal após a Constituição de 1988

Na constituinte da Carta de 1988, Estados e Municípios³⁸¹ apresentaram alianças para reivindicar a descentralização de recursos e de competências da União, com o objetivo de que a centralização realizada durante o período militar não ocorresse novamente na política brasileira. Ocorreu assim uma distribuição do poder políticos aos Estados e Municípios na descentralização de recursos e competências.

As demandas de Estados e Municípios refletiram nas mudanças ocorridas no campo tributário que envolvia a arrecadação e as transferências constitucionais³⁸². As pressões da sociedade centralizaram na busca de garantias para isolar³⁸³ os recursos da área social, de forma que não fossem utilizados para outras finalidades³⁸⁴.

³⁸¹ Precisamente os Municípios de grande porte que desejavam maior autonomia, ou seja, aqueles com mais de 50 mil habitantes. Ver seção 1.4.2.

³⁸² PRADO, Sergio. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Organizador). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013; REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Organizador). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

³⁸³ Nesse sentido as diversas vinculações de receitas como, por exemplo, a Lei Complementar nº. 141, de 13 de janeiro de 2012, estabelece os valores mínimos pelos quais todos os entes devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, bem como, os critérios de rateio de recursos, fiscalização, avaliação e controle, imposição do parágrafo 2º do artigo 198 da Constituição Federal. Na área da educação, a aplicação mínima de recursos é de

As demandas da Federação por recuperação do espaço físico esbarram na pressão da sociedade por garantias para o atendimento dos direitos sociais, que ecoavam a insatisfação da grande maioria da população brasileira com a concentração de renda e de riqueza ocorrida nas duas décadas do regime militar³⁸⁵.

Com a centralização do governo militar promovida com o intuito do crescimento nacional para primeiro “fazer o bolo crescer, para depois dividir”³⁸⁶, não levou em consideração a área social como educação, saúde e saneamento. Tais serviços públicos atendiam parte da população que só alcançaram sua universalidade, educação e saúde pelo menos, na metade para o final da década de 90, com a vigência da Constituição de 1988 e sua descentralização.

Existiam duas frentes no processo constituinte de 1988 de revisão tributária. A primeira apresentava um processo de descentralização financeiro-tributário vertical, em particular o processo de descentralização das receitas em relação ao governo federal; aqui situavam-se as forças políticas estaduais e municipais³⁸⁷. A segunda frente tinha a defesa dos direitos sociais como prioridade, sustentada por grupos de interesse poderosos e dedicada ao fortalecimento do gasto social³⁸⁸.

As duas correntes avançaram de forma independente, como se não tivesse uma haver com a outra. Com relação a primeira houve o aumento da base tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e aumento da parcela de divisão do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)³⁸⁹. Na outra frente, se preocupava muito com a “dívida social” e assim foi criado o Orçamento da Seguridade Social (OSS), com a competência à União de instituição de contribuições sociais quando necessário³⁹⁰.

A “contrapartida da descentralização de receitas tributárias foi a entrega ao governo federal, em caráter exclusivo, do poder de instituir contribuições sociais sempre que necessários para garantir o financiamento do OSS^{391,392}. Desta forma, foi aberto o caminho

18% para a União e Estados, Distrito Federal e Municípios, não menos que 25%, conforme artigo 212 da Carta Magna.

³⁸⁴ PRADO, 2013; REZENDE, 2013.

³⁸⁵ REZENDE, *Opus citatum*, 2013, p.14.

³⁸⁶ Frase atribuída ao Ministro da Fazenda do Governo Militar, Delfim Neto, do período de 1967 a 1974.

³⁸⁷ PRADO, *Opus citatum*, 2013.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ Organização da Seguridade Social

para, futuramente, a União recentralizar suas receitas por meio das contribuições, que eram dos governos subnacionais, pois tinham bases tributárias de receitas, minando o crescimento do ICMS³⁹³.

A grande jogada política que houve foi substituir um pelo outro, ou seja, se substituiu a perda de arrecadação da União, em favor dos Estados e Municípios, pelo provável aumento da arrecadação das contribuições sociais, de forma futura. Trata-se de um choque na federação após a descentralização de receitas, que implicou em uma recentralização.

Com isso há dois sistemas tributários que convivem juntos desde a promulgação da Constituição de 1988: o sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social³⁹⁴. Com o crescimento da seguridade a qualidade da tributação foi deteriorando³⁹⁵, o objetivo de reforço da federação, conforme a intenção dos constituintes, foi atrofiando e sendo progressivamente abandonado³⁹⁶.

A dualidade tributária foi a saída por mais autonomia aos Estados e Municípios. Lembrando que muito do que os Municípios adquiriram deveu-se a perda de competências do Estado³⁹⁷ e não a uma entrega da União aos Estados. De fato, aparentemente, a federação brasileira sempre foi centralizada, e a União, ainda hoje, detém muitos recursos que inviabilizam o cumprimento dos direitos sociais pelos demais entes.

O problema dessa dualidade tributária é que quanto maior forem os recursos para pagamento de aposentadorias e pensões, menores serão os recursos a serem assumidos com saúde e assistência social³⁹⁸. Outro problema da dualidade tributária é que direitos sociais (educação, saúde, assistência social) e individuais (pensão, aposentadoria, entre outros) estão unidos na mesma forma de financiamento, ou seja, “direitos individuais se sobrepõem a direitos coletivos quando ambos estão acomodados em um mesmo regime de financiamento”³⁹⁹.

³⁹² PRADO, 2013, p. 163.

³⁹³ *Ibidem*.

³⁹⁴ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; OLIVEIRA, Fabrício. ARAUJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

³⁹⁵ Considerada por Silva (SILVA, 2007) a tributação de má qualidade é aquela que tem incidência sobre produto ou serviço em forma de cascata (em que há cobrança de tributo sobre tributo), por exemplo, IPI e IOF (imposto sobre operações financeiras) e as contribuições híbridas (com regimes cumulativos e não cumulativos), por exemplo, PIS (programa de integração social e de formação do patrimônio do servidor público) e CONFINS (contribuição para o financiamento da seguridade social).

³⁹⁶ SILVA, *Opus citatum*, 2007.

³⁹⁷ Ver seção 1.4 (federalismo brasileiro) e seção 1.5 (repartição de competências e sua orientação cooperativa).

³⁹⁸ SILVA, *Opus citatum*, 2007.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 16

Os entes federados necessitam de autonomia para o cumprimento de suas funções constitucionais. Ao se dividir o sistema tributário, os entes saíram prejudicados, pois suas receitas advêm principalmente de impostos, tributos que não crescem da mesma forma que as contribuições sociais da União, como mais adiante será demonstrado. Ou seja, há uma concentração de recursos em um ente só, em detrimento dos demais, destruindo aos poucos a federação.

O crescimento das contribuições de maneira acentuada provoca o chamado “efeito cremalheira”:

cada aumento na arrecadação de contribuições sociais corresponde a um acréscimo das despesas de natureza obrigatória, o que implica a necessidade de um novo aumento de arrecadação para sustentar o superávit primário no nível desejado⁴⁰⁰.

Como os principais gastos sociais são vinculados, a cada novo aumento de arrecadação, haverá um novo montante a ser repassado para esses gastos sociais implicando em uma nova necessidade de incremento da carga tributária para se cobrir as despesas do Estado, tendo em vista o superávit primário imposto no momento.

Percebe-se a situação em que se encontram os direitos sociais. Caso se deseje aplicar mais recursos a esses direitos, saúde e educação, por exemplo, haverá um aumento das despesas. Não deve-se olvidar que para cada incremento na atuação do Estado, em qualquer direito, isto sempre implicará em um custo ao Estado, custo a ser pago pelos tributos. Para todo direito há um custo, pois seus remédios são custosos⁴⁰¹.

Quebra-se desta forma qualquer possibilidade de manutenção sadia, no aspecto de financiamento, da federação, pois sempre haverá uma nova demanda sobre o Estado que irá implicar em um aumento de arrecadação, conseqüentemente, um aperto cada vez maior por parte dos Estados de suas formas de financiamento – um crescimento da União em face dos Estados.

Um segundo aspecto importante para a derrocada dos Estados na federação e a centralização do poder político e econômico na União foi o desequilíbrio fiscal dos governos estaduais a partir de 1984. Entre 1984 e 1998 a União socorreu financeiramente diversos bancos estaduais que foram utilizados pelos seus respectivos Estados como forma de financiamento de suas dívidas⁴⁰².

⁴⁰⁰ SILVA, 2007, p. 20.

⁴⁰¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of the rights: why liberty depends on taxes*. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.

⁴⁰² PRADO, 2013.

Outro efeito, vinculado ao anterior, foi o Real, plano econômico que estabilizou o crescimento desenfreado da inflação. Antes deste plano econômico os membros da federação, ao longo de uma década, ampliavam a indexação de receitas e evitavam o “efeito Tanzi”⁴⁰³, bem como, a erosão dos gastos correntes e salários⁴⁰⁴.

Tal situação terminou quando, para manutenção do plano Real, a União instaurou sobre os Estados um ajuste fiscal rigoroso⁴⁰⁵ que precisou ser modificado em 1998, com sua posterior instauração da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁴⁰⁶. Aqui a União saiu mais forte, pois ela detinha o capital político forte, advindo do controle da inflação, ao passo que os Estados, com destaque para os mais desenvolvidos, encontravam-se em situação complicada, com dívidas públicas roladas em mercado a taxas altíssimas⁴⁰⁷.

A Constituição tentou criar um federalismo que atentasse mais aos gastos sociais bem como na importância do Estado e do Município, principalmente. Tal arranjo deformou a descentralização, pois o compromisso fiscal da década de 90 foi na forma de redução dos gastos dos Estados, ferindo sua autonomia. O reajuste fiscal não foi acompanhado de uma maior descentralização de receitas, ao contrário, a União cada vez mais e mais arrecadou recursos decorrentes das contribuições, minando, como dito acima, a federação.

Para Bercovici⁴⁰⁸ o governo federal se fortaleceu devido a crise financeira dos Estados, agravada pela concentração de rendas na União, e a oneração das dívidas pela elevação das taxas de juros obrigando-os a reestruturar seus bancos e renegociar suas dívidas. O governo federal contrariou a autonomia dos Estados ao impor um plano de recuperação, retendo recursos estatais⁴⁰⁹.

Pode-se interpretar de Prado e Bercovici que a superação da crise deveria ter sido negociada com os entes subnacionais, ao invés de se impor uma “camisa de força” aos Estados, mantendo-os sob controle próximo da União, tolhendo sua autonomia e por último ferindo o pato federativo. De certa forma, em termos financeiros, se retornou a um passado

⁴⁰³ Perda do valor real da arrecadação tributária em decorrência da inflação existente entre o ato gerador do tributo e seu pagamento (PRADO, 2013).

⁴⁰⁴ PRADO, *Opus citatum*, 2013.

⁴⁰⁵ A renegociação da dívida em mercado (pois os Estados podiam adquirir empréstimos de outras instituições maiores facilidade) e sua substituição por títulos federais foi condicionada ao ajuste fiscal, privatização de bancos e empresas (PRADO, *Opus citatum*, 2013). O ajuste fiscal consistia na contenção de gastos por parte do Estado ante sua inevitável ação de se endividar para financiar suas obrigações.

⁴⁰⁶ PRADO, *Opus citatum*, 2013.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003b.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

não tão distante, que se mantém até hoje, a União com todos os recursos possíveis da federação, e os Estados e Municípios que somados não alcançam os patamares da União⁴¹⁰.

Importante ressaltar que graças a estabilização monetária proporcionada pelo plano Real – que possibilitou o controle da inflação e necessitou de um ajuste fiscal realizado pelos entes subnacionais –, o Estado brasileiro adquiriu estabilidade econômica e financeira que lhe proporcionou na primeira década, do século XXI, alcançar novos patamares de crescimento econômico e social. O equilíbrio orçamentário-financeiro foi possibilitado em parte pelo crescimento do mercado externo de *commodities*, em parte pela estabilidade financeira necessária ao plano Real e em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Arretche⁴¹¹ afirma que o sistema tributário a partir de 1988 foi marcado por uma descentralização de receitas, da autoridade de arrecadar e com transferência constitucionais, para uma centralização da arrecadação no governo federal, devido ao papel de principal arrecadador, e por último a centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, ou seja, limitação da autonomia dos governos subnacionais para a definição de sua agenda de gastos.

Percebe-se de forma taxativa uma centralização de recursos e poder decisório na União, ferindo a autonomia dos demais entes, em especial dos Estados. Há uma progressiva fragilização dos Estados em diversos aspectos: na tributação, com perda da fatia de receitas; no orçamento, pela vinculação de inúmeros recursos; na esfera legislativa, pelo reduzido papel do Legislativo estadual; no campo regulatório, no excesso de normas proferidas pelo governo central; na política, pela incapacidade dos governadores influenciarem seus representantes no Congresso Nacional, ao aderirem à agenda do governo federal, mesmo que contrária a do Estado^{412 413}.

A fragilização também decorreu da prevalência histórica do ente central nas alterações do texto Constitucional e em suas futuras possibilidades⁴¹⁴. Em que pese a necessidade de um

⁴¹⁰ Para se ter uma ideia desta desproporção, basta olhar as leis orçamentárias de alguns Estados e da União para se ter uma ideia; mais adiante esta diferença será realizada.

⁴¹¹ ARRETCHÉ, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de sociologia e política**, n.º 24, p. 69-85, jun. 2005.

⁴¹² Os senadores aderem à agenda do governo federal, o que lhes possibilita maior expressão política e possibilidades de barganha. É o chamado presidencialismo de coalização, em que muitos Estados não tem poder econômico e nem grande população, assim os representantes desses entes votam conforme o governo federal no Congresso Nacional, para se manterem na política e prolongarem seus mandatos (LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 76, São Paulo, nov. 2006).

⁴¹³ REZENDE, 2013.

⁴¹⁴ Por exemplo, o plano nacional de educação que visa uma centralização da educação nacional na União, ou o projeto de lei do senado do Senador Cristovam Buarque que busca federalizar a educação básica e fundamental.

ente central forte em uma federação, sua força não pode ser comparada a de um Estado unitário. Os entes subnacionais não podem perder autonomia em decorrência das forças econômicas e políticas adquiridas pelo ente central, pois federação que não será.

Os Estados em autonomia financeira perderam o que haviam ganho. O seu crescimento não se deu na mesma proporção dos Municípios e da União. Menescal⁴¹⁵ aponta que em 1988 as receitas compartilhadas representavam 76,2%, em 2002 figuraram 45,5%, enquanto que as receitas não compartilhadas, no mesmo período, saltaram de 23,8% para 54,6%. Crescimento muito vertiginoso da centralização de recursos na União. Rezende aponta que os Estados detinham em 1960 38% da receita tributária disponível; em 1988 este valor era de 30%, em 2009 foi de 25%⁴¹⁶.

Os Estados não perderam espaço de arrecadação somente para a União, com novas contribuições proporcionadas pela Constituição que incidiam sobre mercadorias e serviços, mas pelo aumento da arrecadação dos Municípios, pelo incremento da base tributária de seus tributos em razão do crescimento do setor de serviços na economia, dos impostos sobre a propriedade e do aumento de participação nas receitas estaduais⁴¹⁷.

Dada a perda do poder tributário ganho na Constituição de 1988 e à centralização de recursos na União, os Estados, e de forma menor os Municípios, começaram a competir entre si por mais recursos, de forma predatória, pautando-se mais pela sua subsistência do que pelo conjunto da federação. As relações intergovernamentais adquiriram um aspecto hierárquico, com imposição de decisões e de políticas da União sobre os demais, desconsiderando inúmeras vezes o ente intermediário (Estado), e articulando diretamente com os Municípios.

Como então pode existir um federalismo que se pautar pelo conjunto dado o contexto desigual que existe no Estado federal após a Constituição de 1988? É dedicada tão pouca importância pela sociedade, pelos governantes e pelos meios de comunicação ao Estado federal e seu federalismo que este assunto não é explorado na academia. E mais, muitas vezes é interpretado como “atraso”, “moléstia do Estado brasileiro”, como se para a existência da democracia bastasse apenas um “soberano-presidente” proferindo regras a todos e sendo o mais altruísta possível. Na história da humanidade, não existiu tal pessoa. Talvez alguns estudiosos pensem que exista.

⁴¹⁵ MENESCAL, Leonardo Alcantarino. Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. In: CONTI, José Maurício Conti; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Coordenadores). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial-IBDF, 2010.

⁴¹⁶ REZENDE, 2013.

⁴¹⁷ PRADO, 2013; REZENDE, *Opus citatum*, 2013.

Isto é o oposto do que Reverbel e Croisat apontam: o Estado federal é um meio termo entre centralização e descentralização. A federação se transformou de forma fática em um Estado unitário, ou ao menos uma federalização centralizada, que não se pauta pela cooperação. Pode-se afirmar também, uma federação municipalizada. Fortalecer qualquer um dos dois polos de poder (central e local, respectivamente, União e Município) é centralizar, pois centraliza-se competências ao trazer para o centro, como pode-se centralizar competências ao descentralizar no máximo possível aos Municípios. O Estado federal deve ser o meio termo, conforme apontam Kelsen e Reverbel.

As relações intergovernamentais na federação adquiriram um aspecto hierárquico, com a imposição das decisões políticas da União sobre os demais entes, e muitas vezes desconsiderando os governos estaduais e trabalhando diretamente com os Municípios. A federação se transformou em um Estado unitário, ou ao menos uma federação centralizada que não se pauta pela cooperação; quase uma federação municipalizada com Estados de fachada.

Reverbel denomina a situação do Estado federal brasileiro e o federalismo da Constituição de 1988 o verdadeiro nome sem a realidade, dada a proximidade do Estado brasileiro a um Estado unitário centralizado, ou a Estado unitário com pouca descentralização ao poder local⁴¹⁸.

Normativamente, tal situação é impossível, ante o modelo de Estado federal ser uma cláusula pétrea, que somente poderá ser afastada pela promulgação de outra Constituição. Na realidade a situação é outra, os Estados estão em situação financeira perigosa⁴¹⁹ pela ausência de recurso e concentração na União, que afeta sua autonomia, indo de encontro à própria Constituição, transformando o Estado federal brasileiro e seu federalismo, baseados na Constituição de 1988, o verdadeiro nome sem a realidade.

⁴¹⁸ REVERBEL, 2012.

⁴¹⁹ Exemplo desta situação é o Estado do Rio Grande do Sul que em 01/08/2015 decidiu parcelar o salário do funcionalismo público provocando paralisações gerais (JORNAL NACIONAL. **Decisão do governo do RS de parcelar salários provoca protestos.** 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/08/decisao-do-governo-do-rs-de-parcelar-salarios-provoca-protestos.html>. Acesso em 02/08/2015). O secretário de fazenda do Estado afirma que todo mês R\$ 450 milhões de reais é o valor referente ao déficit do orçamento do Estado; reconhece que deveria priorizar os salários, mas caso o fizesse ficaria sem os repasses da União (JORNAL NACIONAL, *Opus citatum*, 2015). O Estado do Rio Grande do Sul não é o único, outras estão em situação parecida, sem dinheiro em caixa que lhes possibilite fazer investimentos nas áreas sociais e econômicas. Tal situação na federação não deveria ser passível de manutenção por muito tempo, entretanto já se vão mais de 20 anos desde o plano Real e o ajuste fiscal. Novamente, o plano Real foi essencial para que o país alcançasse outros patamares sociais e econômicos, contudo há que se reverter a forma como a federação é tratada nos planos de estabilização da economia, tendo em vista as desigualdades regionais.

A grande desigualdade existente na federação é um grande empecilho à concretização dos preceitos federativos no texto constitucional. A manutenção desta diferença entre Estados e entes eles e a União, prejudica e afasta o Estado brasileiro de sua Carta Maior. Na próxima seção serão visualizadas as desigualdades federais.

1.4.2 Desigualdades na federação

As desigualdades regionais são visíveis e fortes no Brasil. As diferenças culturais, políticas, econômicas, sociais são acentuadas na federação brasileira, principalmente no que tange aos dois últimos pontos. Há uma grande desigualdade de capacidade econômica, bem como, de condições sociais entre as regiões.

Uma parte do país tem condições dos chamados países desenvolvidos, com poucas mazelas sociais, com capacidade financeira para gerir suas competências constitucionais e de certa forma habituada com reivindicações políticas por parte da população, em face dos governantes.

O outro lado do país aponta a existência de um “mundo à parte do Brasil”, inimaginável para muitos brasileiros, com condições precárias de saneamento básico e habitação, com educação e saúde deficientes, com esparsos ou nenhum atendimento destes serviços públicos, e ausência completa de reivindicações dos governantes, bem como de suas responsabilidades.

São locais que tem ruas de terra, ou se quer se pode dizer que seja uma rua; não há coleta de esgoto; não se vê postos de saúde, ou qualquer assistência médica imediata, devendo se deslocar para centros regionais que talvez tenham um médico; a educação só é vista em um prédio que é a escola municipal da cidade, que mais aparenta uma casa abandonada, cheia de salas, com carteiras jogadas; policiais não se veem por lá, como qualquer outro tipo de agentes públicos, talvez somente os fiscais da Fazenda,

Onde o tráfico de produtos ilegais e a exploração econômica ilegal vigoram como uma das formas principais de sustento. Onde há uma grande desigualdade entre aqueles que detêm algum poder econômico e aqueles que não detêm, tanto de conhecimento, como de cultura, acesso a serviços básicos e qualidade de vida.

Este é o retrato de inúmeros interiores do país que vivem jogados, deixados ao relento. São localidades, e em alguns casos, regionalidades que não tem com o que viver. Os poucos recursos são desviados, sem qualquer fiscalização, e quando são aplicados são feitos de forma

a apaziguar uma situação de penúria, mas não diminuir o sofrimento que tais pessoas podem passar. É um local onde falar de Estado, a instituição maior (União, Estados e Municípios), é provocar raiva na população ao ponto de não desejarem saber⁴²⁰.

Isto não é um conto de literatura, nem ficção, mas a realidade que parte da população brasileira passa, na frente de uma estrada que foi concebida como a porta de entrada do desenvolvimento (“crescimento”) nacional, nos idos do governo militar. Mesmo com o aumento da qualidade de vida, acentuada desde a Constituição de 1988, ainda há bolsões (de localidades à regionalidades) de miséria no país, onde as pessoas praticamente, em sua grande parte, não vivem, mas subsistem.

No intuito de estruturar a economia nacional, o Estado formatou, no espaço regional amazônico, o modelo de desenvolvimento (“crescimento”) que estava sendo concebido no plano nacional: industrialização sustentada pelo desenvolvimento capitalista⁴²¹. A estratégia de desenvolvimento era pautada na concessão de incentivos fiscais⁴²² que se constituiu no financiamento do modelo de desenvolvimento econômico da região⁴²³.

A partir dos anos de 1980, com o segundo choque do petróleo (1979), o Estado brasileiro entrou em crise do caráter fiscal-financeira de tal magnitude que restringiu a manutenção das linhas de financiamento desse modelo de desenvolvimento regional⁴²⁴. A disponibilidade de recursos aos incentivos fiscais foi reduzindo, obstaculizando o planejamento regional do país; na Amazônia isso implicou em crise de governabilidade da

⁴²⁰ Por vezes demandam maior autonomia política, mas a distribuição de riqueza nacional seria a mesma, o que não traria o desenvolvimento almejado. Pode haver crescimento econômico, e na maioria das vezes houve, mas a um custo alto para a manutenção do desenvolvimento dessas novas localidades e regionalidades. O padrão de distribuição da riqueza nacional deve ser melhor equalizada, para depois se poder falar em autonomia política e administrativa para essas localidades ou regionalidades que se sentem desfavorecidas no campo político. Exemplos dessa situação são as 14 proposições de criação de Estados e Territórios no país, envolvendo principalmente os Estados do Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Amapá (JUNGMANN, Mariana; LOURENÇO, Iolando. **Propostas para a criação de mais nove Estados ou territórios federais ainda tramitam no Congresso**. 2011. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-12-13/propostas-para-criacao-de-mais-nove-estados-ou-territorios-federais-ainda-tramitam-no-congresso>. Acesso em 03/08/2015).

⁴²¹ BACURY DE LIRA, Sérgio Roberto. A crise do Estado brasileiro e o financiamento do desenvolvimento da Amazônia. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n°. 1, jan-mar, 2008.

⁴²² Os incentivos fiscais foram implementados por dois subsistemas: o fundo de investimento da Amazônia (Finam), com o objetivo de estimular investimentos privados na região; e a concessão de isenção e dedução do Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica (IRPJ), incentivos especiais, às empresas implantadas na área de atuação da Sudam (BACURY DE LIRA, *Opus citatum*, 2008). O objetivo desses incentivos era apoiar investimentos privados na região. Outro modelo de incentivo, que visava compensar as desvantagens locacionais da região, como forma de aumentar a competitividade, foi a Zona Franca de Manaus (ZFM) (BACURY DE LIRA, *Opus citatum*, 2008). O prazo de vigência da ZFM foi prorrogada, de acordo com o artigo 92-A do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em mais 50 anos, em relação ao prazo anterior 10 (artigo 92 do ADCT), indo até 2073.

⁴²³ BACURY DE LIRA, *Opus citatum*, 2008.

⁴²⁴ *Ibidem*.

Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), com sua posterior extinção em 2001^{425 426}.

A extinção da Sudam representou o término de um modelo de desenvolvimento regional⁴²⁷. A partir de então as regras do jogo são diferentes, ou seja, um novo padrão de desenvolvimento regional está em formatação no país, contudo a problemática regional passou ao segundo plano⁴²⁸, em decorrência das condicionantes impostas para a entrada do país no espaço globalizado⁴²⁹.

O marco da federação brasileira, desde os idos do Império foi a diferença regional, com a busca e luta, das elites regionais, por autonomia⁴³⁰. Então desde o momento do surgimento do Brasil e a manutenção da unidade do país, se deve em grande parte às elites regionais.

O problema de não considerar a efetiva participação das elites provinciais na construção do Estado está no perigo de entendê-las como elemento a ele externo e que em um determinado momento, na República, o teriam tomado de assalto. Criam-se assim falsas dicotomias que escondem a natureza e o perfil do Estado brasileiro no que diz respeito à participação dessas elites. Não se trata, por outro lado, de afirmar que o Estado se tornava instrumento da elite econômica. (...) As contrário, as elites provinciais também se constituíram como elite política, cuja propriedade era a consolidação e preservação do Estado⁴³¹.

Então desde o momento que o país se manteve unido, na Monarquia, há participação das elites locais na manutenção do Estado nacional com autonomia para as províncias. É o que Miriam Dolhnikoff⁴³² chama de monarquia federativa. Assim desde o início do Estado nação as províncias, com suas elites, foram consideradas importantes para a unidade nacional.

O mesmo se pode afirmar hoje em dia, mas por outro aspecto. A questão da unidade nacional, não é mais somente uma questão de autonomia executiva e legislativa, já disposta na Constituição de 1988. Mas principalmente, de desigualdades regionais e repartição de

⁴²⁵ A recriação da Sudam, com a substituição da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (Ada), jogada política do governo Lula, não representou e nem representa mudanças no modelo atual de desenvolvimento regional (BACURY DE LIRA, 2008).

⁴²⁶ BACURY DE LIRA, *Opus citatum*, 2008.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ Pode-se até afirmar que nem mais posição tem nas políticas regionais ou nacionais de desenvolvimento. Esqueceu-se a busca da igualdade, ou ao menos, a amenização das situações de muitas localidades e regiões pelo país.

⁴²⁹ BACURY DE LIRA, *Opus citatum*, 2008.

⁴³⁰ O Ato Adicional de 1834 à Constituição de 1824 permitiu que as províncias mantivessem sua autonomia ao mesmo tempo que detinham poder de influência no governo central; fórmula considerada satisfatória, pois se garantia ao governo central os recursos para se manter a unidade (DOLHNIKOFF, 2005).

⁴³¹ DOLHNIKOFF, *Opus citatum*, 2005, p. 20.

⁴³² *Ibidem*.

riquezas e de recursos à federação, não somente pelos instrumentos de divisão de fundos e repartição de receitas nos moldes da Carta Magna.

Deve-se aprofundar o modelo de divisão de recursos. A repartição horizontal, entre os entes de mesmo nível, como Municípios e Estados, bem como, repartição vertical, da União para os demais entes, se mostra essencial à luta pela igualdade, ou ao menos, a busca de uma isonomia que permita a manutenção de regionalidades e localidade com boa viabilidade econômica e financeira para a concretização de suas responsabilidades constitucionais, dentre elas os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e os direitos fundamentais.

Claro que a luta por uma maior igualdade entre as regiões também é uma luta por autonomia. Poderá não ser mais a disputa política por um Poder Executivo e Legislativo independentes, mas pela viabilidade do próprio Estado, não somente econômica, mas administrativa também, em cumprir com os objetivos e competências constitucionais, centre eles a educação; além de política, com maior possibilidade de participação popular e reivindicação do administrador público. Uma autonomia que permita às regionalidades e às localidades tal preceito. Contudo ainda se está longe desta situação.

Para se ter uma ideia da desigualdade presente na federação, cumpre tecer alguns comentários. A receita da União, em relação os Estados, aponta uma disparidade enorme entres eles, ao ponto de se indagar se realmente há uma distribuição de recursos do ente maior da federação para os subnacionais. Apresenta-se uma análise vertical e horizontal da desigualdade financeira.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, lei nº. 13.115 de 20 de abril de 2015, estima a receita da União para o ano de 2015 em R\$ 2.982.546.565.652,00 (dois trilhões, novecentos e oitenta e dois bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil e seiscentos e cinquenta e dois reais)⁴³³.

O Estado de São Paulo, com maior volume financeiro a sua disposição de receita e gastos, apresenta para o ano de 2015, como orçamento fiscal e da seguridade social, de acordo com a lei nº. 15.646 de 23 de dezembro de 2014, a estimativa de receita de R\$ 204.879.492.272,00 (duzentos e quatro bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e dois mil e duzentos e setenta e dois reais)⁴³⁴.

⁴³³ BRASIL. Lei nº. 13.115, de 20 de abril de 2015a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/LOA%202015/150515_LOA_2015_13115.pdf. Acesso em 25/05/2015.

⁴³⁴ ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº. 15.646, de 23 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15646-23.12.2014.pdf>. Acesso em 25/05/2015.

O Estado do Pará, com maior população e maior produtor de divisas financeiras da região Norte, tem em sua lei nº. 8.095 de 30 de dezembro de 2014, uma receita estimada de R\$ 20.875.664.234,00 (vinte bilhões, oitocentos e setenta e cinco milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil e duzentos e trinta e quatro reais)⁴³⁵.

Algo está errado, não pouco, mas muito errado. A discrepância de valores verificado nos orçamentos dos Estados em relação a União não chegam nem a se aproximar; chegam na realidade a serem fatores de multiplicação por 10 (dez) um do outro, aproximadamente. Nem entre os Estados, nem ao menos somando o valor do orçamento dos Estados em relação ao da União. Esses números reforçam a concentração de recursos no ente nacional.

Outro ponto interessante às desigualdades e à concentração de renda na federação diz respeito aos Municípios. Os de grande porte representam 12% do total ao passo que os outros 88% tem até 50 mil habitantes e, destes, 80% dependem exclusivamente das rendas advindas de transferências constitucionais⁴³⁶.

Em relação a concentração de recursos, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) real⁴³⁷, em 1960, as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul detinham respectivamente 2,69%, 15,78%, 2,57%, 62,76% e 17,77%⁴³⁸. Em 2010, esses números eram de 5,02%, 13,07%, 8,87%, 56,41% e 16,64% na devida ordem⁴³⁹.

Para efeitos comparativos verifica-se também a população dessas regiões. Em 1960, Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul tinham, na sequência, 4,14%, 31,66%, 3,72%, 43,71% e 16,77% da população total⁴⁴⁰. Em 2010 o resultado era, na mesma ordem, 8,32%, 27,83%, 7,37%, 42,13% e 14,36%⁴⁴¹.

Isso demonstra que em valores econômicos havia e ainda persiste a concentração na região Sudeste e Sul, sendo que em 2010 tinham 73,05% de toda a produção nacional para uma população de 55,49% do país. Norte e Nordeste em 2010 detinham 18,09% de toda a produção nacional para uma população de 36,15% do país. Isto é muito desproporcional. Com

⁴³⁵ ESTADO DO PARÁ. **Lei nº. 8.095**, de 30 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/pdf/oge2015/Lei-8095-LOA-2015.pdf>. Acesso em: 25/05/2015.

⁴³⁶ ALMEIDA, Aloísio Flávio Ferreira de; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O equilíbrio federativo como desafio ao novo formato do Fundo de Participação dos Estados (FPE). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 2, nº. 2, set. 2012/fev. 2013.

⁴³⁷ PIB que exclui a análise dos preços, fixando um preço específico e escolhendo um ano-base para eliminar o efeito da inflação. É o mais indicado para análises.

⁴³⁸ GOMES, Gustavo Maia. Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional. In: REZENDE, Fernando (Organizador). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

⁴³⁹ *Ibidem*.

⁴⁴⁰ *Ibidem*.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

reação ao Centro-Oeste, pode-se afirmar que houve uma equiparação entre sua população (7,37%) e sua participação no PIB real (8,87%).

Essa distribuição desigual não condiz com um Estado federal, principalmente numa federação que almeja a cooperação para a concretização dos objetivos constitucionais e demais direitos nela inseridos. Em caso de real cooperação entre os entes, as desigualdades regionais seriam bem menores.

No que se refere a alguns aspectos sociais. Em relação ao saneamento básico, precisamente distribuição de água e coleta de esgoto. Em relação a primeira, das 22 cidades que ocupam os primeiros lugares (até 100% de distribuição de água), 20 são da região Sudeste e Sul, outras duas ficam na Bahia e Mato Grosso⁴⁴². Enquanto que as 10 últimas cidades são no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com atenção as capitais Belém (PA), Macapá (AP) e Porto Velho (RO), e a cidade de Ananindeua com 27,20% de abastecimento de água⁴⁴³. A proporção de moradores em domicílios urbanos atendidos por rede de abastecimento de água na região Norte é de aproximadamente 70%, enquanto todas as outras regiões são acima de 90%⁴⁴⁴.

A coleta de esgoto, 18 das 20 primeiras colocadas situam-se no Sudeste, as outras duas na região Sul⁴⁴⁵. Das 10 últimas cidades, 7 se encontram no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com atenção para Belém (PA), Macapá (AP) e Porto Velho (RO) e a cidade de Ananindeua no Pará com 0,0% de coleta de Esgoto; as demais situam-se no Sul⁴⁴⁶. A proporção de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos com esgotamento sanitário adequado nas regiões Norte e Nordeste é de 60%, o Centro-Oeste apresenta percentual de 70%, e Sul e Sudeste tem perto de 90%, todos valores aproximados⁴⁴⁷.

Em relação a educação básica, devido a quantidade de dados, a análise do demonstrativo da desigualdade social será feita entre o Pará e o Estado de São Paulo, para tanto se utilizará no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Na 4º e 8º séries do ensino básico e na 3º série do ensino médio, respectivamente, o Estado do Pará apresenta

⁴⁴² INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento**. Instituto Trata Brasil. Resultados com base no SINIS 2012. 2014. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/relatorio-completo-2014.pdf>. Acesso em 22/05/2015.

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

⁴⁴⁵ INSTITUTO TRATA BRASIL, *Opus citatum*, 2014.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁴⁷ IBGE, *Opus citatum*, 2015.

as notas de 3,6, 3,0 e 2,7 para metas de 3,8, 4,0 e 3,2 em 2013⁴⁴⁸. Em São Paulo, nas mesmas séries e ordem, as notas foram de 5,7, 4,4 e 3,7, com metas de 5,5, 4,6 e 3,9⁴⁴⁹.

No Estado de São Paulo somente as notas da 4ª série da educação básica alcançaram a meta. No Estado do Pará nenhuma das notas atingiu a meta. O mais importante a que se deve atentar é a diferença de notas, mesmo que não atinjam as metas, nas três séries acima enumeradas. As notas do Estado do Pará, região Norte, são bem menores do que as do Estado de São Paulo, região Sudeste, evidenciando uma grande disparidade na qualidade de ensino desses dois estados, mesmo que em termos qualitativos as notas do IDEB não sejam de tão boa análise. O importante é perceber a disparidade entre as regiões. Entre o mais capacitado financeiramente da federação e o mais capacitado em termos financeiros da região mais pobre do país.

Não se almeja uma divisão na exata medida, mas a atenuação das disparidades econômicas e redução das diferenças sociais, de modo que todos tenham educação e saneamento básico com qualidade e para todos. Em uma federação que almeja ser cooperativa, com uma Constituição programática e dirigente, não se pode pedir menos do que isso. Hipoteticamente, se houvesse uma cooperação ampla, esses dados poderiam ser semelhantes e não tão díspares quanto o são.

Eis que surge a guerra fiscal. Com o fim dos instrumentos de desenvolvimento regional, coube aos Estados, em busca de maiores recursos para o cumprimento de suas obrigações, uma batalha silenciosa pelos empreendimentos privados que lhes trouxessem recursos e mais divisas financeiras.

A guerra fiscal tem sido entendida de duas formas. Quando se trata de regiões pobres se fala em ausência de política de desenvolvimento regional; no caso de regiões ricas, se utiliza o argumento de falta de uma política industrial⁴⁵⁰. Pode ser definida como uma situação de conflito na Federação, em que o ente que ganha, impõe na maioria dos casos, uma perda ao demais, raramente é um jogo de soma positiva⁴⁵¹. O federalismo e suas relações de cooperação são abaladas; a Federação perde⁴⁵²

⁴⁴⁸ IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **IDEB – Resultados e Metas**. 2015. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=13223859>. Acesso em 27/06/2015.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ GOMES, 2013.

⁴⁵¹ VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e políticas públicas**, n.º. 15, jun de 1997.

⁴⁵² *Ibidem*.

Um incentivo fiscal só deveria ser realizado para estímulos de investimentos privados quando existem externalidades que criam divergências entre custos (ou benefícios) privados e sociais⁴⁵³.

Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham a gerar uma adição – que não existira na ausência de incentivo – à renda futura dos residentes, a qual seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir⁴⁵⁴.

A guerra fiscal na busca de maiores recursos não traz benefícios para a Federação. Ela transforma os incentivos em mera renúncia de arrecadação, que não tem efeito estimulante da atividade econômica⁴⁵⁵. Em face da redução generalizada de tributos, as empresas passam a fazer suas escolhas em função da qualidade da infraestrutura oferecida⁴⁵⁶.

A guerra fiscal acaba favorecendo aqueles Estados com mais condições de recursos financeiros, pois eles poderão oferecer incentivos fiscais, em face de sua maior condição orçamentária. Aqueles Estados que têm poucos recursos públicos, precisam de mais, oferecem estímulos fiscais para empresas, acabam podendo ser prejudicados, pois geralmente, esses entes, não tem infraestrutura adequada para implementação de empreendimentos privados que tragam benefícios sociais.

As desigualdades da federação demonstram que não há um planejamento nacional que envolva a redução das desigualdades. Houve um planejamento regional no período militar, voltado principalmente a implementação do capital em espaços vazios como o Centro-Oeste e o Norte, situação em que houve grande crescimento econômico das duas regiões, deixando aos aspectos sociais como educação, saúde e habitação, uma importância secundária. O mesmo se fale do Nordeste, com grandes bolsões de pobreza. Este alcançou relativo incremento populacional, mas teve um decréscimo na participação econômica da federação. Além da existência de bolsões de miséria dentro das regiões mais desenvolvidas do país.

A ausência de planejamento permite que seja cada Estado por si. Colaboração, cooperação e coordenação são institutos jurídicos pouco utilizados em uma federação competitiva. De fato nem se fala em instrumentos de auxílio mútuo, ou de convivência econômica pacífica, ou de instrumentos de repartição de recursos para além da Constituição Federal, ou de órgãos de planejamento, decisão e avaliação conjunta de ações dos entes, em relação as políticas sociais.

⁴⁵³ VARSANO, 1997.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

A Constituição esboçou um federalismo que na teoria deveria ser cooperativo e igualitário, ou ao menos suas desigualdades fossem reduzidas. A realidade institucional do federalismo brasileiro reside em uma centralização de recursos na União, por meio das contribuições e da desvinculação de receitas⁴⁵⁷, atração do poder político pelo governo federal com a deterioração da representação dos Estados no Congresso Nacional, aumento do poder político e financeiro dos Municípios, o ajuste fiscal, guerra fiscal.

Nessa realidade qualquer plano nacional de desenvolvimento que inclua as regiões será de difícil concretização. E mais, pela conjuntura internacional, provavelmente tal plano irá demorar. As políticas públicas que se encontram em situação de dependência de dois ou mais entes da federação, como aquelas da competência comum⁴⁵⁸ do artigo 23 da Constituição Federal, dificilmente trarão benefícios sociais mais contundentes do que ora apresentados.

O aspecto da cooperação tão cara a uma federação que se pretende cooperativa na Constituição de 1988 será adiante apontado. O aspecto principal nesta seção que se deve observar é que as desigualdades regionais são um grande empecilho à concretização da Constituição, pois inibem uma justa distribuição de recursos ao mesmo tempo em que impedem instrumentos de cooperação entre os entes, pautados sempre em arrecadar mais recursos, para a consecução dos objetivos constitucionais e das competências do artigo 23 da Constituição Federal. Na próxima seção será feita uma pequena introdução do Estado, apresentando a repartição de competências e sua orientação cooperativa.

1.5 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E SUA ORIENTAÇÃO COOPERATIVA

Na seção anterior foi demonstrado como está o Estado federal e o federalismo atual. Nesta seção será demonstrada a importância da repartição de competências para um Estado federal, bem como, a atual distribuição que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴⁵⁷ Conhecida como Desvinculação de Receitas da União (DRU) que permite à este ente desvincula as receitas afetadas legalmente à seguridade social. Há uma desvinculação de 20% das contribuições sociais, excetuando-se as previdenciárias, para o orçamento da União. Em 2012, a DRU atingiu o montante de R\$ 60 bilhões de reais (20%) dos R\$ 302 bilhões de reais de contribuições, excetuadas as previdenciárias (ABREU, Raíssa. DRU. 2012. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em 03/08/2015).

⁴⁵⁸ A distribuição de competências será apresentada na seção 1.5.

Vem sendo dito que o Estado passou por inúmeras modificações que tem reflexos sobre sua organização. A maior de todas foi a adoção do chamado Estado social no início do século XX, em resposta aos anseios populares e a incapacidade do Estado liberal em lidar com a situação de penúria provocada pelas guerras e crises, intervindo na economia e na sociedade.

O Estado passa a se preocupar com o direito à vida por meio dos direitos sociais⁴⁵⁹.

O objetivo primordial do Estado Social, assim, torna-se a busca da igualdade, com a garantia da liberdade. O Estado não se limita mais a promover a igualdade formal, a igualdade jurídica. A igualdade procurada é a igualdade material, não mais perante a lei, mas através da lei. A igualdade não limita a liberdade⁴⁶⁰.

O importante nesta pequena introdução sobre Estado social⁴⁶¹ é perceber que a Constituição de 1988 trouxe este tipo de Estado. A diminuição das desigualdades, sociais e regionais; a busca de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; e a promoção do bem de todos sem qualquer distinção possível entre as pessoas existentes no Brasil; todos esses objetivos reforçam a busca da igualdade material, e dentre outros institutos da Constituição, não somente de oportunidades.

Nesse sentido, o modelo federativo de Estado também passou por inúmeras modificações, dentre elas o aumento do poder político e da repartição de competências ao ente central. O que Horta chama de modernização da repartição de competências e García-Pelayo denomina de tendência ao aumento das competências federais. A fixação de um centro de poder nacional (a União), foi necessário; bem como, a atribuição a este ente de novas competências de política econômica, financeira e social, e federalização de competências estaduais⁴⁶².

A passagem do Estado liberal do século XIX ao Estado intervencionista ou dirigista do século atual envolveu a fixação no centro do poder nacional, na União, de crescentes e novas atribuições, para realizar os objetivos mais ambiciosos do Estado intervencionista e dirigista. Paralelamente ao processo de atribuição à União das novas competências de política econômica, financeira e social deu-se também, a federalização de competências estaduais, especialmente para atender aos objetivos da unificação do direito substantivo e do direito adjetivo⁴⁶³.

A tensão dialética entre as tendências contraditórias (unidade e diversidade) não é imutável, sofre influências externas ao ordenamento jurídico o que provoca mudanças nessa

⁴⁵⁹ BERCOVICI, 2003b.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 52.

⁴⁶¹ No capítulo 2, o Estado social e sua contribuição para a cooperação será aprofundado.

⁴⁶² HORTA, 2010.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 278.

síntese⁴⁶⁴. Os fatos extra constitucionais outorgam novo sentido e significado aos pressupostos da Constituição⁴⁶⁵. O referido autor aponta a mutabilidade constitucional inerente a qualquer ordenamento jurídico, em que a partir do momento que a sociedade muda, o direito e, especificamente, a Constituição devem acompanhar, dentro de suas possibilidades⁴⁶⁶.

Isso provoca na modificação inevitável da distribuição legal dos poderes, resultante de uma tendência, cada vez maior de unidade nacional, nas modernas federações⁴⁶⁷. Isto não implica na extinção do modelo federal de Estado; pelo contrário, contribui para o seu fortalecimento, por apresentar o mérito de manter a unidade na diversidade⁴⁶⁸. Dada a necessidade de unidade, homogeneidade, o Estado federal se coloca como o caminho a ser percorrido como modelo de Estado de inúmeros países.

Este novo federalismo é caracterizado pelo aumento da intervenção estatal, pelo desenvolvimento de várias áreas de cooperação entre os poderes centrais e locais, reforço dos poderes dos governos centrais e necessidade de outra distribuição de poderes governamentais, com a adoção de um processo de alteração constitucional mais simples – impedindo que sejam criadas zonas intermediárias onde nem a União e nem os entes periféricos possam atuar⁴⁶⁹. Característico de países que passam por processo de integração regional, ou necessitam de mais homogeneidade econômica, política e social, a centralização de competências está presente na Constituição de 1988.

García-Pelayo aponta como causas imediatas e concretas do aumento das competências federais: as guerras e as pressões econômicas, ao exigir uma ação e regulação unitárias; o intervencionismo estatal, com o crescimento dos serviços públicos, implicou em aumento de competências federais; e a crescente complexidade da estrutura econômica, com a concentração do capital econômico e financeiro⁴⁷⁰.

As mudanças pelas quais a sociedade passou, tanto no social, quanto na economia, durante o século XX, demandaram do Estado uma nova postura, mais homogênea e uniformizadora. A complexidade social, econômica e política do mundo globalizado são

⁴⁶⁴ GARCÍA-PELAYO, 1993.

⁴⁶⁵ *Ibidem*.

⁴⁶⁶ Isso significa, por exemplo, que caso a sociedade brasileira deseje adotar um Estado autoritário, ela o poderá fazer, mas não sob o manto desta Constituição que outorgou o Estado Democrático e Social de Direito.

⁴⁶⁷ TEIXEIRA, 1991.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ GARCÍA-PELAYO, *Opus citatum*, 1993.

causas que demandam esta tendência do aumento do poder central, materializada pela concentração de competências.

Assim subsiste um grande desafio: como preservar o federalismo, diante da centralização política, na busca de soluções para os problemas nacionais, tendo em vista, a necessidade de fortalecimento da democracia e da cidadania, que demandam descentralização política⁴⁷¹? Assim como compatibilizar as tendências contraditórias (à unidade e à diversidade), quando há uma centralização do poder política, ao mesmo tempo em que se busca uma ampliação da participação política e concretização da democracia?

Há de se reverter a tendência que conduzirá ao federalismo unitário, sendo negação do próprio Estado federal⁴⁷². Esse desafio está diretamente ligado ao modelo de Estado federal, pois cabe a ele, a convergência de mecanismos que possibilitem a essa tendência conviver de forma pacífica em um dado território. É mais difícil, dado a complexidade política, social e econômica? Sem dúvida. Agora, deve-se buscar meios de integração que permitam ao mesmo tempo a existência da unidade, com a participação política e concretização da democracia. Uma das formas que este trabalho verifica é a cooperação.

Nesta seção está sendo explorada a repartição de competências constitucionais que tem várias ligações com outros temas do Estado federal e do federalismo. Mas por que a repartição de competências constitucional é tão importante? A distribuição de competências é o problema nuclear do federalismo, sinalizando maior ou menor centralização política, com maior ou menor aderência aos princípios do Estado federal⁴⁷³.

É na distribuição de competências que reside a “essência, a medula do federalismo: *a divisão do poder governamental*”⁴⁷⁴. “A importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado federal”⁴⁷⁵, pois a repartição irá indicar a área de atuação constitucional de cada um⁴⁷⁶. Por isso que a descentralização é tão importante, pois ela passa poderes (políticos, financeiros e administrativos), mediante as competências, às particularidades (entes) do Estado federal.

A repartição de competências poderá acentuar a centralização, concentrando poderes e competências na União; ou consagrar a descentralização, reduzindo os poderes centrais e

⁴⁷¹ LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. **R. Inf. Legil. Brasília**, a. 26, n. 101, jan/mar., 1989.

⁴⁷² HORTA, 2010.

⁴⁷³ LOBO, *Opus citatum*, 1989.

⁴⁷⁴ TEIXEIRA, 1991, p. 628.

⁴⁷⁵ HORTA, *Opus citatum*, 2010, p. 279.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

ampliando os poderes periféricos; ou, afastando-se de posições extremas, dosar as competências dos entes, de modo que se alcance o equilíbrio entre os ordenamentos⁴⁷⁷. Horta denomina o primeiro caso de federalismo centrípeto, o segundo de centrífugo e o terceiro de equilíbrio, em que entende ser o da Constituição de 1988⁴⁷⁸.

Importante observar que isto é uma tipologia do federalismo como já dito acima⁴⁷⁹. É uma tipologia importante, pois diz respeito a formação histórica e a disposição constitucional da preponderância de determinado ente, ou equilíbrio entre eles. Contudo, não será explorada, pois o importante a este trabalho é o federalismo cooperativo.

A Constituição Federal é responsável por atribuir a repartição de competências, dirá onde começa e onde termina a competência de cada ente, de modo em que havendo Constituição irá haver repartição de competências⁴⁸⁰. É por meio da repartição de competências que se poderá manter em harmonia a tendência à unidade e a tendência à diversidade⁴⁸¹.

Desde o surgimento do Estado federal com a Constituição norte-americana de 1787 vários foram as formas de repartição de competências. A primeira, ocorrida nesta citada Constituição, apresentava a técnica clássica, dual, de repartição, com a atribuição de poderes enumerados à União e os reservados aos Estados⁴⁸². As Constituições da Áustria de 1920, da Alemanha de 1949 e da Índia de 1950, são as portadoras das novas concepções⁴⁸³.

A Constituição da Áustria redistribuiu e enumerou as matérias da competência da União e dos Estados, forma intermediária entre a clássica e a moderna, adotando uma distribuição entre legislação e execução da federação; legislação da federação e execução dos Estados; e legislação de princípios da federação e legislação de aplicação e de execução dos Estados⁴⁸⁴.

Na Alemanha, Constituição de 1949, a distribuição material de competências é precedida pelas regras enunciadoras de princípios; regras que são o conteúdo da lógica constitucional, aplicadas à repartição de competências, de modo a inspirar sua interpretação

⁴⁷⁷ HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, n. 9, p. 209-225, 1996.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

⁴⁷⁹ Ver seção 1.1, especificamente, subseção 1.1.3.

⁴⁸⁰ HORTA, 2010.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, n. 19, p. 223-249, 2001.

⁴⁸³ *Ibidem*.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

com o texto constitucional⁴⁸⁵. A Índia, Constituição de 1950, adotou o sistema de repartição integral de competências, em três listas: lista da União, lista concorrente e lista dos Estados, chegando a um total de mais de 150 matérias e atribuições enumeradas⁴⁸⁶.

A flexibilização da repartição de competências dual é o instrumento capaz de preservar os diversos ordenamentos de um Estado federal, possível impedimento ao crescimento progressivo dos poderes federais enumerados venha a absorver os poderes reservados dos Estados⁴⁸⁷. A participação dos Estados e demais entes, em matéria legislativa permitirá o aperfeiçoamento da legislação federal, dos princípios e das regras peculiares a cada particularidade⁴⁸⁸.

Um esquema pode ser feito em relação a repartição de competências. Podem ser divididas em matérias exclusivas (concernente a um único ente) e matérias concorrentes (reguladas por dois ou mais entes)⁴⁸⁹. Na primeira existem aquelas que correspondem a matéria em que a legislação e execução pertencem exclusivamente a União; outras que pertencem exclusivamente aos Estados; outra divisão acentua as matérias que correspondam a legislação pela União e execução dos Estados; por último, distribuição que atribui aos Estados legislarem sobre determinada matéria e a União, sua execução⁴⁹⁰.

Com relação às matérias concorrentes, podem existir as seguintes possibilidades: os Estados somente podem legislar quando a União não fizer uso de suas competências; matérias atribuídas aos membros, mas sempre que haja necessidade de uma regulação unitária, a União poderá legislar; e matérias cuja legislação básica pertença à federação e a legislação detalhada ou regulamentar, aos Estados⁴⁹¹.

Desta maneira há uma esquematização genérica do que cada Estado Federal poderá adotar. García-Pelayo traz uma ideia genérica, do que já foi realizado e pode ser adotado por inúmeras federações mundo afora. Não significa também que esta esquematização não possa ser ampliada, é apenas a estipulação de modelos genéricos, dentre os quais a Constituição de 1988 admitiu.

⁴⁸⁵ HORTA, 2001.

⁴⁸⁶ *Ibidem.*

⁴⁸⁷ *Ibidem.*

⁴⁸⁸ *Ibidem.*

⁴⁸⁹ GARCÍA-PELAYO, 1993.

⁴⁹⁰ *Ibidem.*

⁴⁹¹ *Ibidem.*

A Constituição de 1988 adotou a combinação de quase todas as experiências federativas⁴⁹². Foi construído um sistema complexo com competências privativas, repartidas de forma horizontal, com competências concorrentes, repartidas de forma vertical, e possibilidade de participação dos demais entes na ordem central, mediante delegação⁴⁹³ (artigo 22, parágrafo único, da Constituição da República). Esta repartição é uma tradição no direito constitucional brasileiro⁴⁹⁴.

Cada ente federativo tem competências próprias. À União estão delimitados nos artigos 21 e 22 da Constituição de 1988, sendo o primeiro referente a matérias de atuação política e administrativa, quanto que ao segundo, são matérias passíveis de discriminação legislativa por este ente. Aos Estados foi distribuída a competências residual não enumerada, disposto no artigo 25 e seus parágrafos; (2º e 3º) além da disposição de criação de Municípios prevista no parágrafo 4º do artigo 18, todos da Constituição de 1988.

As competências privativas dos Municípios estão elencadas no artigo 30 do referido texto, concernente ao interesse local. O Distrito Federal também é integrante da federação, conforme artigo 18, *caput*; e o artigo 32, parágrafo 1º, em que ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas dos Estados e Municípios.

A competência comum está elencada no artigo 23 da Constituição que aponta que sem o concurso da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser efetuadas⁴⁹⁵. A este trabalho a competência comum é essencial, pois é onde se baseia a cooperação; inclusive o seu parágrafo único estabelece que leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes.

A competência legislativa concorrente está ordenada no artigo 24, da Constituição Federal, na qual União, Estados e Distrito Federal poderão legislar sobre as matérias dispostas neste artigo. Os Municípios poderão legislar concorrentemente, conforme artigo 30, II, da Constituição da República, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

Por último existem as competências tributárias, que não serão analisadas de forma detida neste trabalho, mas que devem ser ressaltadas. Diz respeito ao artigo 153, da União, ao artigo 155, referente aos Estados e Distrito Federal e ao artigo 156, em relação aos Municípios, todos da Constituição. Esta repartição foi estabelecida com o objetivo de conferir

⁴⁹² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, São Paulo: Atlas, 1991.

⁴⁹³ *Ibidem*.

⁴⁹⁴ MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 184:86-96, abr./jun., 1991.

⁴⁹⁵ ALMEIDA, *Opus citatum*, 1991.

autonomia aos entes e colocar em prática o federalismo cooperativo. Contudo, sobressai-se uma distribuição de recursos não condizente com a repartição de competências e o federalismo cooperativo.

Na Constituição de 1988 se tentou aproveitar mais as competências concorrentes, do que nas Constituições anteriores⁴⁹⁶. A Constituição alemã representou um avanço no relacionamento federativo, mais balanceado, em função do tratamento das competências legislativa⁴⁹⁷. “A partilha do poder de legislar é sempre o fulcro da repartição de competências, já que a lei (...) é que dá a dimensão do exercício dos demais poderes”⁴⁹⁸ e a leitura alemã da faculdade legislativa aos Estados, contida a da União em limites mais estreitos, enseja maior autonomia aos demais entes⁴⁹⁹. Assim na Constituição Federal de 1988 é visível a influência da técnica de repartição de competências da Constituição alemã de 1949⁵⁰⁰.

A repartição de competências, como idealizada, atende a uma maior descentralização, sem prejuízo da direção uniforme, necessária em determinadas matérias⁵⁰¹. O caminho escolhido, em tese, pode possibilitar o federalismo do equilíbrio, atenuando o princípio da supremacia da União, que vem marcando o federalismo em todos os momentos⁵⁰².

O princípio da supremacia da União, ou preponderância do interesse, ou interesse peculiar, significa que àquelas matérias de predominante interesse geral, nacional, devem ser deixadas à União, ao passo que, àquelas matérias de interesse predominantemente regional devem ser deixadas aos Estados⁵⁰³. Com relação aos Municípios, como ele legisla sobre interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição da República), então essas matérias a este ente devem ser respeitadas.

Assim, durante muito tempo, inclusive hoje, o princípio da supremacia da União, se mantém preponderante na Constituição de 1988, dada a quantidade de matéria. É um dado realístico que se precisa conviver, sendo necessário impedir a hegemonia do poder natural, passível de desnaturar o sistema⁵⁰⁴.

⁴⁹⁶ ALMEIDA, 1991.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 81.

⁴⁹⁹ *Ibidem*.

⁵⁰⁰ HORTA, 1996.

⁵⁰¹ ALMEIDA, *Opus citatum*, 1991.

⁵⁰² *Ibidem*.

⁵⁰³ TEIXEIRA, 1991

⁵⁰⁴ ALMEIDA, *Opus citatum*, 1991.

As competências privativas não serão objeto de apreço detalhado, dada sua complexidade e sua pouca contribuição ao tema e ao problema do presente trabalho, apenas que há um rol dispondo as matérias de sua competência para a União e para os Municípios, cabendo ao Estado àquelas não reservadas aos dois anteriores.

Da mesma forma as competências tributárias. O trabalho não versa especificamente sobre a redistribuição de recursos, em que pese detalhar alguns aspectos do federalismo e do Estado federal brasileiro após a Constituição de 1988. As competências tributárias, não serão objeto de atenção mais detida neste trabalho, dado o tema e o problema.

As competências comum e legislativa concorrente, estas sim serão objeto de mérito por sua importância ao tema. Esta é a área de competências exercitáveis conjuntamente, em parceria, pelos entes, conforme as regras estabelecidas⁵⁰⁵. O constituinte separou no artigo 23 da Constituição competências gerais ou de execução de todos os entes e, no artigo 24, da Constituição, competências legislativas atribuídas a União, Estados e Distrito Federal; cabendo ao Município, no artigo 30, II, da Constituição, a competência para integrar concorrentemente a esta atribuição ao suplementar a legislação federal e estadual quando couber⁵⁰⁶.

Importante observar que Almeida considera que competências comuns e concorrentes legislativas fazem parte do mesmo tipo de competências: concorrentes. Isto, pois, como dito, o constituinte separou as competências gerais ou de execução no artigo 23, ficando o artigo 24 com as competências concorrentes legislativas, todos os artigos da Constituição. Mukai, ao contrário, entende que as competências comuns são um terceiro tipo de competências⁵⁰⁷.

A competência do artigo 23 foi colocada de forma comum, contudo haverá concorrência nas matérias dispostas, pois o constituinte deseja que “os Poderes Públicos em geral cooperam na execução das tarefas e objetivos enunciados”⁵⁰⁸. Na competência comum ocorre uma descentralização de encargos de matérias, com grande relevância social, que não podem ser prejudicadas pelos limites e espaços de competências⁵⁰⁹. “Convocam-se, portanto, todos os entes políticos para uma ação conjunta e permanente. São eles, por assim dizer, chamados à responsabilidade diante de obrigações que cabem a todos”⁵¹⁰.

⁵⁰⁵ ALMEIDA, 1991.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ MUKAI, 1991.

⁵⁰⁸ ALMEIDA, *Opus citatum*, p. 139.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 140.

Percebe-se a importância das matérias atribuídas a todos os entes no artigo 23 da Constituição. O artigo é o ponto central, principalmente dos direitos sociais, como também de outros direitos conexos, na Administração Pública.

Nota-se, no modo de enunciar essas competências, ('zelar', 'cuidar', 'proteger'), além do tom imperativo, certo caráter pedagógico. Cuida o texto de 'lembrar' que cada esfera de poder público tem deveres a cumprir para concretizar as atribuições e competências que o constituinte federal lhes confere⁵¹¹.

Da mesma forma, Lobo: "Note-se o tempo imperativo dos verbos. É um comando à ação permanente"⁵¹². O artigo 23 estabelece imposição de zelo, cuidado, proteção, preservação, fomento, promoção, combate, dentre outros, verbos impositivos, pois cabe a todos os entes essas ações, não há que se ficar esperando. Todos deveriam agir conjuntamente para a concretização dessas competências e de seus respectivos direitos fundamentais.

O concurso de todos os entes é reclamado na função do interesse público na preservação e cumprimento de certos direitos, o que demanda soma de esforços⁵¹³. Nas competências comuns ocorre uma descentralização de encargos com grande relevância social, o que não pode ser prejudicado pela limitação dos espaços de competências⁵¹⁴. Assim na competência comum não poderá prevalecer a supremacia de qualquer poder, pois a Constituição determina o esforço cooperativo sem hierarquia⁵¹⁵.

De forma diferente pensa Almeida, em que nas regras de regulamentação da competência haverá uma clara sinalização da preponderância da União, pois as matérias do artigo 23 serão fruto de legislação concorrente, cabendo a União editar normas gerais; isto quando a competência comum não tiver de ser editada conforme matéria legislativa privativa da União⁵¹⁶. Poucos serão os casos em que a competência comum será editada de forma independente pelas esferas de poder⁵¹⁷. A lei complementar não retirará da União o comando federal das competências comuns; assim cooperação e coordenação ficarão a cargo da legislação federal⁵¹⁸.

Contudo, não se pode concordar com tais remissões. Mesmo que haja preponderância da União, ao legislar sobre normas gerais, isso não significa que os demais entes serão

⁵¹¹ ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ *apud* ALMEIDA, 1991, p. 140.

⁵¹² LOBO, 1989, p. 99.

⁵¹³ ALMEIDA, *Opus citatum*, 1991.

⁵¹⁴ LOBO, *Opus citatum*, 1989.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ ALMEIDA, *Opus citatum*, 1991.

⁵¹⁷ *Ibidem*.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

submetidos aos dizeres da União, pois caso contrário não será cooperação, além de macular o princípio da autonomia federal. A legislação concorrente sobre normas gerais, diz respeito a normas gerais, não específicas de cada região ou localidade, ante sua total inconstitucionalidade.

Não há necessidade que as competências comuns sejam editadas por entes de forma independente, pois não seriam competências comuns, descaracterizando a própria ideia de comuns. Devem estar interligadas, criando interdependência (em ação conjunta), e não autonomia (separação dos entes em suas áreas autônomas) como no federalismo clássico. Por último, a cooperação não pode ser apoderada pela União, se não, novamente não será cooperação. A cooperação diz respeito a todos os entes e de acordo com eles deve ser resolvida.

Pode haver uma preponderância da União? Esse ente tem competências privativas o suficiente para se afirmar que há uma preponderância da União. O que não pode ocorrer é a hegemonia das vontades (nacionais e particulares) e a prevalência de um único ente sobre os demais, pois assim não será mais Estado Federal. Este modelo necessita essencialmente de negociações políticas, acordos, e não de um centralismo de decisões.

Voltando ao que foi dito antes. O que prova isto, o esforço cooperativo sem hierarquia, é a disposição de que leis complementares fixarão as normas de competências entre os entes em busca do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esta lei complementar é distinta das normas gerais de competências⁵¹⁹, sendo materialmente constitucional, não tendo uma textura de normas gerais da legislação concorrente, no que diz respeito à União⁵²⁰.

Mas e na inexistência de lei complementar, as competências comuns poderiam não ser exercidas? Este trabalho entende que não, que as competências comuns podem ser exercidas sem qualquer impedimento, inclusive de forma conjunta. Da mesma forma, Figueiredo aponta que “são as competências deveres. Nunca será demais repetir que exercem os entes políticos (...) função. E função é “atividade de quem não é dono” (...), e seu desempenho é obrigatório”⁵²¹.

⁵¹⁹ Importante que se aponte que realmente esta lei complementar não diz respeito a legislação concorrente do entes e que cabe a União a legislação de normas gerais. Esta lei ou quantas leis forem necessárias para a cooperação precisam abarcar todos os entes, inclusive sua feitura deve ser feita em negociação e com participação, além da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

⁵²⁰ ALMEIDA, 1991.

⁵²¹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 207: 1-19, jan./mar. 1997, p. 5.

Os entes elencados no artigo 23 da Constituição Federal devem exercer a competência constitucional comum, mesmo sem se denotar a cooperação, que deverá existir quando da edição de lei complementar⁵²². Mukai, de forma contrária, apresenta que tal cooperação somente poderá ser exercida quando houver previsão em lei complementar; enquanto isto não acontecer, os entes exercerão sua competência em regime de não-cooperação com os demais⁵²³.

Nesse sentido aponta Mukai que quando “existir tal lei complementar, terá plena eficácia, já que poderá cumprir seu desiderato: o de ser fonte de instrumento jurídico para a efetivação do federalismo cooperativo”⁵²⁴. Não se pode compreender desta maneira. A disposição de competências a serem compartilhadas, que o constituinte impôs aos entes, que atuem de forma conjunta para sua concretização, não pode simplesmente ser eficaz a partir da edição de alguma lei complementar referente ao tema.

Fazer isto seria desnaturar a própria constituição, pois se está alterando a Constituição, ao condicionar a feitura das competências comuns a uma lei complementar. Estar-se-ia, em último pensamento, desvirtuando o artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal, pois abolindo a forma federativa disposta na Constituição.

Desta forma, mais coerente com os mandamentos constitucionais, os objetivos fundamentais, os direitos fundamentais, é afirmar que não há qualquer impedimento, ante a existência ou inexistência de lei complementar versando sobre o tema, que impeça a cooperação entre os entes, no que tange às matérias alocadas no artigo 23 da Constituição.

As matérias concernentes à administração comum dos entes, artigo 23, não deve estar sujeita a desperdício de esforços, à superposição de atividades, nem ao entrecchoque de ações administrativas, mas que todos devem agir, sob a lei, de forma harmoniosa e cooperativa⁵²⁵. Ou seja, podem ocorrer limitações ao exercício da própria competência dos entes, em detrimento de regras de interligação e de coexistências, até mesmo subordinar-se à administração de um órgão, cuja definição de diretrizes está de acordo com a política nacional de gestão de uma determinada área, em que os interesses nacionais são maiores que os regionais ou locais⁵²⁶.

⁵²² FIGUEIREDO, 1997.

⁵²³ MUKAI, 1991.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 91.

⁵²⁵ GRECO, 1992.

⁵²⁶ *Ibidem*.

Estas afirmações de Greco remontam ao efeito uniformizador, demandado pela sociedade, mercado/economia e política no mundo, o que provoca a existência de um número maior de competências na União. Nesse sentido, importante comentar que quanto maiores forem os poderes enumerados à União, a transformação do Estado e da sociedade será cada vez mais de acordo com a conveniência daqueles que se situam nesta esfera de poder. Ilustra bem esta situação Celso Ribeiro Bastos:

A União será sempre mais tentada a de uma vez legislar sobre esses pontos do que cuidar de uma difícil lei complementar⁵²⁷ que especificará os pontos que depois serão versados pelos Estados (...) os Estados não estarão imunes à obediência a uma legislação federal que, sob a generosa perspectiva de estabelecer uma cooperação, na verdade fixará normas de maneira impositiva para todos as unidades da Federação⁵²⁸.

Percebe-se que desde o momento da concepção da Constituição, havia a pretensa dificuldade de estabelecer normas gerais de cooperação entre os entes. Como a norma é indicativa a União, para sua concretização, esta não apresenta intenção de perseguir na criação de uma norma geral, ou normas, sobre cooperação entre os entes.

Muito mais provavelmente será realizada a criação de normas esparsas de cooperação, versando sobre alguma matéria específica do artigo 23 da Constituição federal. Tal evidenciar-se, por exemplo, com a lei complementar n.º. 140⁵²⁹ de 2011, versando sobre normas de cooperação entre os entes concernentes à proteção do meio ambiente. Da mesma forma desejam fazer os educadores e provavelmente o governo federal, em suas propostas, contudo centralizado na União.

A competência comum esta reunida em função de objetivos comuns de natureza institucional, preservacionista, de caráter administrativo e de política econômica e social. Com relação ao primeiro podem ser dispostos a guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (inciso I)⁵³⁰. Nos objetivos comuns de natureza preservacionista

⁵²⁷ Importante apontar que este artigo é antes da Emenda Constitucional n.º. 53, de 2006, que alterou para o plural a referida lei complementar. Isto foi uma alteração política para facilitar leis sobre cooperação em cada matéria. Contudo, no entender deste trabalho, bastava uma lei geral sobre cooperação, com instrumentos específicos que distribuíssem ações, planejamento e decisões conjuntas.

⁵²⁸ CELSO RIBEIRO BASTOS *apud* GRECO, *Opus citatum*, 1992, p. 141.

⁵²⁹ No artigo 1º estabelece os objetivos da lei que se refere a regulamentação dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República. No artigo 4º enumera os instrumentos de cooperação institucional, dentre elas as Comissões tripartites e bipartites parecem ser um bom avanço na interdependência de suas ações. Nos artigos 7º, 8º e 9º, são dispostos de forma taxativa o que cada ente poderá fazer, contudo, não é pela taxatividade que se alcançará a plena cooperação, por vezes isso poderá trazer conflitos federativos, como já disse Baracho sobre a taxatividade acima (seção das competências), que serão resolvidos pelo Judiciário trazendo mais atribuições a concretização deste direito fundamental. Mais salutar seria a utilização de conselhos, ou das próprias comissões, para articular decisões, planejamento e ações conjuntas.

⁵³⁰ HORTA, 1996.

podem ser dispostos: conservação do patrimônio público, proteção de documento, obras, bens de valor artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais, sítios arqueológicos (inciso III), meio ambiente, florestas, fauna, flora (inciso VII), impedir a evasão, destruição e descaracterização de obras de arte (inciso IV)⁵³¹.

Com relação aos objetivos comuns de natureza administrativa podem ser delineados: construção de moradias, melhoria das condições de habitação e saneamento básico (inciso IX), registro e acompanhamento da exploração de recursos hídricos e minerais (inciso XI), estabelecer e implementar política de educação para a segurança no trânsito (inciso XII)⁵³².

No que se refere aos objetivos comuns de política econômica e social podem ser dispostos: aumentar a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar (inciso VIII), combater as causas da pobreza, os fatores de marginalização, promovendo a integração de setores desfavorecidos (inciso X)⁵³³.

Horta não mencionou, especificamente⁵³⁴, os objetivos concernentes à área social. Contudo, necessitam ser especificados. Dentre eles, o cuidado e assistência dos portadores de deficiência (inciso II), proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (inciso V), proteção do meio ambiente e combate da poluição (inciso VI). Estes incisos são de enorme importância para a sociedade brasileira e para o ordenamento constitucional, pois são os principais fatores (principalmente educação e saúde), juntamente com a melhoria das condições de habitação e o saneamento básico, que podem modificar por completo a realidade brasileira.

Explicada a competência comum, suas disposições e especificidades, cumpre delinear a competência concorrente que, direta ou indiretamente, terá influência sobre a anterior principalmente porque poderá haver casos necessários de disposição de legislação prévia para as matérias administrativas do artigo 23.

A competência concorrente do artigo 24 é a que mais marca a Constituição Federal de 1988⁵³⁵. É acentuada a exploração das competências concorrentes no afã de se dar maior peso aos demais entes no federalismo⁵³⁶, especialmente aos Estados, e por último aos Municípios, dada a própria disposição do artigo 24 em que podem legislar concorrentemente a União, os Estados e o Distrito Federal.

⁵³¹ HORTA, 1996.

⁵³² *Ibidem*.

⁵³³ *Ibidem*.

⁵³⁴ Pois dispostos nos objetivos de política econômica e social.

⁵³⁵ ALMEIDA, 1991.

⁵³⁶ *Ibidem*.

O constituinte, no dizer de Mukai, imaginou que haveria diferenças substanciais entre competências administrativas e legislativas, entre os artigos 23 e 24, e assim excluiu propositadamente os Municípios, mas permitiu que este suplantasse a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, II)⁵³⁷. A competência concorrente pode ser classificada em cumulativa e não-cumulativa ou clássica e limitada.

A competência concorrente cumulativa diz respeito a inexistência de limites prévios, por parte de um ente, para o seu exercício; a competência concorrente não-cumulativa estabelece a repartição vertical, em que dentro de um mesmo campo material reserva-se ao ente de maior abrangência a fixação de legislação que verse sobre princípios e normas gerais, cabendo aos demais entes sua complementação⁵³⁸.

Outra variação diz respeito a diferenças entre competência concorrente clássica e limitada. A primeira pode ser caracterizada pela “disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal, ou de complementação, para preencher lacunas acaso por ela deixada”⁵³⁹.

A segunda forma, limitada, advém da Constituição alemã de 1919⁵⁴⁰ introduzindo a legislação de necessidade (sempre executada quando surgissem necessidades de ditar disposições homogêneas) e a concorrente limitada, concernente a normas gerais⁵⁴¹. Assim a competência concorrente limitada significa que “a União, devendo limitar-se a baixar “diretrizes”, “normas fundamentais” ou “normas gerais” e os Estados, as “normas específicas” e “de aplicação””⁵⁴².

A “Carta de 1988 considerou, por certo, o instituto da *competência constitucional limitada* como um *aperfeiçoamento político*”⁵⁴³. Contudo, o enfoque deve ser técnico-jurídico e não houve, com segurança, disposição constitucional preocupada com a boa aplicação da norma constitucional⁵⁴⁴. O problema diz respeito essencialmente a apreciação do que sejam normas gerais e normas específicas.

⁵³⁷ MUKAI, 1991.

⁵³⁸ *Ibidem*.

⁵³⁹ MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema de conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, a. 25, n. 100, out./dez., 1988, p. 131.

⁵⁴⁰ Tradicionalmente denominada de Constituição de Weimar.

⁵⁴¹ MOREIRA NETO, *Opus citatum*, 1988.

⁵⁴² *Ibidem*.

⁵⁴³ *Ibidem*, p. 135-136.

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

Mukai parte pelo pressuposto da hierarquia normativa entre normas da União e dos demais entes. Para este autor, devido a hierarquia das normas, caberia a União a disposição de normas gerais, impositiva aos demais entes, pertencendo-lhes a sua suplementação no que couber⁵⁴⁵. Entende que a lei federal pode dispor amplamente de suas atribuições, dado que a hierarquia e a imperatividade previstas no parágrafo 1º, do mesmo artigo, devem ser observadas na legislação estadual⁵⁴⁶.

Contudo, esta disposição hierárquica, vai de encontro às ideias defendidas neste trabalho. Entre os entes não há hierarquia, pois são pessoas jurídicas de direito público de mesma estatura; todos detêm a mesma autonomia garantida constitucionalmente. O que há de diferente é a abrangência de sua jurisdição, o que pode vincular determinada legislação a outra, como acontece, por exemplo, com as normas gerais da União. Contudo, não parece que o legislador constituinte precisou amplos poderes a União para que legislasse de forma impositiva aos demais entes, dispondo extensamente em sua legislação federal sobre diversos assuntos. Isto é inconstitucional.

Alguns autores pensam de forma contrária aos ensinamentos de Mukai. Para Greco a União somente poderá editar normas gerais, conforme parágrafo 1º do artigo 24⁵⁴⁷. “Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares”⁵⁴⁸. A União poderá legislar com maior ou menor amplitude a depender da pretensão de uniformidade que se deseje impor⁵⁴⁹ aos demais entes⁵⁵⁰. Contudo, o “que a não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou peculiaridades dos Estados”⁵⁵¹.

Desta maneira cabe a União ater-se às normas gerais. Segundo Figueiredo “As normas gerais *dirigem-se aos legisladores e intérpretes como normas sobre direito*. Normas que

⁵⁴⁵ MUKAI, 1991.

⁵⁴⁶ *Ibidem*.

⁵⁴⁷ GRECO, 1992.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p. 146.

⁵⁴⁹ Ressalta-se novamente, não há necessariamente uma hierarquia entre os entes, mas apenas uma abrangências de ordenamentos, que pode vezes pode implicar numa hierarquia aparente. Ao legislar sobre normas gerais a União legisla dentro de um ordenamento. Ao legislar sobre normas regionais ou particulares, os Estados e Municípios legislam sobre outro ordenamento. Todos devem estar de acordo com a Constituição, esta sim, imposição hierárquica. Agora, pelo princípio da unidade do ordenamento e supremacia da Constituição, há de haver coerência entre o ordenamento de todos os entes, estabelecendo-se prioridades de abrangências dos respectivos ordenamentos, na ordem: União, Estados e Municípios.

⁵⁵⁰ GRECO, *Opus citatum*, 1992..

⁵⁵¹ *Ibidem*, p. 146.

*condicionam, no assunto em que a competência existe, a legislação ordinária da pessoa política, também competente para legislar sobre a matéria*⁵⁵².

Pela disposição do artigo 24 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, que estão exploradas nesta parte da seção. O parágrafo 2º aponta que as normas gerais, de competência da União, não excluem a competência suplementar dos Estados. O parágrafo 3º aponta que, na inexistência de norma geral, os Estados exercerão competência legislativa plena. E caso venha norma geral posterior a norma estadual fruto da competência legislativa plena, haverá suspensão da eficácia da lei estadual, no que ela for contrária a norma federal (parágrafo 4º).

Assim cabe estabelecer, dentro ainda da discussão das normas gerais, diferenciação entre legislação supletiva, complementar e suplementar. A primeira diz respeito ao preenchimento de lacunas, deficiências ou omissões, com elementos retirados da própria lei ou dos princípios nela estabelecidos⁵⁵³. A legislação supletiva preenche os brancos deixados pelo legislador federal para preenchimento pelo estadual; neste caso o primeiro define limites⁵⁵⁴.

A legislação complementar diz respeito ao prosseguimento das normas gerais⁵⁵⁵. Na existência de normas gerais, os Estados poderão a elas acrescentar novas normas ao seu ordenamento, de acordo com as especificações gerais, complementando-as. É um complemento às normas gerais, pela legislação estadual. A legislação suplementar não equivale a complementar⁵⁵⁶. “A suplementar pressupõe a inexistência de normas gerais e, portanto, suplementa, supre a ausência, sem limites pressupostos, disciplinando toda a matéria”⁵⁵⁷.

A finalidade das normas (pressupostos e harmonização) gerais define seus limites intrínsecos⁵⁵⁸. Isso significa que nas normas gerais estão dispostos os seus limites de ação e modificação, para elas e os demais entes. Assim a legislação estadual se chocará com as normas gerais quando “excluir, reduzir ou aumentar indevidamente pressupostos ou requisitos ou quando considerar suficiente o que nelas não for”⁵⁵⁹.

⁵⁵² FIGUEIREDO 1997.

⁵⁵³ LOBO, 1989.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p. 99.

⁵⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁵⁹ *Ibidem*.

Assim, para Lobo, ao contrário de Greco⁵⁶⁰, as normas gerais estabelecem princípios fundamentais⁵⁶¹. Desta forma, não podem ser exaustivas, não podem especificar situações reservadas aos Estados: “Estão contidas pela finalidade de coordenação e uniformização. (...) Transpostos esses limites, as normas gerais são inconstitucionais”,⁵⁶². A Constituição foi clara ao alcance da competência federal na legislação concorrente⁵⁶³.

Não há o que se discutir quando uma legislação federal alcança minúcias, que dizem aos Estados legislarem, ou por ventura ao Distrito Federal e Municípios, pois será inconstitucional, sob pena, caso não se aceite esta inconstitucionalidade, de macula à Constituição. É muito importante que a União se atenha somente às normas gerais, tendo um aspecto mais uniforme ou não, mas de qualquer forma precisam ser gerais, para preservação da autonomia dos demais entes e do Estado federal.

Mas o que são normas gerais? Segue-se a doutrina de Moreira Neto, ao compreender normas gerais como normas limites. Diversas são as conceituações das normas gerais: princípios; não podem estabelecer pormenores, nem esgotar assunto legislado; devem ser regras nacionais; devem ser uniformes; só cabem quando preenchem lacunas constitucionais; devem referir-se a questões fundamentais, são limitadas, não são normas de aplicação direta⁵⁶⁴.

As normas gerais são principiológicas, nacionais e limitativas⁵⁶⁵. Enquanto princípios tem aplicação direta e imediata às relações jurídicas; quanto nacionais, apresentam-se como normas de uniformização do essencial sem infringir no essencial das unidades federativas, ou seja, será preservado o que a Constituição deseja que seja nacional, sem sacrifício do espaço conferido aos demais entes; e enquanto princípios, as normas gerais limitam a União e os demais entes, limitam-se os aplicadores das normas, sejam elas quais forem⁵⁶⁶.

Existe uma quarta característica da norma geral que é a pormenorização, em que este instrumento indica a impossibilidade da norma geral detalhar relação jurídica substancial⁵⁶⁷. “À União, portanto, limitar-se-ia o poder de pormenorizar suas próprias diretrizes

⁵⁶⁰ Este autor não considera as normas gerais apenas como princípios, mas como contraposição às normas particulares.

⁵⁶¹ LOBO, 1989.

⁵⁶² *Ibidem*, p. 98.

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ MOREIRA NETO, 1988.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

⁵⁶⁶ *Ibidem*.

⁵⁶⁷ *Ibidem*.

relativamente a seus serviços, bens, pessoal e atos”⁵⁶⁸. Os Estados poderão editar legislação generalizante, salvo se houver legislação federal incompatível⁵⁶⁹. Desta forma, as normas gerais são

declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos⁵⁷⁰.

A competência concorrente do artigo 24 é a legislação do artigo 23, no mundo fático (administrativa), conforme a doutrina. Pela legislação concorrente se tentou trazer a participação de todos os entes na legislação das competências comuns. As normas gerais, regionais e locais devem ser diferenciadas para a boa aplicação da constituição.

Contudo, isto não é suficiente para um federalismo cooperativo. Por quê? Porque não basta apenas a edição de normas gerais, mesmo que respeitem os limites dos demais entes, e que os outros entes possam editar leis complementares a estas normas gerais ou suplementares, que haverá federalismo cooperativo.

Dois são as disposições tradicionais de competências: modelo europeu e o norte-americano. O modelo europeu, de longas listas de competências com o concurso dos níveis de poder no tratamento e execução de uma matéria; restam elencadas as competências exclusivas do poder central (somente da União), concorrentes (de todos os entes) e complementares (exercidas pelos entes periféricos em aplicação das leis federais)⁵⁷¹. O modelo norte-americano é fundado na exclusividade de regulação e execução de uma mesma matéria, englobando os Poderes Executivo, o Legislativo e o Judiciário⁵⁷².

A enunciação taxativa de poderes centrais nos Estados federais é a regra, o que acaba sendo corrigido por disposições tributárias aos demais entes, a partir do interesse geral, sem que isto comprometa o equilíbrio formal das relações de poder⁵⁷³. Contudo, a crescente complexidade social dificulta a definição de quem deve fazer o quê e até onde; desta forma a

⁵⁶⁸ MOREIRA NETO, 1988, p. 159.

⁵⁶⁹ *Ibidem*.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 159.

⁵⁷¹ SILVEIRA, 2007.

⁵⁷² *Ibidem*.

⁵⁷³ *Ibidem*.

distribuição de poderes acaba por ser meramente indicativa, a depender do contínuo processo de conciliação entre os entes⁵⁷⁴.

Silveira se refere principalmente àqueles países, com Estados federais que já detém certo grau de prática federativa interdependente muito acentuada do que outras federações como a brasileira. Silveira faz referência a esses países (Alemanha, Suíça e Áustria) no sentido de que sua repartição de competência provocou a doção do federalismo de execução, no qual “os entes periféricos contribuem decisivamente na formação de uma vontade uniforme que será pluralisticamente executada a partir da adaptação às necessidade e particularidades de cada território”⁵⁷⁵.

Na realidade, não há como compreender um sistema federativo com esferas de governo completamente independentes⁵⁷⁶. A coexistência sobre um mesmo território obriga aos entes à “prosseção concertada de interesses e à consideração recíproca de perspectivas”⁵⁷⁷. Assim não há como escapar da interdependência, pois muitas decisões políticas transcendem o âmbito territorial dos entes, o que aconselha a partilha decisória⁵⁷⁸.

Dada a complexidade da sociedade hodierna e a busca da uniformização dentro do Estado, a interdependência, mais do que autonomia se coloca como ponto inflexível da organização do Estado federal cooperativo. A cooperação deve ser perseguida, por meio do exercício dos poderes dos entes, de modo que suas atividades sejam orientadas a partir de um parâmetro comum e livremente acordado⁵⁷⁹.

As competências precisam de um objetivo, de um parâmetro, e este fim deve ser buscado por meio do acordo entre os entes, para que a competência de cada qual, e consequentemente as ações estatais, sigam os parâmetros pré-estabelecidos. Como se fosse um acordo nacional, ou vários acordos a cada momento que o Estado avança no tempo. Uma distribuição de responsabilidades pelas competências cooperativamente orientadas⁵⁸⁰.

Isso significa que a organização cooperativa das competências funciona como um fenômeno de compensação à progressiva intervenção do poder central nos processo decisórios em virtude da pressão uniformista (*Unitariserung*). Se a criação de uma estreita rede cooperativa de relações intergovernamentais – baptizada pelos germânicos de política conjunta (*Politikverflechtung*) – acarreta a parcial perda de poderes singulares de decisão pelos entes federados, tal privação sempre resta compensada pelo

⁵⁷⁴ SILVEIRA, 2007.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, p. 270.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, p. 271.

⁵⁷⁸ *Ibidem*.

⁵⁷⁹ *Ibidem*.

⁵⁸⁰ Ver seção 2.1.

acrécimo de influência na formação da vontade federal unitária, através de mecanismos formais, informais, obrigatórios ou voluntários de participação⁵⁸¹.

Para tanto o dever constitucional de cooperação⁵⁸² deve estar balizando os acordos de distribuição de competências com vistas aos fins pré-estabelecidos. Assim a atuação dos interesses periféricos com o central “deriva do *compromisso constitucional de cooperação*⁵⁸³ subjacente a qualquer Estado composto⁵⁸⁴, que transforma o interesse geral⁵⁸⁵ no interesse de cada qual”.

Silveira está apontando que a partir do momento que existe a repartição de competência orientada cooperativamente se permite que o interesse particular se transforme no interesse geral, e vice-versa. Isto, pois a cooperação possibilita que os entes periféricos participem da vontade do ente central, proporcionando maior uniformidade, integração política e interdependência de ações, com base no dever constitucional de cooperação, imanente a todo e qualquer Estado federal.

Percebe-se que na cooperação sobressai-se a ideia de um pacto, no caso um pacto federativo. Em qualquer Estado federal subsiste a ideia, a concepção, o princípio, de auxílio mútuo entre os entes da federação baseado num pacto, comumente denominado de pacto federativo.

A ideia de pacto antecede em determinados Estados a ideia de Constituição, como também, em outros, somente é criado após a promulgação deste documento principal. Nas Constituições brasileiras a ideia de pacto é recolhida às intenções federativas, às manifestações de fidelidade à federação e às afirmações de indissolubilidade da federação⁵⁸⁶. A ideia de pacto federativo ainda não se formulou com o rigor de documento jurídico formal no Brasil, mas, de modo geral, se pode identificar na Constituição o compromisso federativo⁵⁸⁷.

Horta aponta que a Assembleia Constituinte não concebeu um pacto federativo, sendo curiosa e estranha a alienação federativa, pois o preâmbulo, geralmente a parte do texto

⁵⁸¹ SILVEIRA, 2007.

⁵⁸² Ver seção 2.1.

⁵⁸³ Ao qual este trabalho prefere denominar de dever constitucional de cooperação.

⁵⁸⁴ Leia-se Estado federal no presente trabalho.

⁵⁸⁵ Leia-se comum, ou de todos.

⁵⁸⁶ HORTA, 2000.

⁵⁸⁷ *Ibidem*.

constitucional utilizado para identificar o pacto, não identifica nenhuma locução ao referido compromisso⁵⁸⁸.

No preâmbulo não há disposição indissolúvel dos entes, não há proposição de redução ou eliminação das desigualdades regionais⁵⁸⁹. O Preâmbulo não se vincula ao Estado federal, mas ao Estado Democrático⁵⁹⁰,

Na redação atual, o Preâmbulo é neutro, agnóstico e indiferente à forma de Estado. (...) O que se infere do Preâmbulo, na sua interpretação, é a existência nele de um pacto democrático, celebrado pelos representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Constituinte, para instituir um Estado Democrático, comprometido com os valores supremos de uma sociedade fraterna, na ordem interna, e a solução pacífica das controvérsias, na comunidade internacional⁵⁹¹

Assim acaso não esteja no Preâmbulo, o texto constitucional é a sede do compromisso federativo que são elementos integrantes e caracterizadores do compromisso federativo, enunciado em regras pela Constituição: a união indissolúvel da República federativa, a pluralidade dos entes, a repartição de competências, a autonomia dos entes, os poderes reservados aos Estados, o poder de auto-organização dos Municípios, intervenção federal, organização bicameral do Poder Legislativo, impossibilidade de emenda abolitória da organização de Estado, existência do Supremo Tribunal Federal, repartição de competências tributárias e a dualidade do Poder Judiciário⁵⁹².

Todos esses institutos evidenciam de maneira mais forte ou mais fraca o pacto federativo existente na Constituição Federal de 1988. Eles compreendem o cerne de toda a Constituição materialmente Federal⁵⁹³. Será nas disposições constitucionais que o pacto federativo será encontrado e com base nelas poderá ser verificado o dever constitucional de cooperação.

Esse dever constitucional de cooperação pode ser pressuposto de que, além de sua existência ordinária em todos os Estado federados, naqueles em que se situa uma ação conjunta dos entes, a cooperação se transforma em um dever. Ainda mais, na Constituição de 1988 que estabeleceu os objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, ao qual as outras disposições constitucionais e infra constitucionais devem seguir.

⁵⁸⁸ HORTA, 2000.

⁵⁸⁹ *Ibidem*.

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

⁵⁹¹ *Ibidem*, p177.

⁵⁹² *Ibidem*.

⁵⁹³ *Ibidem*.

Depreende-se desta construção teórica, da busca da igualdade material entre os indivíduos e da redução da desigualdade regional que se pode afirmar a existência de um princípio da solidariedade, que leva a uma lealdade entre os entes e possibilita o dever constitucional de cooperação. No federalismo cooperativo a distribuição de competências entre a União e os demais entes não pode ser um instrumento de disputas entre o centro (autoritário) e as autonomias subnacionais, mas deve corresponder a um compromisso de solidariedade que impõe um dever constitucional de cooperação para realizar, de forma mais adequada possível, o bem-estar da coletividade⁵⁹⁴.

Feitas as considerações sobre as competências comuns e concorrentes, suas características e aspectos principais, percebe-se que são o ponto principal do federalismo cooperativo. E mais, dada a complexidade da sociedade, a integração das ações estatais não reside mais como mera formalidade, mas necessidade imposta a qualquer Estado, dentre eles o federal.

As normas gerais não são suficientes para se caracterizar um federalismo cooperativo, em Estados federais organizados desta forma. Quer-se dizer que apenas as normas gerais, regionais e locais não evidenciam a interdependência, mas somente a proteção da autonomia e de suas esferas de atuação conjunta. Portanto, as competências precisam ser cooperativamente orientadas, a cooperação deve orientar as competências. Cooperação esta que existe no texto constitucional e deve ser buscada pelos entes, de forma a estabelecer objetivos pactuados e agir de forma conjunta na consecução desses fins.

Fez-se uma pequena análise do pacto federativo, que não está presente no Preâmbulo da Constituição, mas nas disposições normativas da Constituição, nos mais diversos dispositivos, dentre eles a repartição de competências, que conferem substancialidade ao pacto federativo. Este para tanto deve observar, não somente a autonomia ou disputas, mas o compromisso de solidariedade, baseado em um federalismo cooperativo, com esforços em busca do bem-estar da coletividade.

Por isso que é dever constitucional de cooperação imposto pela Constituição aos entes na consecução dos direitos fundamentais dispostos e dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988. É no princípio da solidariedade, na lealdade federativa, compromisso de solidariedade e no pacto federativo que reside o dever constitucional de cooperação, tema que mais adiante será explorado e ampliado.

⁵⁹⁴ GRECO, 1992.

No próximo capítulo serão analisadas as relações intergovernamentais, o princípio da solidariedade, a *Bundestreue* (fidelidade à aliança ou lealdade federativa), o dever (compromisso) constitucional de cooperação, o princípio da subsidiariedade, as relações intergovernamentais (colaboração, cooperação e coordenação), além dos aspectos da sociedade, do federalismo, das instituições e do ordenamento brasileiro concernente a essas relações intergovernamentais, precipuamente à cooperação.

2 O ESTADO CONTEMPORÂNEO ATUAL (ESTADO MODERNO ATUAL) E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O Estado moderno, desde sua concepção com as revoluções liberais, passou por inúmeras mudanças. O Estado liberal do século XVIII e XIX desembocou, após a Segunda Guerra Mundial, em um modelo social. Ao transformar a Constituição em uma forma impositiva de modificação da sociedade houve mudanças na organização do Estado federal, transformando as relações intergovernamentais: “el federalismo dual responde a la idea de independencia y el federalismo cooperativo a la de interdependencia”⁵⁹⁵ ⁵⁹⁶ ou “La cooperación es antes creador de interdependencia que de autonomía”⁵⁹⁷ ⁵⁹⁸.

Como já dito, o Estado federal é a síntese de tendências contraditórias⁵⁹⁹. Contudo essa instituição se transforma, conforme o ordenamento jurídico é alterado ao acompanhar as mudanças da sociedade⁶⁰⁰. O surgimento do Estado social trouxe uma nova forma de atuar para o Estado que teve reflexos no modelo federal.

Com esta modificação de visão e agir do Estado, a concepção puramente liberal de visão do Estado – arbítrio ao indivíduo, um Leviatã –, precisou ser reordenada para a introdução de um agir positivo, de modificação da realidade social, e não mais somente um agir negativo, de manutenção da realidade vigente, sem alterações concretas ou profundas.

A introdução do princípio social no Estado, após a 2ª Guerra Mundial⁶⁰¹, sua ação não mais se limita a um reduzido número de setores, mas é estendida sobre todos os assuntos da vida dos cidadãos, com uma nova função de fomento e prestação⁶⁰². Para tanto, há necessidade do estabelecimento de diretrizes comuns ao nível federal, como corolário da nova concepção positiva e material do princípio da igualdade no Estado social, assim como a existência de racionalidade nas ações estatais e organização econômica⁶⁰³.

⁵⁹⁵ O federalismo dual corresponde a ideia de independência e o federalismo cooperativo a de interdependência (tradução nossa).

⁵⁹⁶ TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines*. **Anuario Jurídico de La Rioja**, nº. 8, págs. 73-104, 2002, p. 74.

⁵⁹⁷ A cooperação é antes criadora de interdependência do que de autonomia (tradução nossa).

⁵⁹⁸ CROISAT, 1995, p. 128.

⁵⁹⁹ GARCÍA-PELAYO, 1993.

⁶⁰⁰ *Ibidem*.

⁶⁰¹ No entendimento de Rovira, essa mudança drástica de atuação do Estado se dá somente a partir da 2ª Guerra Mundial. Contudo, já na Constituição de Weimar de 1919, são encontrados dispositivos que ordenam ao Estado sua alteração de postura e ação, perante a sociedade e a economia, sendo esta Constituição característica da mudança do Estado liberal para o social.

⁶⁰² ROVIRA, 1986.

⁶⁰³ *Ibidem*.

Essa extensão mais ampla do Estado sobre a vida do cidadão se dá pela necessidade de conformação da sociedade a um plano pré-estabelecido na Constituição, ao menos a partir do Estado social. Esse planejamento tem como princípio base a igualdade, não somente formal, mas principalmente material. Para tanto, o agir do Estado deve ser mais racional (técnico, organizado, planejado) e a economia precisa ser dirigida, organizada, conforme os mandamentos desse corpo específico de normas políticas e jurídicas: a Constituição.

Rovira chama atenção que o princípio social do Estado leva ao nascimento do Estado psicológico que há “un tratamiento sustancialmente uniforme de las condiciones sociales de vida, (...) las <<facilidades estatales de vida>>”^{604 605}. Isto confere ao direito a igualdade uma dimensão nova: “la interdicción de la *discriminación territorial*, como uno de sus contenidos específicamente nuevos”^{606 607}.

O Estado social ao pretender um tratamento uniforme da vida de seus cidadãos não pode permitir discriminações territoriais. Isso implica afirmar que ao se buscar a igualdade material, e não apenas formal, no campo da vida em sociedade; ao Estado também é ditado a observância de uma igualdade entre os entes de sua organização federal, com vistas a concretização deste princípio.

Para tanto, no modelo federal de Estado, um novo federalismo surge. A intensificação da construção democrática do Estado está baseada em uma legitimação racionalista e utilitarista, e não mais histórico-emocional⁶⁰⁸. O novo contexto, com a pressão uniforme, trouxe tensão com a manutenção da autonomia, o que provocou uma mutação profunda nas relações federais, bem como, de sua própria inteligência e concepção⁶⁰⁹.

Assim a separação federal de poderes não é compreendida mais como mera separação ou justaposição de esferas independentes de governo, mas como colaboração entre os diversos centros de governo para a consecução de objetivos de interesses comuns⁶¹⁰, com participação de todas as instâncias em um esforço conjunto para o cumprimento de suas funções⁶¹¹, a criação de uma interdependência entre os entes.

⁶⁰⁴ Há um tratamento substancialmente uniforme das condições sociais da vida, as facilidades estatais da vida (tradução nossa).

⁶⁰⁵ ROVIRA, 1986, p. 357.

⁶⁰⁶ Proibir a discriminação territorial, especificamente como um de seus novos conteúdos (tradução nossa).

⁶⁰⁷ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 357.

⁶⁰⁸ *Ibidem*.

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ No caso da Constituição brasileira de 1988, os objetivos dispostos no artigo 3º podem ser traduzidos como de interesse comum e suficientes para uma atuação conjunta dos entes federais.

⁶¹¹ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986.

“La separación y la estanquedad han sido sustituidas por lo que podemos designar como voluntad de colaboración, a impulso de las necesidades y exigencias de la realidad”⁶¹²
⁶¹³. Assim o tratamento unitário foi sendo realizado mediante o resultado de acordos e de consultas às partes envolvidas, mantendo seus respectivos poderes⁶¹⁴ dados pela autonomia.

Um novo tratamento foi atribuído às relações intergovernamentais. A partir deste momento elas ganharam distinções e trouxeram o chamado federalismo cooperativo como modelo estruturado para responder aos novos anseios da sociedade.

El federalismo cooperativo presenta un conjunto de respuestas posibles, para conciliar la intetración deseable de las políticas públicas con el respecto de las autonomias constitucionales. Éstas han permitido a esta forma de gobierno responder, con mayor o menor éxito, a las exigências económicas y sociales de nuestra época^{615 616}.

Essa nova organização do Estado federal, o federalismo cooperativo, vem como resposta às demandas sociais (saúde, educação, cultura, meio ambiente), a uma modificação do papel do Estado (de suas ações, Estado social), a uma maior complexidade do modelo econômico adotado (capitalismo) e o “reconocimiento de todos los pluralismos para realizar pacíficamente la unidad en el respeto de las diversidades”^{617 618}.

O federalismo cooperativo pressupõe as relações intergovernamentais. Como o próprio nome diz, são relações entre os governos presentes na federação. Ou seja, relações, políticas e/ou administrativas, entre os níveis de governo, União, Estados e Municípios, que são necessários para o funcionamento do Estado, conforme sua legalidade.

Existem muitas formas de relações governamentais. Elas irão variar do modelo de Estado adotado. Assim em um Estado unitário, as relações serão em sua totalidade hierárquicas e subsidiárias⁶¹⁹. Em um Estado federal as relações poderão ser, na sua maioria, colaborativas, cooperativas e coordenativas, a depender do nível de governo, a empregá-las, em relação ao outro ente.

⁶¹² A separação e a estagnação tem sido substituídas pelo que podemos designar como vontade de colaboração, como resposta as necessidades e exigências da realidade (tradução nossa).

⁶¹³ ROVIRA, 1986, p. 358-359.

⁶¹⁴ *Ibidem*.

⁶¹⁵ O federalismo cooperativo apresente um conjunto de respostas possíveis, para conciliar a interação desejável de políticas públicas com o respeito das autonomias constitucionais. Estas tem permitido que esta forma de governo responda, com maior ou menor êxito, às exigências econômicas e sociais de nossa época (tradução nossa).

⁶¹⁶ CROISAT, 1995, p. 149.

⁶¹⁷ O reconhecimento de todo o pluralismo para realizar a pacificamente a unidade em respeito às diversidades (tradução nossa).

⁶¹⁸ CROISAT, *Opus citatum*, 1995, p. 173.

⁶¹⁹ Reverbel aponta que o federalismo brasileiro é o verdadeiro nome sem realidade dada que as reações intergovernamentais brasileiras serem essencialmente hierárquicas e subsidiárias.

Qualquer tipo de relação institucional é fundamental ao funcionamento do Estado. Basta saber qual a relação que deve preponderar conforme uma determinada Constituição e qual é aquela que na realidade subsiste de forma mais acentuada, para se verificar como os governos podem exercer seu ofício.

Por exemplo, se as relações forem hierárquicas haverá uma dependência maior de acordos políticos voltados para o centro, com relações de subordinação, colocando-se (o ente menor) em posição subalterna às decisões políticas emanadas do centro. De forma contrária, a título de exemplo, relações cooperativas irão demandar um dever de auxílio de um ente para com o outro e, ao mesmo tempo em que um acordo político para a implementação desta ajuda.

Em um Estado federal, que tem entes subnacionais com autonomia executiva e legislativa não se pode praticar relações hierárquicas, características de um Estado unitário, em virtude do dever de solidariedade e auxílio. Salvo quando houver norma constitucional que obrigue um determinado ente para com o outro de forma hierárquica, o que naturalmente ocorre no papel de coordenação da União em relação aos governos subnacionais e do Estado em relação aos Municípios⁶²⁰.

A posição dos governos subnacionais “depende essencialmente dos arranjos institucionais que regulam as relações intergovernamentais na Federação”⁶²¹. Assim o grau de consideração política, de um ente pelo outro, terá mais ou menos força a partir de sua posição na estrutura federal. A União, que detém maiores recursos financeiros e administrativos, além de ser o ente com maior abrangência nacional, tem capacidade de realizar imposições, nesses quesitos aos Estados e Municípios.

“Não é, contudo, o grau de centralização política, decisória e financeira que define a qualidade e eficiência dos sistemas federativos”⁶²², o que explica que somente a coordenação não é capaz de possibilitar um desenvolvimento nacional, com redução das desigualdades e com qualidade da educação. Há necessidade de outros tipos de relações intergovernamentais que a Constituição trouxe como a cooperação e a coordenação.

Nesse sentido cumpre destacar a diferença entre as relações intergovernamentais (colaboração, cooperação e coordenação) no federalismo brasileiro, alguns problemas políticos e jurídicos, pois há implicações nas normas, como a hierarquia social brasileira e a

⁶²⁰ Mesmo nestes casos a cooperação e a colaboração aparecem como instrumentos de concretização da coordenação.

⁶²¹ PRADO, 2013, p. 121.

⁶²² *Ibidem*, p. 121.

defesa do federalismo pelo Supremo Tribunal Federal, para em seguida se aportar nos instrumentos de cooperação existentes no Brasil.

2.1 PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE, BUNDESTREUE (FIDELIDADE À ALIANÇA OU LEALDADE FEDERATIVA), DEVER (COMPROMISSO) CONSTITUCIONAL DE COOPERAÇÃO, PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS (COLABORAÇÃO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO)

O Estado federal passou por inúmeras modificações – aprofundamento do relacionamento intergovernamental financeiro, executivo e legislativo, de forma cooperativa, entre o governo federal e os governos subnacionais⁶²³. Inúmeras federações, desta forma, adotam o federalismo cooperativo no sentido vertical de suas relações⁶²⁴.

O aprofundamento as relações intergovernamentais, que é essencial à coordenação, gera seu oposto: relações de conflito e competição entre os níveis de governo⁶²⁵. Os mecanismos que estabelecem relações intergovernamentais para o aperfeiçoamento das relações cooperativas, e ao mesmo tempo equacionar conflitos distributivos, jurisdicionais e legais, ganham importância crescente⁶²⁶.

As federações modernas têm dois desafios institucionais: organizar e ampliar a cooperação (exigência da sofisticação da intervenção estatal) e criar mecanismos de negociação e resolução de conflitos entre os níveis de governo⁶²⁷.

federações modernas, caracterizadas por uma forte simetria de poderes, o estatuto dos governos intermediários da federação depende essencialmente da qualidade de seu poder coletivo, ou seja, da medida em que são capazes de gerar instituições de negociação horizontal que lhes garantam canais e peso político nos conflitos verticais. (...) a força e a importância dos governos intermediários nas federações contemporâneas decorrem, em grande medida, de que eles são, de fato, os representantes de todo o setor público subnacional atuante em seu território, uma vez que os governos locais são subordinados a eles. Quando os governos locais são autônomos (o que só acontece no Brasil) é evidente a fragilização estrutural do papel dos GLs^{628 629}.

⁶²³ PRADO, 2013.

⁶²⁴ *Ibidem*.

⁶²⁵ *Ibidem*.

⁶²⁶ *Ibidem*.

⁶²⁷ *Ibidem*.

⁶²⁸ Governos intermediários ou subnacionais, no caso refere-se aos Estados.

⁶²⁹ PRADO, *Opus citatum*, 2013, p. 126-127.

A busca da interdependência conduz a preocupação com a autonomia e estagnação das competências com o fim de se alcançar um equilíbrio entre integração e diversidade financeira⁶³⁰. A disposição taxativa das competências tem diminuído em benefício de uma gestão comum e a autonomia em disposição da interdependência, que orientam a dinâmica do federalismo⁶³¹.

A Constituição de 1988 trouxe as competências comuns, e a disposição ulterior de leis complementares para a regulação da cooperação dos entes da federação, como forma de impedir que haja este engessamento de competências (artigo 23), como forma de ampliar a cooperação e criar mecanismos que a possibilitem, mediante resolução de conflitos federativos.

Importa dizer neste momento que o engessamento das competências não leva a uma cooperação necessariamente. Não basta apenas dispor de forma taxativa, como fez a Lei Complementar nº. 140 de 2011⁶³², ou como pretendem os demais planos de governo e dos educadores a serem a seguir analisados. Contra isto vem o federalismo cooperativo, como uma forma mais balanceada de disposição de competências o que invariavelmente abolirá ou deixará de lado a disposição taxativa de competências para cada ente.

Em federações com grande assimetria de poder os entes não tem condições de criarem instituições de negociação horizontal e vertical. A existência de um terceiro ente dificulta a busca da simetria, o que enfraquece os entes subnacionais em sua força política, e por vezes financeira. O ideal de um Estado federal é o meio termo entre centralização e descentralização, ou seja, é a distribuição equilibrada entre a unidade e a diversidade, como apontam García-Pelayo, Reverbel e Kelsen.

Os Estados são os grandes representantes de todo o poder público subnacional atuante em um território, vez que os governos locais são subordinados a eles, mas no Brasil isto é diferente como aponta Prado. O autor entende que a existência de um terceiro nível de governo enfraquece os governos intermediários.

Mas a Constituição optou por uma atuação maior dos Municípios. Claro que este opção deve-se a pressão das maiores cidades do país, na época da constituinte, por autonomia frente a seus Estados. O fato é que hoje, não importando o acerto ou o erro dessa escolha, deve-se conviver com ela e buscar formas de os entes atuarem conjuntamente, criando a interdependência.

⁶³⁰ CROISAT, 1995.

⁶³¹ *Ibidem*.

⁶³² Lei complementar sobre cooperação no meio ambiente. Já foi explorada acima.

A diferenciação, que mais adiante será realizada, entre as relações intergovernamentais permite que os entes possam lidar melhor na feitura de acordos e programas políticos, bem como, a união desses entes, permite que eles possam atender e suportar os embates políticos frente aos entes maiores – dos Estados em face da União e dos Municípios em face dos Estados e da União – e entre eles mesmos. Há um espaço vazio de normatização, bem como político, a ser preenchido nas relações intergovernamentais brasileiras, especialmente no campo das políticas públicas por isso que sua diferenciação se torna essencial para o começo da discussão.

Antes, porém, as relações intergovernamentais precisam de um substrato doutrinal. Ou seja, necessitam de um conteúdo mais significativo para poderem atuar com fins a algum objetivo. No Brasil tal doutrina, condizente com a organização do Estado e suas relações intergovernamentais, não tem grande proeminência nos estudos sobre Estado, Administração Pública, direitos fundamentais, democracia e pluralismo.

Nesse intuito serão apresentados o princípio da solidariedade, a *Bundestreue* (fidelidade à aliança), o dever leal de colaboração e o dever (ou compromisso) constitucional de cooperação, para em seguida ser tratado o princípio da subsidiariedade e as diferenças entre as relações intergovernamentais (colaboração, cooperação e coordenação).

Retomando a questão abordada anteriormente, questiona-se: por que não se pode mais utilizar as competências de forma taxativa? Por que há uma superação desta forma de disposição de competências para uma interdependência de ações estatais? Parte da resposta já foi dita: a nova forma de atuação do Estado federal social (transformado pelo princípio social de que falam García-Pelayo e Rovira), que não se pauta mais pela autonomia, mas pela interdependência, na busca dos novos anseios sociais e reordenação econômica com vistas a objetivos constitucionais.

A segunda parte da resposta diz respeito ao princípio da solidariedade em que se baseiam a doutrina da *Bundestreue* (fidelidade à aliança ou lealdade federativa), do dever leal de colaboração e do dever (ou compromisso) constitucional de cooperação, além de fornecer nova interpretação ao princípio da subsidiariedade.

A solidariedade, em referência ao Estado autonômico, Estado unitário espanhol, mas que materialmente é uma federação, pode ser compreendida como:

La solidaridad no es sólo un mecanismo de equilibrio económico, ni siquiera sólo una exigencia funcional de los Estados en un mundo crecientemente intercomunicado e interdependiente; es, también, algo más profundo: es la consecuencia de la *integración* de las diversas entidades en una *superior*, pero que no las anula, es decir, forman parte de un *todo*

superior que las engloba, y con unos *fines unitários*, que han de ser coordinados com los fins particulares de aquellas entidades^{633 634}.

O princípio da solidariedade, no que se refere aos entes governamentais de um Estado composto (com entidades autônomas e dispositivos de integração política e econômica), dentre eles o Federal, está preocupada, principalmente, com a harmonização da tensão dialética entre a unidade e a pluralidade.

O Estado territorialmente descentralizado tem implícita uma tensão permanente entre a unidade do conjunto e a pluralidade dos entes que a integram, paralelo a um interesse geral (gerido pelo Estado) e uma pluralidade de interesses, privados ou coletivos, que levará a uma repartição das competências para sua satisfação⁶³⁵.

Jose Antonio Alonso Antonio está pensando na necessidade de se dispor de determinadas capacidade de execução e legislação aos grupos territorialmente distribuídos, desta forma, descentralizando o Estado. Essa descentralização de competências, nos Estados federias, foi por muito tempo estanque. Como já disposto acima, houve uma modificação e o surgimento de um federalismo cooperativo, que não pressupõe mais a fixa e taxativa de competências. Pelo contrário, almeja uma integração entre os entes do Estado na busca de fins comuns.

Trata-se de possibilitar uma integração dinâmica, em uma permanente tensão entre forças centrífugas e centrípetas em busca do equilíbrio⁶³⁶. A chave é o equilíbrio entre a unidade e a pluralidade mediante mecanismos que possibilitem a integração da pluralidade de entidades de um território descentralizado com o Estado, do qual os entes fazem parte: essa função corresponde ao princípio da solidariedade⁶³⁷.

A solidariedade é o vínculo de conexão entre as entidades que integram um determinado Estado, através da qual os interesses coletivos devem ser a síntese dos interesses coletivos parciais e não uma contraposição ou subordinação injustificada⁶³⁸. A solidariedade é a ligação entre a unidade de um Estado e a autonomia das forças plurais do mesmo Estado descentralizado.

⁶³³ A solidariedade não é somente um mecanismo de equilíbrio econômico, ou sequer a exigência funcional dos Estados em um mundo crescentemente intercomunidade e interdependente; é, também, algo mais profundo: é o resultado da integração das diversas entidades em uma superior, mas que não as anula, isto é, formam parte de um todo maior que as engloba, e com fins unitários, que devem ser coordenados aos fins particulares daquelas entidades (tradução nossa).

⁶³⁴ ANTONIO, Jose Antonio Alonso. El principio de solidaridad en el Estado Autonomico. Sus manifestaciones jurídicas. *Revista de Derecho Político*, num. 21, primavera, 1984, p. 46.

⁶³⁵ *Ibidem*.

⁶³⁶ *Ibidem*.

⁶³⁷ *Ibidem*.

⁶³⁸ *Ibidem*.

Por meio da solidariedade que se conectam interesses particulares, dos entes, aos gerias do Estado, tendo em vista a execução de políticas comuns. Desta forma, “La solidaridad, es, así, la causa y la manifestación de un pasado común, construido con las aportaciones de todos y exigência de una empresa colectiva proyectada hacia el futuro”^{639 640}.

A solidariedade assim entendida pode ser verificada, em um Estado descentralizado, como “un principio moral de organización general de la sociedade y del Estado”^{641 642}. É a ideia geral de um princípio de organização da ordem social em que os indivíduos e os grupos formam parte de um todo superior, de uma unidade que as engloba⁶⁴³.

Constitui uma doutrina marcadamente fundada na ideia de interdependência. Ao pressupor que todos os grupos e indivíduos fazem parte de um todo superior, de uma unidade que as engloba, o pressuposto base disso é a interdependência entre eles, ou seja, a necessária convivência, sem dissociação, em busca de um objetivo geral. Desse modo, o princípio da solidariedade significa em última instância um sistema de harmonia de interesses⁶⁴⁴. Essa harmonia de interesses entre o particular, dos entes, com o interesse geral comum, do Estado, funda o princípio da cooperação⁶⁴⁵, que mais adiante será explorado.

O princípio da solidariedade, princípio de caráter estrutural, é vinculado ao princípio da “lealtad autonómica”⁶⁴⁶, ou lealdade dos entes. Implica na obrigação dos entes observarem a boa-fé e a fidelidade ao sistema⁶⁴⁷, ou seja,

con un deber de abstención, de respeto en el ejercicio de las competencias propias en relación con las demás, de forma que no puedan ser lesionados intereses comunes del sistema de organización territorial establecido en su conjunto, ni tampoco los de las diversas entidades que lo integran^{648 649}.

Este dever de respeito, mais do que uma simples observância das regras de repartição de competências, implica em um limite jurídico-constitucional a atuação legítima de cada

⁶³⁹ A solidariedade é, assim, a causa e manifestação de um passado comum, construído com as contribuições de todos e a exigência de uma empresa coletiva projetada para o futuro (tradução nossa).

⁶⁴⁰ ANTONIO, 1984, p. 49.

⁶⁴¹ Um princípio moral de organização geral da sociedade e do Estado (tradução nossa)

⁶⁴² ANTONIO, *Opus citatum*, p. 49.

⁶⁴³ *Ibidem*.

⁶⁴⁴ *Ibidem*.

⁶⁴⁵ *Ibidem*.

⁶⁴⁶ MARCOS, Ana de. Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación. **Documentación Administrativa**, n.º. 240, octubre-diciembre, 1994.

⁶⁴⁷ *Ibidem*.

⁶⁴⁸ Com um dever de abstenção, de respeito ao exercício das competências próprias em relação as dos demais, de forma que não possam ser lesionados os interesses comuns do sistema de organização territorial estabelecido, no seu conjunto, nem tampouco o das diversas entidades que o integram.

⁶⁴⁹ MARCOS, *Opus citatum*, 1994, p. 275.

instância em sua esfera atribuída; caso contrário, poderá incorrer em vício de legitimidade por lesão a interesse geral⁶⁵⁰.

No mesmo sentido, Tejada aponta que a solidariedade constitui um “*limite negativo de la discrecionalidad*”^{651 652} em que as partes dispõe para atuação de seus próprios poderes; limite que caso ultrapassado, a ação estatal ensejará ilegítima, pois cada instância exerce seu poder de forma independente e com discricionariedade limitada⁶⁵³.

A jurisprudência e doutrinas que abarcam este princípio vêm de Estado com relações intergovernamentais mais expressivas, tal qual a Espanha, a Alemanha, a Itália, os Estados Unidos, por exemplo. Estados federais, ou descentralizados com características de federais, em que seus governantes perceberam que a atuação conjunta dos entes tem maior possibilidade de se alcançar os fins dispostos na Constituição e os demais objetivos idealizados pela sociedade.

O princípio da lealdade dos entes, ou “lealtad autonómica”, ou lealdade à Constituição, é uma manifestação do princípio da solidariedade que tem sua origem na doutrina e jurisprudência do direito alemão no conceito da *Bundesteue* (ou fidelidade à aliança)⁶⁵⁴.

A *Bundesteue* ou fidelidade à aliança ou lealdade federativa é um princípio que obriga os entes a exercerem suas competências de forma sempre respeitosa em relação aos interesses dos outros entes⁶⁵⁵. Trata-se de um princípio regulado pela Constituição alemã, que deriva da essência do Estado federal naquele país, em que o Tribunal Constitucional Federal Alemão (BVerfG) configura obrigações e deveres jurídicos à federação e à seus membros⁶⁵⁶. Sua principal função é limitar o exercício das competências⁶⁵⁷.

Esse princípio remonta ao princípio da fidelidade⁶⁵⁸ na Idade Média em que se estabelecia na relação feudal entre o senhor e o vassalo⁶⁵⁹. A questão principal neste princípio é a fidelidade⁶⁶⁰. A unificação alemã foi produto de uma série de tratados internacionais tendo

⁶⁵⁰ MARCOS, 1994.

⁶⁵¹ Limite negativo da discricionariedade (tradução nossa).

⁶⁵² Tejada, 2002, p. 76.

⁶⁵³ *Ibidem*.

⁶⁵⁴ MARCOS, *Opus citatum*, 1994.

⁶⁵⁵ KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008

⁶⁵⁶ MARCOS, *Opus citatum*, 1994.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ A tradução de fidelidade em alemão é Treue.

⁶⁵⁹ ROVIRA, 1986.

⁶⁶⁰ *Ibidem*.

a Constituição de 1871 um fundamento contratual em que a ela estava vinculado de forma inerente à noção de boa-fé, confiança, fidelidade e respeito aos compromissos adquiridos⁶⁶¹.

Este princípio não está disposto na Constituição alemã, o que obriga a cada parte considerar o interesse das demais e do conjunto no exercício de seus poderes atribuídos, de maneira que haja não apenas o respeito formal pelas regras constitucionais⁶⁶² que disciplinam a ordem federal, como também, a busca de uma relação construtiva, amistosa e de colaboração entre os demais⁶⁶³. “la BT⁶⁶⁴ se convierte en el espíritu informador de las relaciones entre el *Bund*⁶⁶⁵ y los *Länder*⁶⁶⁶, que da lugar a una especie de ética institucional objetivizada, de neto carácter jurídico, y no sólo político y moral”^{667 668}.

Percebe-se que a *Bundestreue* nasce de um direito costumeiro, legitimado pelas partes como forma de manutenção da união do Estado alemão, desde 1871, em que se baseou em inúmeros acordos. Doutrina criada como forma de manter não apenas a união, mas resolver os problemas resultantes das ações dos entes. Para além de um aspecto político e moral, ela também tem caráter jurídico, o que implica a adoção desta doutrina pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão.

As obrigações que decorrem do princípio da *Bundestreue* só podem ser identificadas no caso a caso, de acordo com a *práxis* constitucional; neste sentido, a constatação de sua existência fica a cargo da jurisprudência constitucional⁶⁶⁹, “único vehículo a través del cual afloran a la luz y adquieren consistencia definitiva”^{670 671}.

Desta forma, a doutrina da *Bundestreue* é um vínculo moral, político e jurídico das relações entre os entes da República Federal Alemã. Isso significa que há um princípio que guia, ao disponibilizar diretrizes, para a resolução dos conflitos dos entes na federação, com força vinculativa. De fato, uma ética institucional objetiva. É a conjugação dos princípios da lealdade à Constituição (ou princípio da lealdade dos entes, ou “lealtad autonómica”)

⁶⁶¹ ROVIRA, 1986.

⁶⁶² Importante perceber que não se trata apenas de formular mais leis, mas de praticar o princípio da solidariedade e da lealdade federativa, ou fidelidade à aliança, ou *Bundestreue*, ou lealdade à Constituição.

⁶⁶³ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986.

⁶⁶⁴ Diminutivo de *Bundestreue*.

⁶⁶⁵ Corresponde a União no Brasil.

⁶⁶⁶ Corresponde aos Estados no Brasil.

⁶⁶⁷ A BT (*Bundestreue*) se converte no espírito informador das relações entre os *Bund* e os *Länder*, que dá lugar a uma espécie de ética institucional objetivizada, de certo caráter jurídico, e não somente político e moral (tradução nossa).

⁶⁶⁸ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 247.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ Único veículo através do qual afloram a luz e adquirem consistência definitiva (tradução nossa).

⁶⁷¹ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 252.

mediante manifestação do princípio da solidariedade que tem sua origem no princípio da *Bundestreue*.

A *Bundestreue* alemã deu origem a algumas doutrinas mundo afora, sendo recepcionada pelos respectivos tribunais constitucionais: na Alemanha, o princípio da lealdade federal (*Bundestreue*); na Itália, o princípio da leal colaboração; na Espanha, o princípio da cooperação ou dever geral de colaboração; Tribuna de Justiça das Comunidades da União Europeia, princípio da lealdade comunitária; nos Estados Unidos, o dever de lealdade sistêmica⁶⁷².

Há uma expansão deste princípio por Estados federais, ou descentralizados com contornos federais. No Brasil, a recepção de algo parecido com esta doutrina não foi realizada de forma contundente, salvo alguns poucos doutrinadores citados no decorrer deste trabalho. Na realidade, não existe campo de pesquisa na doutrina, e nem questões políticas ou administrativas, envolvendo o Estado federal sobre o princípio da solidariedade, a lealdade dos entes e seu dever de auxílio entre eles.

A solidariedade, como já dito, represente um instrumento mediador da tensão dialética entre a unidade e a pluralidade; entre as forças centrífugas e centrípetas; é a chave para o equilíbrio desta tensão. A sobrevivência de qualquer Estado federal depende desta dialeticidade e a solidariedade é seu instrumento mediador. A *Bundestreue* é uma forma de manifestação desta solidariedade entre os entes de uma federação.

Em que pese não haver no Estado federal brasileiro algo parecido com a *Bundestreue*, fidelidade à aliança, ou lealdade federal, ou lealdade à Constituição, a doutrina chega a afirmar que em qualquer Estado federal há o que se pode denominar de compromisso constitucional de cooperação – ou o que neste trabalho se prefere denominar de dever constitucional de cooperação⁶⁷³. Inclusive na República Federativa brasileira.

Ao governante é reservada a qualificação do que se possa entender por interesse geral – decisão política do que se entende por interesse geral em cada caso –, cabendo ao ordenamento jurídico pautado na Constituição estabelecer as regras do jogo⁶⁷⁴. Assim surge

⁶⁷² REXACH, Ángel Menéndez. *La cooperación, ¿un concepto jurídico?* **Revista de documentación (1958-2005)**, n. 240, 1994; SILVEIRA, 2007.

⁶⁷³ Pois para além de um compromisso é um dever. Dever de manutenção do Estado federal, ao passo que as entidades federativas não tem poder de secessão, suas ações não devem ser pautadas somente me um compromisso. A imposição, pela ordem constitucional vigente, de permanência da situação jurídica de ente de um Estado federal, não compromete somente, mas impõe um dever de participação neste Estado federal, em auxílio aos demais entes, perseguindo os objetivos constitucionais.

⁶⁷⁴ SILVEIRA, *Opus citatum*, 2007.

uma indagação: como assegurar que o sistema federativo funcione como um esquema viável de governança, sem que os diversos governantes frustrem os projetos e metas alheios?⁶⁷⁵

A indagação corresponde ao bom funcionamento de uma federação, a interdependência enunciada anteriormente que se mostra necessária aos anseios sociais e objetivos constitucionais, já que ao governante é qualificado o interesse geral⁶⁷⁶. Assim como fazer com que o federalismo funcione, dentro do Estado federal, de forma a perseguir os objetivos sociais e constitucionais de uma dada sociedade, no caso, o Brasil?

Todo e qualquer Estado composto assenta num compromisso cooperativo que orienta a condução dos interesses interdependentes. Trata-se de um compromisso de solidariedade ou de co-responsabilidade de todos os actores políticos pela sorte de um ordenamento composto⁶⁷⁷ - ou pelo destino de uma *unidade diversa, harmônica e justa*. Os contornos do compromisso podem diferir, mas sempre vincula a todas as unidades governativas porque será o fundamento de qualquer ordenamento composto⁶⁷⁸.

O compromisso constitucional de cooperação sempre provém da interpretação teleológica da regulamentação constitucional, pois os governos não poderão furtar-se a ajudar os demais na construção dos objetivos constitucionalmente acordados⁶⁷⁹. Isso implica afirmar que em um ordenamento federal, os objetivos dispostos na Constituição não poderão ser esquecidos, ao contrário precisam estar presentes nas ações dos entes, o que implica, invariavelmente, no dever de auxílio, num dever de cooperação de outros entes para com esses objetivos.

O dever (ou compromisso) constitucional de cooperação evoca a essência dos Estados federados: “impõe uma obrigação de *fidelidade ao conjunto* a partir da noção de *complementariedade de dois níveis que suportam-se e apoiam-se mutuamente*”⁶⁸⁰. Sua principal atuação será sobre o exercício das competências, sendo o instituído em que este princípio produz seus efeitos jurídicos, ao operar como um limite ao exercício das competências estabelecidas constitucionalmente⁶⁸¹.

Esse dever (ou compromisso) obriga aos demais entes, no exercício de suas respectivas competências, obedecerem ao interesse geral do Estado federal e dos demais entes, sob pena de comprometer o funcionamento da ordem constitucional daquele Estado

⁶⁷⁵ SILVEIRA, 2007.

⁶⁷⁶ O interesse geral disposto por Silveira não se confunde necessariamente com o interesse geral da União para produção de normas em âmbito nacional. A referência de Silveira diz respeito mais a discricionariedade do Administrador Pública em se preocupar com aspectos gerais, nacionais, específicos de uma sociedade.

⁶⁷⁷ No caso, ordenamento federal.

⁶⁷⁸ SILVEIRA, *Opus citatum*, 2007, p. 277.

⁶⁷⁹ *Ibidem*.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, p. 278.

⁶⁸¹ *Ibidem*.

federal⁶⁸². O princípio opera como limite negativo (limite da ação dos demais entes) e por vezes positivo que pela noção de interesse geral obriga aos entes políticos atuarem quando tal medida se revelar positiva ao conjunto federal, limitando-lhe a discricionariedade e impondo-lhe a obrigação de exercer sua competência sem lesionar os interesses alheios ou interesse geral⁶⁸³.

Essa doutrina trata dos limites impostos aos entes e de seus deveres no que diz respeito às suas competências, matéria essencial às relações intergovernamentais. Há uma reordenação da organização do federalismo, em que com um Estado social, surgem novas tarefas e ações a serem perseguidas pelo Estado e pela Administração Pública. Para tanto sua organização precisa estar acompanhada não mais de uma independência entre os entes, mas de uma interdependência, baseada em limites dados pela doutrina e pelo próprio ordenamento do Estado federal.

O princípio da leal cooperação (*Bundestreue*) segundo Silveira, e da mesma forma o dever (ou compromisso) constitucional de cooperação, é incontestavelmente útil para situações nas quais haja sobreposição de competências, em que não se poderá falar em abuso de direito⁶⁸⁴. Este princípio obriga

Os entes políticos a um comportamento amigável, cooperativo e respeitoso dos interesses recíprocos, sempre que uma norma ou relação jurídica confronte poder central e periférico ou poderes periféricos entre si. (...) a distinta concretização de tal princípio vai inspirar a amplitude da correspondente rede de mecanismos ou instrumentos cooperativos⁶⁸⁵.

A *Bundestreue* (fidelidade à aliança, ou lealdade federativa, ou princípio da leal cooperação) é uma doutrina contemporânea que pode corresponder aos objetivos do Estado e a solução de conflitos de inúmeros Estados federais, no que se refere a atuação cooperativa dos entes. Sua doutrina cria uma dever constitucional de cooperação ao se compreender que a tensão entre a unidade e a pluralidade necessita de contornos doutrinários e normativos que permitam alcançar o equilíbrio dessas relações, baseada no princípio da solidariedade e em um compromisso de solidariedade.

O equilíbrio entre os interesses de autonomia dos diversos entes com o interesse geral do Estado, da federação em si, ou seja, entre a pluralidade e a unidade; deve ser buscado não somente pela via de imposição de responsabilidade (competências), como também pela negociação política.

⁶⁸² SILVEIRA, 2007.

⁶⁸³ *Ibidem*.

⁶⁸⁴ *Ibidem*.

⁶⁸⁵ *Ibidem*, p. 282.

O princípio da leal cooperação⁶⁸⁶ – sendo um princípio de boa-fé, de confiança, da fidelidade e do respeito aos compromissos adquiridos –, permite que haja relações políticas, entre os entes da federação, com objetivos éticos e morais, que lhes permitam ser apreciados pelo Poder Judiciário.

O dever constitucional de cooperação não deve destruir o jogo político. Pelo contrário, ao estabelecer limites e diretrizes às negociações políticas entre os entes da federação, pode haver o fomento das relações intergovernamentais na federação brasileira. E essa expansão pode ser controlada e apreciada pelo Poder Judiciário, dando os contornos do jogo político, conforme o ordenamento disposto.

O Judiciário ao interpretar sistemática e teologicamente a Constituição, com base na doutrina do dever constitucional de cooperação, poderá indicar o caminho a ser seguido pelos entes, nas suas relações intergovernamentais, ao decidir sobre conflitos federativos. Dar-se-á um sentido ao jogo político dos entes, de acordo com a Constituição. Ou seja, não cabe mais aos entes discutir se um auxiliará o outro ou não, mas como será feito, por exemplo. E mais, como poderão agir de forma conjunta, buscando a interdependência, pela cooperação, em prol dos objetivos constitucionais e dos direitos fundamentais.

Para tanto, o Judiciário não poderá substituir os poderes, deverá auxiliá-los, o que significa que não poderá o Judiciário subtrair as escolhas dos demais poderes, salvo para coaduná-las com os objetivos constitucionais estabelecidos. Esses objetivos poderão e serão a base delimitadora de qualquer interpretação acerca das relações intergovernamentais, perfazendo o dever constitucional de cooperação.

O dever constitucional de cooperação deve ser observado por qualquer política pública. Elas precisam se basear mais na interdependência dos entes, na sua ação, planejamento e avaliação conjuntas, do que na mera imposição da União, em busca da uniformidade, aos demais. Não é pela imposição que se alcançará um Estado menos desigual, mas pelo acordo, pelo respeito das diferenças e pela observância das autonomias e competências de cada ente.

O princípio da solidariedade, a lealdade federativa, o compromisso de solidariedade e o dever constitucional de cooperação são essenciais ao novo momento por que passa a organização do Estado federal. Nesse sentido, outro princípio tem estado nas discussões doutrinárias no que se refere à ação dos entes de forma mais interdependente que é o princípio da subsidiariedade.

⁶⁸⁶ *Bundestreue*, ou fidelidade à aliança, ou lealdade federativa, ou lealdade à Constituição.

O princípio da subsidiariedade pode ser utilizado em conjunto ao do dever constitucional de cooperação ao estabelecer outro parâmetro que seja o da necessidade das entidades menores que, em prol do bem comum, os entes mais capacitados (de forma financeira e política) poderão compensar falhas e suprimir omissões.

Para alguns autores⁶⁸⁷, e para algumas experiências como a União Europeia, o princípio da subsidiariedade tenta dar um contorno diferente às relações intergovernamentais dos Estados federados, regulando a atuação dos entes federados, e de suas competências, somando-se à doutrina da *Bundestreue* e do dever constitucional de cooperação, com o objetivo de alcançar maior eficiência (ou igual) na prestação de serviços e ações estatais, além de perseguir a descentralização democrática do poder. Para outros autores⁶⁸⁸ ele seria inaplicável na federação brasileira sob a égide da Constituição de 1988.

O princípio da subsidiariedade apresenta, em relação ao dever constitucional de cooperação, um objetivo parecido, mas com significado diferente. Objetivo parecido, pois os dois institutos buscam formas de lidar com a descentralização perpetrada pelo Estado federal e alcançar os objetivos colimados. Contudo, com significado diferente, já que para a subsidiariedade há uma responsabilidade por parte do Estado de observância e respeito da autonomia das pequenas comunidades, quando elas puderem atuar sozinhas, ao passo que para o dever constitucional de cooperação deve haver observância e respeito do auxílio de um ente para com o outro, especificamente suas competências.

O princípio da subsidiariedade vem da doutrina social da Igreja Católica, ratificada pela encíclica *Quadragesimo Anno*, publicada em 1931, que declarava ser injusto retirar da ordem social, de agrupamentos de ordem inferior, funções que elas poderiam exercer passando-as para as ordens superiores⁶⁸⁹.

Baracho aponta que duas são as interpretações dadas a este princípio: a primeira apresenta a ideia de secundário, “pelo que trata-se da qualidade do que é secundário. Sendo

⁶⁸⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996; KRELL, 2008; ZIMMERMANN, Augusto Cota. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

⁶⁸⁸ BERCOVICI, 2003b; Gilda Cardoso de Araujo aponta que o princípio da subsidiariedade não pode ser utilizado em federações assimétrica, somente naquelas com maior simetria (ARAUJO, 2010). Ao falar sobre as propostas de Plano Nacional de Educação pretende a substituição do princípio da subsidiariedade pelo da exata adequação em que o critério de distribuição deve ser do ente federado que tiver melhor condições de realizar a competência, configurando em uma relação solidária e não predatória (ARAUJO, *Opus citatum*, 2010). Isto é interessante, mas não se deve esquecer a organização do Estado, os entes, além da União – que detém maiores condições de efetuar qualquer uma das competências, mas que necessariamente não seria o melhor ente para fazê-la por questões culturais, administrativas, infraestruturais, políticas, dentre outras –, o poderiam participar conjuntamente na concretização das competências constitucionais e de seus respectivos direitos fundamentais.

⁶⁸⁹ BARACHO, *Opus citatum*, 1996; ZIMMERMANN, *Opus citatum*, 1999.

termo meio hermético, aponta dificuldades para sua compreensão”⁶⁹⁰. Nesta primeira ideia, o Estado somente deveria atuar naquilo que é secundário à comunidade, naquilo que ela não pode realizar, ou não lhe diz respeito.

Para a outra corrente, este princípio se refere a ideia de supletividade que absorve, simultaneamente, a complementariedade e a suplementariedade⁶⁹¹:

A suplementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão *subsidiária*, destinada suplementariamente a desempatar os concorrente. (...) A subsidiariedade implica, nesse aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si. A ideia de complementariedade explica, de maneira ampla, a utilização feita em direito, da noção de subsidiariedade. As organizações são o fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultado de reivindicações opostas.⁶⁹²

Na segunda corrente o que se frisa é a ideia supletiva da atuação estatal a ser realizada pela complementariedade ou suplementariedade. Na primeira se complementa uma entidade por outra, ao passo que na segunda se suplementa uma atividade, ou seja, há substituição de uma entidade por outra.

Para aclarar estas duas correntes, Zimmermann aponta que duas são as correntes em relação ao este princípio. A primeira, expoente do anarquista Pierre-Joseph Proudhon afirma a existência de um contrato social específico, em que os interesses específicos caberiam às comunidades e os interesses gerais, ao Estado⁶⁹³. Ao passo que a segunda corrente, de pensamento liberal, observa no princípio da subsidiariedade implica em um limite ao poder coercitivo do Estado e a garantia máxima da autonomia individual, conferindo, porém, competências à União, quando as comunidades não puderem exercê-las⁶⁹⁴.

Como dito, para alguns autores esse princípio seria inaplicável à federação brasileira dada o seu alto grau de liberdade conferida a determinadas comunidades que pode afetar a própria existência da federação e, conseqüentemente, do Estado. De qualquer forma, este princípio tem sua importância dentro da federação, ao equacionar a forma de atuação dos entes (União e Estados) em face de outros entes (Estados e Municípios), protegendo sua autonomia.

Baracho e Zimmermann apresentam um princípio da subsidiariedade de um liberalismo mitigado, entretanto, não nos moldes daquele do século XVII e XVIII. Baracho

⁶⁹⁰ BARACHO, 1996, p. 24.

⁶⁹¹ *Ibidem*.

⁶⁹² *Ibidem*, p. 24.

⁶⁹³ ZIMMERMANN, 1999.

⁶⁹⁴ *Ibidem*.

aponta que o princípio da subsidiariedade condiz a uma modelo particular de Estado que implica na aceitação de que os governantes devem dispor de certos poderes às coletividades; é um instrumento de liberdade ao não propor a absorção de todos os poderes pela autoridade central, sendo assim, a resolução dos problemas da descentralização envolvendo as competências⁶⁹⁵.

“O princípio da subsidiariedade deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais”⁶⁹⁶, pois se compreende que quando alguma tarefa possa ser cumprida pelo homem ou grupos sociais e também pelo Estado, a preferência deve ser fornecida ao primeiro grupo⁶⁹⁷.

Há uma natureza delimitadora do Estado contida neste princípio⁶⁹⁸. Os limites da ação estatal são redimensionados com fins de se alcançar efeitos positivos do controle da sociedade sobre as práticas políticas, situando-se nas zonas periféricas e não centrais, quando ao nível inferior não seja possível a realização de determinada ação, a quem caberá ao nível superior a competência para agir⁶⁹⁹.

A subsidiariedade implica em num limite à intervenção estatal e da mesma forma uma justificação à intervenção pública⁷⁰⁰.

As sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor. Tratando-se de coletividade intermediária, torna-se mais adequado determinar a natureza da autonomia, que deve ser consentida⁷⁰¹.

Para Zimmermann a solução do problema nacional, no que se refere a repartição de competências, está em sua redefinição pela aplicação do princípio da subsidiariedade, em que a ação estatal pretendida possa ser alcançada de forma eficiente pelos níveis inferiores de poder⁷⁰². Assim a União não deve abandonar todas as suas funções, mas de ditar sua mais correta atuação subsidiária “Pelo fato de que a política para tanto deve conferir estímulos à comunidade local e fornecer incentivos à participação política do cidadão e à maior adaptabilidade da lei ao caso concreto”⁷⁰³.

⁶⁹⁵ BARACHO, 1996.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, p. 46.

⁶⁹⁷ *Ibidem*.

⁶⁹⁸ ZIMMERMANN, 1999.

⁶⁹⁹ *Ibidem*.

⁷⁰⁰ BARACHO, *Opus citatum*, 1996.

⁷⁰¹ *Ibidem*, p. 52.

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ *Ibidem*.

A preservação da individualidade dentro dos grupamentos individuais é uma expressão do libertarianismo⁷⁰⁴ que na concepção deste trabalho não se coaduna com a Constituição de 1988. Esta Carta Magna pretende a observância do princípio da solidariedade, ao passo que o libertarianismo tende a máxima proteção da autonomia individual, beirando ao anarquismo.

A subsidiariedade, somente ele, não seria a proposta de resolução dos problemas que a repartição de competências da Constituição de 1988, por ventura, ocasionou; na compreensão de que aquelas tarefas possíveis de execução pelas comunidades inferiores, a elas deverão ser fornecidas.

Isso não implica na certeza de que os problemas de concretização que aquela ação estatal, como, por exemplo, a educação, ao serem fornecidas – com sua execução, gestão e decisão – a comunidades, poderão ser solucionadas. Isso é um federalismo às avessas, em que se centraliza novamente, mas no seio das comunidades menores, o que não permite a realização de ações conjuntas para a concretização de direitos fundamentais como a educação.

Deixar somente às pequenas comunidades a concretização das ações estatais quando puderem fazer e aquilo que não lhes for possível caberá à União ou aos Estados, é possibilitar o problema que Zimmermann aponta do Estado centralizador,

O Estado centralizador não facilita a democracia. Facilitará imensamente, todavia, o clientelismo oligárquico e o burocratismo, no sentido de que o afastamento das instituições políticas inviabilizam uma participação política mais eficiente dos indivíduos e grupos sociais. Em outras palavras, o centralismo favorece muito antes as elites burocráticas do que propriamente a sociedade como um todo.⁷⁰⁵

Pois ir somente para as comunidades e relegar aos demais entes um papel subsidiário é o mesmo que centralizar na União, mas de forma contrária. Como já dito, o Estado federal e o federalismo, em sua melhor forma, organização e ação, correspondem ao meio termo entre os pontos extremos centralizadores que seria a concentração de poderes no ente ou pessoa superior hierarquicamente na organização estatal e a descentralização total na difusão de inúmeras pequenas comunidades em um dado território.

Políticas públicas educacionais, ou propostas sobre o Sistema Nacional de Educação a seguir analisados, que tenham concepções centralizadoras, ao ponto de diminuir a autonomia

⁷⁰⁴ Axel Honneth tece críticas ao principal expoente do libertarianismo: Robert Nozick. Para Honneth, Nozick está assentado no individualismo radical do século XX, em que ser livre é realizar todos os objetivos de vida, egocêntricos e caprichosos, que forem compatíveis com a liberdade de seus cidadãos; ou seja, todos os objetivos de vida, mesmo que irresponsáveis, autodestrutivos, ou idiossincráticos, devem valer como objetivos de realização da liberdade (HONNETH, Axel. **O direito da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2015).

⁷⁰⁵ ZIMMERMANN, 1999, p. 211.

dos entes ou transformá-los em mera formalidade dentro da federação, acabam fortalecendo a burocracia estatal central, o que impede qualquer possibilidade de fomento da democracia, ou ao menos a prática de atos que levem a democracia, como reivindicações e participação popular nas decisões.

Nesse sentido, outra perspectiva⁷⁰⁶ deve ser dada ao princípio da subsidiariedade. Krell, baseado em Greco que aponta que no federalismo de cooperação a distribuição de competências entre União e Estados se transformou em um “compromisso de solidariedade e de união de esforços para realizar do modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade”⁷⁰⁷, assume que o federalismo cooperativo na Carta de 1988 se pauta pela solidariedade⁷⁰⁸.

O modelo federal de Estado apresenta uma difícil e trabalhosa forma de equilíbrio de poder, sendo ligada diretamente ao princípio da subsidiariedade, para promoção da diversidade regional e da descentralização das instâncias de decisão⁷⁰⁹. O modelo federal de Estado cooperativo deve garantir a homogeneidade das estruturas político-administrativas da União e dos demais entes, o que não implica, necessariamente, em uniformidade⁷¹⁰.

Krell aponta que a mais importante ação de um ente superior, hierarquicamente, em relação aos menores é sua ação estimuladora para criar condições de coordenação, por cooperação ou por colaboração, para o desenvolvimento social⁷¹¹. Um adendo deve ser feito sobre esta citação. Krell se assenta em Diogo de Figueiredo Moreira Neto que, aparentemente, está se baseando na perspectiva de Rexach sobre as relações intergovernamentais (colaboração, cooperação e coordenação).

Essa nova perspectiva do princípio da subsidiariedade apresenta uma função relacional que obriga ao Estado possibilitar, potencializar e promover as ações das entidades menores,

⁷⁰⁶ Carvajal aponta duas correntes de autores, próximos a diferença denominada aqui. Alguns autores veem o princípio da subsidiariedade como um limite à centralização, a favor da ação da unidade menor em frente a intervenção da comunidade; esta leitura tem levado a interpretação como regra limitativa ou moderadora de toda a intervenção pública, de qualquer nível, para permitir maior espontaneidade social (CARVAJAL, Jose M. de Areilza. *El principio de subsidiariedad en la construccion de la union europea*. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 15, núm. 45, septiembre-diciembre, 1995). Outros autores tem afirmado que o princípio da subsidiariedade represente um mandato a ser dado aos cidadãos das comunidades, não necessariamente através de uma reforma democrática, com grande divergência de opiniões ao se questionarem se a comunidade será mais federal, ou mais descentralizada (CARVAJAL, *Opus citatum*, 1995). Carvajal se refere a discussão sobre a União Europeia o que não vem diretamente ao caso. Apresentou-se apenas como título de exemplo sobre as diversas discussões envolvendo o referido princípio.

⁷⁰⁷ GRECO, 1992, p. 139.

⁷⁰⁸ KRELL, 2008.

⁷⁰⁹ *Ibidem*.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ *Ibidem*.

em prol do bem comum, mediante prestações para compensar falhas e suprimir omissões⁷¹². Este princípio possui um caráter ambíguo, já identificado por Baracho acima, em que ele pode justificar tanto a descentralização de tarefas quanto sua centralização em níveis superiores⁷¹³.

O principal sentido do princípio da subsidiariedade compreende que as decisões-políticas administrativas devem ser tomadas no nível mais baixo de governo, o que implica em colaboração e cooperação, preservando os entes menores; este princípio promove a cooperação e inter-relacionamento entre entidades maior e menor em um mesmo nível de execução⁷¹⁴. Ou seja, de acordo com esta outra forma de observar o princípio da subsidiariedade, ele promove a cooperação entre os entes.

Em mesmo pensamento proferido por Zimmermann sobre o Estado centralizador, Krell aponta que

Por um lado, o fortalecimento dos níveis governamentais *subnacionais* constitui um processo que fortalece a democracia brasileira e leva a uma maior eficiência administrativa. De outra banda, não pode ser olvidado que os municípios, até hoje, são locais preferenciais do clientelismo, da corrupção e da ineficiência, podendo a sua crescente “autonomização” também ser contraproducente em relação aos esforços de estabilização e responsabilidade fiscal das instâncias políticas centrais. Nesta perspectiva, a notória “guerra fiscal” entre estados e municípios é uma prova da *ausência de coordenação* em favor de um efetivo desenvolvimento nacional⁷¹⁵.

No pensamento esposado por Krell há a verificação de outro princípio da subsidiariedade não avesso a atuação dos entes estatais na coordenação, cooperação e colaboração das ações dos entes menores, como também não interpreta somente a subsidiariedade como forma de defesa das comunidades contra a coerção estatal.

Ao observar a necessidade de coordenação das ações estatais, bem como, cooperação e colaboração, no princípio da subsidiariedade, se está dando a este instrumento normativo outro enfoque que não somente de proteção da autonomia, mas indicativo da forma de estabelecimento de prioridades na ação estatal e a busca da interdependência.

Os entes maiores – que detém maior capacidade econômica, política e administrativa – deve observar a imposição deste princípio no auxílio dos entes menores – em capacidade econômica, política e administrativa –, quando estes não forem capazes de corresponder às suas responsabilidades. Para tanto, além de somente uma ação supletiva, uma ação cooperada

⁷¹² KRELL, 2008.

⁷¹³ *Ibidem*.

⁷¹⁴ *Ibidem*.

⁷¹⁵ *Ibidem*, p. 45.

e/colaborada entre os entes, baseada em uma coordenação, com vistas a um ou alguns objetivos estabelecidos e ao bem comum.

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade poderá se coadunar com os dispositivos e objetivos da Constituição Federal de 1988. Isto, pois a Constituição não trouxe somente um arcabouço de proteção dos direitos individuais, mas também a observância de direitos sociais como educação, saúde e saneamento, bem como, daqueles direitos que ultrapassam a esfera da individualidade do sujeito como, por exemplo, a proteção do consumidor e do meio ambiente.

Este arcabouço normativo fundamental deve ter como diretriz os objetivos constitucionais elencados no artigo 3º da Constituição Federal. Não há como, ao fazer uma interpretação sistemática da Constituição, deixar de observar estes direitos nas ações estatais. Ao se pensar em proteger somente os direitos individuais em face do Estado leviatã, se está pensando somente em uma parte da Constituição e não naquela que obriga ao mesmo Estado respeitar os direitos individuais e promover os direitos sociais para a redução das desigualdades e construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I, CF).

O princípio da solidariedade expressa uma pretensão de construir um equilíbrio na tensão entre a unidade e a pluralidade de um Estado federal, perfazendo-se em um princípio moral de organização geral da sociedade e do Estado. A lealdade dos entes impõe a observância da boa-fé e fidelidade ao sistema federal. A *Bundestreue* corresponde a uma espécie de ética institucional objetivizada, com caráter jurídico, político e moral, limitando e obrigando os entes em relação ao interesse geral e específico de cada um.

Esses princípios possibilitam a existência o dever constitucional de cooperação que trata de um compromisso de solidariedade ou co-responsabilidade de todos os entes de um Estado federal, pelo destino de uma unidade diversa, harmônica e justa, através da obrigação de fidelidade ao conjunto a partir da noção de complementariedade entre os entes, ao suportarem-se e apoiarem-se mutuamente.

Isso permite enquadrar o federalismo do Estado brasileiro e suas relações intergovernamentais na observância de um dever de cooperação, de auxílio mútuo, de corresponsabilidade, de solidariedade, de um ente para com os outros, independente de sua hierarquia, em busca do equilíbrio entre a unidade e a pluralidade, possibilitando a diversidade, a harmonia e a justiça, pela obrigação de fidelidade ao conjunto a partir de suportes e apoios mútuos.

Está-se trazendo um valor a mais para as relações intergovernamentais. Com a mudança do Estado, não há mais coerência com a Constituição a manutenção de uma dualidade entre esferas, na práxis federativa brasileira. Há que se buscar novos meios para se alcançar os objetivos, um deles é o trabalho em conjunto o que obriga as entidades a uma interdependência, em última instância a cooperação.

Assim toda política pública no Estado brasileiro deve observar, de forma mais ou menos detida, o dever constitucional de cooperação, pois, por uma leitura sistemática da Constituição, a cooperação deve estar presente em todas as relações dos entes envolvendo as competências do artigo 23, dentre elas a educação. Assim qualquer política pública educacional, que almeje mais do que a coordenação, deve buscar a cooperação, tais quais, a proposição de um Sistema Nacional de Educação⁷¹⁶ e as políticas de financiamento, como mais adiante será analisada

Importante que seja realizado uma distinção entre as principais relações intergovernamentais comumente utilizadas em Estados federais e Estados unitários descentralizados. Três são os tipos de relações intergovernamentais usadas comumente pelos entes em um Estado federal: colaboração, cooperação e coordenação. A dissociação entre os três tipos não é unânime na doutrina, ao passo que uns entendem como sinônimas colaboração e cooperação, outros as diferenciam. Contudo, há distinções entre os termos, pois “el próprio concepto de federalismo reclama un *minimum* de colaboración, sin el cual no es concebible ningún orden federal”⁷¹⁷.

Bercovici, autor referente à doutrina brasileira, considera sinônimas a colaboração e a cooperação. Seguindo o entendimento de Rovira acima disposto, compreende que não é possível que em um Estado federal não haja o mínimo de colaboração entre os níveis de governo, pois faz parte da própria concepção de federalismo o auxílio mútuo⁷¹⁸.

Para Bercovici cooperação e colaboração seriam sinônimas⁷¹⁹. A cooperação é revelada nas competências comuns do artigo 23 da Constituição de 1988, as quais são de todos os entes; não há imposição hierárquica de uma esfera sobre a outra, da mesma forma que nenhum dos entes pode eximir-se de implementá-las, pois o custo político recai sobre todos⁷²⁰.

⁷¹⁶ Mais adiante serão analisadas as propostas do governo federal e dos educadores. Ver capítulo 5.

⁷¹⁷ ROVIRA, 1986, p. 365

⁷¹⁸ BERCOVICI, 2003b.

⁷¹⁹ *Ibidem*.

⁷²⁰ *Ibidem*.

A cooperação parte do pressuposto de estreita interdependência de inúmeras matérias de interesse comum, o que dificulta, mas não impede, a atribuição ou preponderância de um único ente, diferenciando as competências comuns das concorrentes e exclusivas⁷²¹. A cooperação é pressuposto da existência de competências comuns.

A coordenação, para Bercovici, consiste num “modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação”⁷²². É um procedimento em busca do resultado comum e do interesse de todos, em que uma decisão tomada em esfera federal vale para cada ente da federação, adaptando-as às peculiaridades de cada qual⁷²³.

Desta forma para Bercovici, a colaboração seria uma forma de auxílio para com os entes, de algo que não diga respeito a competência principal, mas adjacente à ela. Um ente irá auxiliar o outro em aspectos pontuais, no que tange a colaboração. No que se refere a cooperação seria uma forma de relação intergovernamental na qual dois ou mais entes irão dispor de seus recursos para a concretização de uma da competência de forma conjunta. Na coordenação há uma imposição, por parte da União aos demais entes e dos Estados aos Municípios, como forma de organizar a ação estatal dos entes subnacionais conforme um objetivo escolhido.

Rexach, baseando sua análise na Constituição espanhola que representa um Estado unitário, descentralizado e parlamentar; aponta o que poderia ser entendido como colaboração, cooperação e coordenação. O referido autor destaca que tanto o Tribunal Constitucional espanhol, quanto a doutrina espanhola, seguem a doutrina alemã da *Bundestreue* (fidelidade à aliança ou lealdade federativa) e seu dever de auxílio mútuo dos entes da federação, para criar o chamado dever geral de colaboração⁷²⁴.

Este dever seria encontrado de forma implícita na Constituição (da Espanha), devido a organização territorial do Estado, significando uma ética institucional objetivizada, em que nascem uma série de obrigações e deveres aos entes, sendo expressão não somente política como jurídica desta doutrina⁷²⁵.

Na cooperação, desta forma, há uma igualdade jurídica entre os cooperados – não podem haver subordinados. O ente colaborar na atividade anexa de outro ente, ou em uma

⁷²¹ BERCOVICI, 2003b.

⁷²² *Ibidem*, p. 151.

⁷²³ *Ibidem*.

⁷²⁴ REXACH, 1994.

⁷²⁵ *Ibidem*.

atividade a que está vinculado, contudo, sem ser protagonista. Por exemplo, ao Município foi atribuída a educação infantil e básica; o Estado e a União podem auxiliar o Município, tanto dividindo recursos técnicos, financeiros e humanos, quanto ofertando a educação básica de forma conjunta. Nestas ações, seu planejamento e decisões não podem ser hierárquicas, mas devem ser acordados com cada ente, dada sua autonomia e o respeito ao limite da respectiva competência de cada qual.

A cooperação para Rexach é um elemento qualitativo que deve presidir em toda a modalidade de ação da Administração Pública, tendo como marco o dever geral de colaboração⁷²⁶. Desta forma, a cooperação é apenas uma qualidade da ação estatal, pois a existência de um dever geral de colaboração impõe uma atuação conjunta na qualidade de cooperação.

A colaboração é uma atividade complementar, auxiliar ou coadjuvante, com um sentido de assistência⁷²⁷. Rexach faz uma diferenciação entre a colaboração em sentido geral, que é representada pelo dever geral de colaboração, acima explicado; e a colaboração em sentido estrito, que é representada por uma atividade complementar, com sentido de assistência⁷²⁸.

Em que pese trazer algumas diferenças, o que importa realmente para o referido autor é o duplo conceito de coordenação. A coordenação atende a um resultado, que pode ser alcançado por diversas vias, mesmo que não exista uma faculdade coordenadora expressamente prevista⁷²⁹. Dois seriam os conceitos de coordenação: como princípio de organização pública que objetiva dar coerência às instituições públicas pelo exercício de suas atribuições; e como título de competência genérica de toda uma matéria, ou específico para questões determinadas⁷³⁰.

Desta forma, porque a coordenação alcança seu resultado mediante o exercício cooperativo e colaborativo, “el principio de coordinación lleva implícita la colaboración y la cooperación, porque éstas son medios al servicio de ese fin, pero no se agota en ellas”^{731 732}. A colaboração e a cooperação seriam desta forma a concretização da coordenação.

⁷²⁶ REXACH, 1994.

⁷²⁷ *Ibidem.*

⁷²⁸ *Ibidem.*

⁷²⁹ *Ibidem.*

⁷³⁰ *Ibidem.*

⁷³¹ O princípio da coordenação leva implícito a colaboração e a cooperação, porque estas são meios ao serviço desse fim, mas não se esgota nelas (tradução nossa)

⁷³² REXACH, *Opus citatum*, 1994, p. 20.

Para Rexach a colaboração e a cooperação são relações anexas e necessárias da coordenação, seriam os meios desta, pois para que esta se realize, ela necessita das duas primeiras. Assim Rexach reduz as duas outras relações à coordenação. Contudo, não há necessidade de coordenação para que as outras duas relações existam, o que implica sua separação da cooperação – em que pese para o bom funcionamento do sistema federativo, quase que em todas as vezes a coordenação se mostra necessária. Ao passo que a coordenação nem sempre pressupõe, para que ela seja exercida, a colaboração e/ou a cooperação.

Tejada, outro autor que traz a diferenciação entre as três relações, mas não considera sinônimas colaboração e cooperação, adverte que “estas categorías (...) en la praxis estatal se presentan, com frecuencia, intimamente entrecruzadas”^{733 734}. Assim sua conceituação pode não ser tão difícil, mas sua diferenciação por vezes o poderá ser.

Baseado da mesma forma que Rexach, no princípio geral de colaboração, Tejada afirma que a colabora em sentido estrito⁷³⁵ é um dever de auxílio, um elemento princípio da relação entre o poder central e os poderes periféricos; é um dever geral que se encontra implícito na essência da própria organização territorial do Estado^{736 737}.

A configuração da colaboração como um dever jurídico constitucional é o que a distingue da cooperação⁷³⁸.

el auxilio o colaboración constituye un deber em sentido propio que vincula la actuación competencial de las instancias central y autonómica. No puede ser equiparado ni a la coordinación ni a la cooperación porque éstas últimas categorías (...) no configuran deberes generales sino que constituyen un régimen competencial (régimen formal, la coordinación y régimen material, la cooperación) obligatorio, si lo prevé el bloque de constitucionalidad, facultativo cuando ello no ocurre^{739 740}.

A doutrina de Tejada está assentada no dever geral de colaboração, que compreende a colaboração como um dever, uma imposição aos entes participantes do Estado, que devem se

⁷³³ Estas categorías na prática estatal se apresentam, com frequência, intimamente interligadas (tradução nossa).

⁷³⁴ TEJADA, 2002, p. 75.

⁷³⁵ Este autor diferencia a colaboração, presente no princípio geral de colaboração, em que há uma determinação de atuação positiva das partes nas relações entre ambas (TEJADA, *Opus citatum*, 2002), e o princípio da colaboração em sentido estrito, acima delineado.

⁷³⁶ No caso da Espanha, pois este autor também verifica a posição do Tribunal Constitucional espanhol com relação ao dever geral de colaboração, acima explicado.

⁷³⁷ TEJADA, *Opus citatum*, 2002.

⁷³⁸ *Ibidem*.

⁷³⁹ O auxílio ou colaboração constitui em um dever no sentido próprio que vincula as competências das instâncias central e autônomas. Não pode ser equiparada nem a coordenação e nem a cooperação porque estas últimas categorías (...) não configuram deveres gerais, mas constituem um regime competencial (regime formal, a coordenação e regime material, a cooperação) obrigatório, desde que haja previsão no bloco de constitucionalidade, sendo facultativo quando isto não ocorre (tradução nossa).

⁷⁴⁰ TEJADA, *Opus citatum*, 2002, p. 80

auxiliar mutuamente. Rexach, como já dito, apontou que este dever geral de colaboração advém da doutrina da *Bundestreue* alemã, no dever de fidelidade à aliança dos entes para com o pacto gerador do Estado federal.

Na doutrina brasileira não há menção a um dever de colaboração. A cooperação é mais citada travestida de colaboração. Há uma confusão de termos, principalmente àqueles estudiosos das áreas adjacentes ao direito como, por exemplo, educação. Como será visto adiante, o que se pretende com a palavra colaboração muitas vezes se está falando de cooperação, ao passo que quando se tenta falar de cooperação, em sua grande maioria se está buscando uma coordenação. Em termos de relações intergovernamentais da organização do Estado federal, não há consenso, pois há muitos interesses envolvidos que fogem ao escopo deste trabalho.

Mesmo que haja este dever por parte da colaboração, em relação a Tejada, e por vezes, a Rexach, este trabalho compreende que o dever, em relação ao Brasil, não diz respeito a colaboração, mas a cooperação, dada a disposição do artigo 23, de competências comuns e seu parágrafo único, além da busca pela Constituição da igualdade material e da descentralização – sendo o Município o vetor mais característico –, o que reivindica o princípio da solidariedade e o princípio da subsidiariedade, em conformidade com o dever constitucional de cooperação e com o princípio da solidariedade.

A coordenação, segundo Tejada, é um freio a descentralização, pois implica na integração das partes em um todo, de forma hierárquica⁷⁴¹. Trata-se de uma demanda da própria estrutura do Estado que, apesar de descentralizado, constitui uma unidade; assim a coordenação é projeção direta do princípio da unidade⁷⁴².

Tejada aponta que a coordenação, por impor uma restrição ao exercício das competências dos entes, somente poderá ser realizada nos casos previstos em lei⁷⁴³. A coordenação não é compatível com a cooperação, pois apresenta estrutura de controle hierárquico; assim a cooperação constitui um regime de competências substantivo e a coordenação, um regime de competências formal⁷⁴⁴.

Tejada traz uma diferença presente na coordenação entre sua concepção material e formal. A primeira afirma que a coordenação é uma competência substantiva, como outra competência estabelecida na Constituição, o que resulta em grande dificuldade a sua

⁷⁴¹ TEJADA, 2002.

⁷⁴² *Ibidem*.

⁷⁴³ *Ibidem*.

⁷⁴⁴ *Ibidem*.

diferenciação⁷⁴⁵. A concepção formal da coordenação sustenta que o seu titular só tem poder para estabelecer determinado método de atuação, certo modo de exercício, mas não tem competência material alguma⁷⁴⁶.

La competencia para coordinar (...) consiste sólo en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de armonización del ejercicio de las diversas competencias que recaen sobre un mismo campo material, pero que, en caso de que no se alcance el acuerdo que permita formular un criterio común al que referir el ejercicio concreto de las competencias, el poder central como titular de la competencia coordinadora no puede imponerlo sin más. Es decir, no puede transformar su competencia formal en una competencia sustantiva^{747 748}.

O referido autor afirma aponta que a coordenação não pode ser entendida como uma competência estabelecida na Constituição, mas somente como um modo de obrigar o outro ente a fazer determinada ação; seria uma competência, não nos modelos de competência de execução, administração e legislação impostas pelas Constituição, mas uma atribuição a determinado ente de impor determinada forma de atuação, concernente às competências dispostas no texto constitucional, aos demais.

Por isso que o autor aponta que a coordenação é uma competência formal, a passo que a cooperação é um regime de competências substantivo. A coordenação visa a organização das competências, que recaem sobre um mesmo campo material (por exemplo, educação, saúde), ao passo que para o referido autor a cooperação é um regime de competência material, pois ela vincula o modo de atuação dos entes.

A cooperação, para este autor, seria o “coejercicio de las competencias (...) esto es el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta”^{749 750}. É uma interdependência de competências em que ambas as partes participam de um único processo decisório; assim a

⁷⁴⁵ TEJADA, 2002.

⁷⁴⁶ *Ibidem*.

⁷⁴⁷ A competências para coordenar consiste somente em uma competência para estabelecer obrigatoriamente um método de atuação dos poderes próprios e anexas, um procedimento de harmonização do exercício das diversas competências que recaem sobre um mesmo campo material que, no caso de não se conseguir alcançar um acordo que permita formular um critério comum no que se refere ao exercício concreto das competências, o poder central, como titular da competência coordenadora, não pode impô-lo aos demais. Isto é, não pode transformar sua competência formal em uma competência substantiva (tradução nossa).

⁷⁴⁸ TEJADA, *Opus citatum*, 2002, p. 82-83.

⁷⁴⁹ O co-exercício das competências, isto é, o exercício mancomunado de ditas competências, de forma que uma determina atuação pública somente poderá ser realizada de forma conjunta (tradução nossa).

⁷⁵⁰ TEJADA, *Opus citatum*, 2002, p. 83.

cooperação é um regime de competências substantivo, com vinculação dos poderes dos entes demandado sua atuação conjunta⁷⁵¹.

A cooperação não afeta a titularidade da competência, mas somente sua execução, desta forma sua característica principal não é a quantidade, mas a qualidade; de forma que, a cooperação como exercício de competências, obriga aos entes atuarem de forma conjunta, como se fizessem parte de uma única estrutura de governo, em prol de seus cidadãos⁷⁵².

Assim a cooperação seria uma forma de ação conjunta dos entes no que se refere a uma determinada competência estabelecida na Constituição. A cooperação, segundo Tejada, representa um regime de competências material, pois atribuiu um modo de agir, uma qualidade, e não uma quantidade, às entidades do Estado.

Ao passo que a coordenação, esta sim, configura-se como um regime de competências formal, por ser uma imposição de um modo de agir de um ente aos demais, que não constitui em uma competência em si. É uma forma de atuação de um ente sobre o outro que não representa disposição intrínseca de uma competência constitucional. Ou seja, a coordenação não constitui uma competência que a Constituição atribuiu aos entes, apenas, como Tejada aponta, que a coordenação é um regime de competências formal. A perspectiva da formalidade consiste em seu caráter impositivo aos demais entes, de forma hierárquica, restringindo a competência material daqueles que sofrem a imposição.

Tejada menciona diferenças mais claras entre as três relações intergovernamentais. Ao seguir o modelo espanhol de divisão territorial, apresenta o dever geral de colaboração, como o faz Rexach, que é um dever geral de auxílio, entre os entes, implícito na Constituição. A cooperação e a coordenação são diferenciadas na primeira, por um agir qualitativo, e na segunda, por um agir formal. A qualidade da cooperação fornece um modo de agir, entre os entes, e não diz respeito a quantidade. A coordenação, ao contrário, há uma imposição de agir, uma determinação de como as competências materiais, de um ente, serão concretizadas por ele.

Já há bastante conteúdo sobre as distintas relações intergovernamentais. Contudo, um autor desponta como o principal expoente desta diferenciação. Rovira salienta, como já enunciado, que todo e qualquer federalismo reclama um mínimo de colaboração; assim há

⁷⁵¹ TEJADA, 2002.

⁷⁵² *Ibidem*.

uma necessidade de se encontrar uma específica conceituação do novo fenômeno cooperativo, operado nas estruturas do Estado social de direito⁷⁵³.

O referido autor parte por diferenciar as três relações intergovernamentais. Os mecanismos de inter-relação de competências – desde os clássicos como a coordenação e o de auxílio que apresentam inclusivo, por vezes, uma relação com a cooperação –, “supone una división *funcional* del poder estatal, que se ordena sobre la base de una concurrencia de ambas partes en una misma función, pero con intensidades y ámbitos distintos”^{754 755}.

Não existe plena liberdade de tomada de decisões por parte das entidades, dentro de suas esferas de competências⁷⁵⁶. Na situação em que a decisão de uma parte não for satisfatória às outras, podem haver conflitos a serem resolvidos conforme disposição constitucional; um ente só pode intervir ou influenciar os demais na intensidade e forma que estabelece a Constituição⁷⁵⁷. Normalmente⁷⁵⁸, no Brasil, o órgão responsável pela resolução de conflitos federativos é o Supremo Tribunal Federal, conforme disposição do artigo 102, I, f⁷⁵⁹, da Constituição da República.

Tendo em vista os conflitos federativos, Rovira irá diferenciar as relações intergovernamentais como forma de resolvê-los em um federalismo cooperativo. A coordenação não é nenhuma norma de competência; consiste em um modo de proceder, na determinação de certo procedimento de relação entre as partes, de comum acordo, para o exercício de parâmetros comuns, conjugando as distintas atuações participantes, em prol da produção de um resultado harmônico⁷⁶⁰.

A coordenação deve ser realizada sobre o livre acordo das partes, em pé de igualdade, com a manutenção dos poderes dos participantes; nenhuma das partes, no procedimento de coordenação, poderá impor seus próprios critérios e nem a minoria dissidente, da mesma forma⁷⁶¹.

⁷⁵³ ROVIRA, 1986.

⁷⁵⁴ Supõem uma divisão funcional do poder estatal, que se ordena sobre a base de uma concorrência de ambas as partes em uma mesma função, mas com intensidades e âmbitos distintos (tradução nossa).

⁷⁵⁵ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 366.

⁷⁵⁶ *Ibidem*.

⁷⁵⁷ *Ibidem*.

⁷⁵⁸ Pois a outro órgão também cabe dirimir os conflitos federativos: ao CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária.

⁷⁵⁹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (BRASIL, 1988).

⁷⁶⁰ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986.

⁷⁶¹ *Ibidem*.

Pela disposição de paridade das partes, a sua criação, o seu desenvolvimento e eventuais resultados, se regem pelo princípio da unanimidade; assim os acordos e os procedimentos somente vinculam a quem tenha consentido com eles⁷⁶².

La coordinacion constituye, pues, un *método de actuación*, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indican el sentido que debe adoptar el concreto, e independiente, ejercicio de los poderes de las partes, sin que en ningún caso se expanda en lo más mínimo el ámbito de las competencias sustanciales de las mismas, ámbito que viene fijado por la Constitución y cuya concreta delimitación deriva de los títulos materiales de atribución competencial en ella previstos⁷⁶³.

A coordenação pressupõe o estabelecimento de um procedimento, acordado e anuído pelas partes, conforme suas competências, para o exercício de atividades comuns, e, harmonia, visando a algum objetivo. Rovira aponta a necessidade da anuência na coordenação, pois os acordos e procedimentos somente irão vincular àqueles que concordarem com as proposições, observando que a Constituição fixa tais áreas a serem coordenadas e dentro de seus próprios parâmetros.

Nesse sentido o PDDE é um exemplo de política nesse sentido, em que as escolas são induzidas, sem debate, a aceitar recursos da União em prol da melhoria das condições escolares. O FUNDEB representa uma coordenação imposta, da mesma forma sem negociação com os entes subnacionais, sendo um projeto da União, imposto por meio de emenda constitucional.

Rovira aponta que o principal no princípio da colaboração federal é o auxílio. Baseando-se na *Grundgesetz*⁷⁶⁴, o referido autor aponta por este princípio “todos los niveles, están constitucionalmente obligados a prestar el soporte y la ayuda necesaria para que las demás puedan cumplir con eficacia sus propias funciones”^{765 766}.

Da mesma forma como Rexach e Tejada, a existência de um dever geral de colaboração ou de um princípio de colaboração federal, obriga a todos os entes a auxiliar aos

⁷⁶² ROVIRA, 1986.

⁷⁶³ A coordenação constitui, portanto, um método de atuação, consistente no estabelecimento de um procedimento de participação de várias instâncias na determinação de objetivos e meios de projetos que, uma vez assim formulados, indicarão o sentido que deve ser adotado em concreto, e independentemente, exercício dos poderes das partes sem, que em nenhum caso, haja expansão mínima das competências substanciais do mesmo, área fixada pela Constituição e cuja delimitação precisa deriva dos materiais de atribuição de competências nela previstas (tradução nossa).

⁷⁶⁴ Constituição alemã de 1949, a carta de Bonn.

⁷⁶⁵ Todos os níveis, estão constitucionalmente obrigados a prestar o suporte e ajudar necessária para que os demais possam cumprir com eficácia suas próprias funções (tradução nossa).

⁷⁶⁶ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 369.

demais, quando precisarem, para o cumprimento de suas competências, da melhor forma possível em busca dos objetivos estabelecidos, na Constituição, e da execução eficaz de suas ações.

Rovira descreve que o dever de auxílio, disposto no princípio da colaboração federal, transcende a própria Constituição, referindo-se a *Grundgesetz* alemã. Dada a importância deste princípio para o Estado federal alemão, o princípio da colaboração federal ou o dever geral de colaboração existente na Constituição da Espanha, como bem apontam Rexach e Tejada, é um instrumento a favor do federalismo cooperativo, pois a partir do momento de adoção desse princípio ou dever, se impõe aos entes atuarem de forma conjunta, e não mais autônoma, criando, de certa maneira, uma interdependência de seus planejamentos, ações, execuções, transferência de recursos, e auxílio de modo geral.

Para Rovira, na colaboração cada parte mantém sua autonomia e exerce seus poderes dentro da ordem constitucional, como condição de legitimidade⁷⁶⁷. Deste princípio de colaboração federal ou dever geral de colaboração da doutrina alemã e espanhola, a cooperação alcança preponderância. A cooperação se diferencia qualitativamente tanto da colaboração quanto da coordenação⁷⁶⁸:

al consistir propriamente en una *toma conjunta de decisiones*, en un *coejercicio de las competencias*, y, consiguientemente, en una *corresponsabilización* de las actuaciones realizadas bajo tal régimen. Una determinada función o competencia no se realiza ya de forma autónoma y separada por cada instancia, con todos los límites externos de aplicación al caso, sino de *forma conjunta*, de modo que tal función o competencia, para que se traduzca en concretas actuaciones, sólo puede ser ejercida conjuntamente por varias partes, que deben actuar mancomunadamente⁷⁶⁹
770.

Há uma substituição do princípio da atribuição alternativa das diversas competências para ser substituído pelo princípio da atribuição conjunta, que reivindica a ação conjunta dos entes⁷⁷¹. Na cooperação, nenhuma parte têm poderes o suficiente para atuar de forma isolada, somente de forma compartilhada com as demais; estar-se-á diante de uma verdadeira “solidarização” dos poderes ante um regime de atribuições e exercícios solidários de

⁷⁶⁷ ROVIRA, 1986.

⁷⁶⁸ *Ibidem*.

⁷⁶⁹ Ao consistir propriamente em uma tomada conjunta de decisões, em um co-exercício das competências, e, consequentemente, em uma co-responsabilização das ações realizadas sob tal regime. Uma determinada função ou competência já não é realizada de forma autônoma e separada por cada instância, com todos os limites externos aplicados ao caso, mas de forma conjunta. De modo que tal função ou competência, para que se traduzam em ações concretas, somente podem ser exercidas conjuntamente por várias partes, que devem atuar solidariamente (tradução nossa).

⁷⁷⁰ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 369.

⁷⁷¹ *Ibidem*.

competências, consistente na participação de várias instâncias em um único mecanismo de decisão⁷⁷². “La cooperación aparece pues, como un régimen competencial sustantivo, de carácter extraordinario”^{773 774}.

Desta forma na cooperação há uma atuação conjunta no exercício das competências que são comuns aos entes, há uma ação solidária de todos em prol de suas responsabilidades, sendo demonstrada na participação de vários entes em um único mecanismo de decisão. Há uma interdependência de ações dos entes, mediante escolhas realizadas em um único mecanismo de decisão.

Rovira acentua na cooperação uma ação conjunta realizada por um único órgão. A decisão é única, mas várias são as ações. Por isso que o referido autor aponta que a cooperação é um regime de competências substantivo, de caráter extraordinário, em que se distribuem competências, e ações, mas as decisões são conjuntas. Ou seja, aqui há vários entes, com um objetivo específico, baseado em uma decisão, e com várias ações para a concretização dessas propostas.

Rovira suscita a possibilidade que outros instrumentos, para além da Constituição, estabeleçam a cooperação. Destaca que a cooperação estabelecida na Constituição produz uma verdadeira atribuição conjunta de competência; ao passo que a cooperação não constitucionalizada, sempre de caráter voluntário, consiste num modo conjunto de exercício de competências, muito próximo da natureza da coordenação⁷⁷⁵.

Rovira se baseia no direito constitucional comparado, precisamente no alemão, o que pode suscitar diferenças quanto ao direito constitucional pátrio, pois em que pese a Constituição apresentar uma imposição e uma necessidade, com relação a algumas matérias, para o exercício conjunto de ações pelos entes, estabelecidos no artigo 23; a Constituição não criou nenhum mecanismo, ou órgão, de decisão conjunta dos entes, ao contrário, deixou para uma lei complementar a criação de tais mecanismos, segundo o parágrafo único do artigo 23 da Constituição República.

Assim, pela doutrina de Rovira, a cooperação, na República Federativa do Brasil será disposta, em grande parte, pela legislação infraconstitucional, mediante lei complementar, com base nas competências comuns, alocadas no artigo 23, tendo em vista o equilíbrio do

⁷⁷² ROVIRA, 1986.

⁷⁷³ A cooperação aparece pois, como um regime de competências substantivas, de caráter extraordinário (tradução nossa).

⁷⁷⁴ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 370.

⁷⁷⁵ *Ibidem*.

desenvolvimento e o bem-estar nacional. A cooperação no Brasil será principalmente não constitucionalizada⁷⁷⁶.

Talvez seja por isso, a ausência de disposição constitucional, que exista uma grande dificuldade na criação de mecanismos de ação e decisão conjuntas, entre os entes da federação, necessárias para a viabilização da cooperação; deixando, em muitas vezes, para os instrumentos como os convênios e consórcios, por serem poucos existentes⁷⁷⁷, a manifestação da cooperação no Brasil. Isto evidencia uma perda da capacidade (recursos e tempo) do Estado na busca dos objetivos constitucionais, pois muitas vezes há sobreposição de ações, onde não deveria haver, ao mesmo tempo em que coloca determinados direitos fundamentais em segundo plano, por ausência de recursos e consecução do planejamento estatal.

O ponto principal é que o constituinte pretendeu não disciplinar detalhadamente a cooperação deixando a cargo de uma lei complementar o estabelecimento das diretrizes gerais, os instrumentos e os órgãos de cooperação. Mais tarde tal lei complementar, para evitar o conflito político, foi ampliada para o plural, leis complementares, de forma a especificar uma lei para cada uma das matérias do artigo 23 da Constituição.

A cooperação se diferencia substancialmente das demais relações (colaboração e coordenação), pois o resultado da uniformização e harmonização que somente consegue ser realizado através do livre acordo entre as partes, e não pela imposição de subordinação de um ente a outro.⁷⁷⁸ Ou seja, “donde hay verdadera cooperación, y por tanto, corresponsabilidad, no puede haber subordinación. La cooperación (...) no puede nacer entre dos partes situadas en un plano de desigualdad”^{779 780} e mesmo quando esta relação não seja hierárquica⁷⁸¹.

A cooperação deve ser realizada por livre acordo entre as partes, como forma de manutenção de sua autonomia, num Estado federal. Ao mesmo tempo em que não pode haver desigualdades, entre elas. Rovira se refere a desigualdade formal, da posição formal no ordenamento jurídico de um ente em relação ao outro, que naturalmente em um Estado federal não pode haver. Da mesma maneira, o referido autor cita uma desigualdade de manifestação

⁷⁷⁶ Contudo, a ausência de leis complementares sobre cooperação não inibe os entes de cooperarem entre si.

⁷⁷⁷ Outros institutos são as regiões integradas de desenvolvimento do artigo 43 da Constituição de 1988; a instituição de regiões metropolitanas estabelecidas no artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição; os consórcios e convênios dispostos no artigo 241 da Constituição; e os fundos de repartição de recursos, dentre eles o FPE, FPM e o FUNDEB (mais adiante explorado).

⁷⁷⁸ ROVIRA, 1986.

⁷⁷⁹ Onde há verdadeira cooperação, e por tanto, corresponsabilidade, não pode haver subordinação. A cooperação não pode nascer entre duas partes situadas em um plano da desigualdade (tradução nossa).

⁷⁸⁰ ROVIRA, *Opus citatum*, 1986, p. 377.

⁷⁸¹ *Ibidem*.

de vontades, em que elas precisam ser livremente dispostas, caso contrário não haverá cooperação.

Ainda, este trabalho pode trazer mais uma forma de desigualdade que pode ser visualizada em federações com alta carga assimétrica, como a brasileira, que diz respeito a capacidade financeira e social de entes da federação. Como já dito anteriormente, a federação brasileira é extremamente desigual, o que implica em alterações na autonomia dos entes, pois, em tese, poderiam ser levados a aceitarem determinadas condições para obterem mais recursos. Essa situação, também dificulta a cooperação no Estado federal brasileiro.

Nesse mesmo sentido, Rovira destaca que a unanimidade, desses instrumentos de cooperação, pode ser um grande obstáculo ao cumprimento da cooperação e suas funções básicas, ou seja, o incremento da eficácia da ação dos poderes públicos⁷⁸². Ora como necessita de autonomia e igualdade, a cooperação, em teoria, deveria ser proposta pela unanimidade, contudo, isto poderia ser problemático, pois, por vezes ou quase sempre, não haverá unanimidade com relação a um determinado assunto.

No Brasil, uma prova deste problema é o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Este deveria zelar pela observância do pacto federativo e do desenvolvimento do país, mas acaba sendo um instrumento de manutenção da situação presente, pois como a federação é assimétrica (social, econômica e financeiramente), as decisões que beneficiem um grupo em detrimento do outro, serão por estes últimos impedidas, dada a necessidade de unanimidade do conselho⁷⁸³.

A coordenação em Rovira pressupõe um modo de agir na criação de um procedimento entre as partes, acordado livremente, para o exercício de parâmetros (objetivos) comuns, estabelecidos na constituição, em prol de resultados harmônicos. A colaboração se baseia em resultado do dever geral de colaboração ou princípio de colaboração federal que implica no auxílio mútuo dos entes de um Estado federal, obrigados constitucionalmente a prestar suporte e ajuda necessárias ao cumprimento das funções dos demais entes.

A cooperação em Rovira consiste em uma tomada conjunta de decisões, com exercício solidário das competências e responsabilidade compartilhadas das ações realizadas sob determinado regime. Na cooperação, um só ente não é capaz de realizar as atividades de forma isolada, mas somente de forma interdependente, conjunta, de modo que as ações para a concretização de uma dada competência sejam exercidas conjuntamente, de modo solidário.

⁷⁸² ROVIRA, 1986.

⁷⁸³ Conforme o artigo 1º do Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária.

A cooperação em Rovira traz o entendimento que os entes precisam atuar de maneira solidária e de forma conjunta, buscando uma interdependência, dada a impossibilidade de consecução dessas competências de maneira isolada, por um único ente, como forma de resguardar recursos públicos e atuar de maneira eficiente.

Apresentadas diferenças e conceitos sobre a colaboração, cooperação e coordenação, a preferência a ser dada por este trabalho será sobre a cooperação. Assim cumpre estabelecer alguns pressupostos da cooperação, os fins da cooperação, diferenças pela doutrina entre a chamada cooperação obrigatória e voluntária, como forma de melhor elucidação desta relação intergovernamental.

Tejada aponta que são dois os pressupostos da cooperação, ao menos no Estado espanhol, que é unitário e descentralizado, serve de aporte para o Estado federal. O primeiro seria a configuração dos entes como portadores de interesse geral; e o segundo, seria a repartição de competência que rejeite a chamada “competência exclusiva” como eixo do sistema⁷⁸⁴.

A cooperação contém não apenas a autonomia dos entes (com seu próprio governo e gestão) como também possibilita a uma nova forma de construir os interesses gerais do Estado; assim os entes aparecem como um sujeito que sintetiza os interesses de determinada comunidade na definição das ações estatais, reforçando sua própria legitimidade⁷⁸⁵.

A cooperação, ao pressupor uma interdependência das ações estatais, pretende considerar os entes de um determinado Estado federal como portadores de interesses gerais. Isso significa que ao participarem de forma conjunta na consecução dos objetivos constitucionais pela cooperação de suas ações, seus interesses regionais passam a integrar o interesse nacional, aumentando a legitimidade dos entes, ao pressupor que sua existência é mais necessária ainda para a formulação dessas vontades em âmbito nacional.

O segundo pressuposto parte da noção de que um sistema federal cooperativo não pode ter unicamente competências exclusivas, como também compartilhadas, concorrentes e conjuntas⁷⁸⁶. As competências foram exploradas em seção própria⁷⁸⁷. Destaca-se, contudo, que em um sistema cooperativo, as competências exclusivas devem ser a exceção, e as demais formas de competências, principalmente as compartilhadas, deve ser a regra⁷⁸⁸.

⁷⁸⁴ TEJADA, 2002.

⁷⁸⁵ *Ibidem*.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

⁷⁸⁷ Ver seção 1.5.

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

Competências exclusivas refletem um sistema baseado na autonomia máxima dos entes dentro de uma determinada federação; característico de um federalismo dual do Estado liberal. Para uma ação conjugada de esforços dos entes no Estado federal, outras formas de competências como as compartilhadas, concorrentes e conjuntas, devem ser disponibilizadas pela Constituição.

Dado os pressupostos, três são os fins da cooperação segundo Tejada: funcionamento do Estado federal⁷⁸⁹; autonomia e integração política. A estrutura do Estado está condicionada ao seu fim, conseqüentemente, as normas da estrutura estatal refletem o mesmo fim⁷⁹⁰; “Lo cual nos lleva a desmentir toda posible consideración de las normas de organización como normas técnicas o neutrales”^{791 792}.

A estrutura do Estado não é neutra, e nunca será. Ora se a Constituição estabelece objetivos a serem alcançados pelo Estado, sua estrutura deveriam estar conforme esses fins. Contudo, não é isto que ocorre. Caso uma Constituição não esteja sendo concretizada, ou há uma enorme demora para tanto, consequência lógica disto é que o Estado não está em conformidade o suficiente com a Constituição, e não há o que se fazer enquanto o aparato estatal não esteja, pois se o fizer, será apenas paliativo em relação aos dispositivos normativos da Carta Maior. Deve-se buscar conformidade da estrutura e organização do Estado com o texto constitucional.

Heller aponta que ao se distinguir a parte dogmática da orgânica na Constituição, isso implica em uma incompreensão radical e perigosa do Estado de Direito Constitucional, ao considerar a divisão de poderes e os direitos fundamentais como instituições independentes uma da outra; na realidade social, a liberdade humana deve ser sempre organizada⁷⁹³. Da mesma forma, Jellinek, em que o Estado somente aparece justificado mediante os fins que executa⁷⁹⁴.

Desta maneira, a cooperação como instrumento de interdependência das ações dos entes é uma necessidade do Estado federal, em relação ao cumprimento dos fins que a Constituição se propõe⁷⁹⁵.

⁷⁸⁹ Referindo-se ao Estado autônomo espanhol, com características de Federal.

⁷⁹⁰ TEJADA, 2002.

⁷⁹¹ O que nos leva a negar toda possível consideração das normas de organização como normas técnicas ou neutrais (tradução nossa).

⁷⁹² TEJADA, *Opus citatum*, 2002, p. 89.

⁷⁹³ HERMANN HELLER *apud* TEJADA, *Opus citatum*, 2002.

⁷⁹⁴ GEORG JELLINEK *apud* TEJADA, *Opus citatum*, 2002.

⁷⁹⁵ TEJADA, *Opus citatum*, 2002.

O primeiro fim da cooperação (funcionamento do Estado federal) implica na consideração da autonomia como princípio básico do Estado social e democrático de direito; no desejo de se alcançar um funcionamento eficaz e racional do Estado; e a integração de culturas periféricas⁷⁹⁶ ao Estado⁷⁹⁷. Isto implica ao Estado brasileiro o respeito dos entes, principalmente da União de cada autonomia dos entes, e a observância do dever aos entes de cooperarem entre si em busca da melhor prestação de serviços públicos, integrando a esta discussão os entes com maiores dificuldades de consecução de suas competências.

A autonomia na cooperação. A cooperação não significa centralização; pelo contrário, dado o progressivo aumento do poder central em face dos demais entes, a cooperação, como instrumento de ação conjunta dos entes, permite que a vontade desses se faça sentir no poder central⁷⁹⁸. Isso fortalece a autonomia, pois permite que as ações que antes não poderiam ser executadas somente por um ente, agora o serão com a cooperação, mantendo a autonomia dos entes⁷⁹⁹.

Ao levar em consideração o interesse regional, ou local, de cada ente subnacional, no interesse geral do Estado, pela cooperação, o que implica no aumento de sua legitimidade; a autonomia sai fortalecida. Também é fortalecida quando um ente, que não tinha recursos suficientes para a consecução de suas competências, receba ajuda dos demais entes para alcance desses objetivos. Cooperação e autonomia não são antíteses, mas se fortalecem conjuntamente.

A cooperação é um instrumento de freio às competências exclusivas e a separação de poderes, ao introduzir um novo fator de equilíbrio na práxis do Estado em sociedades avançadas⁸⁰⁰. Ao fazer com que todos os entes atuem em conjunto, os custos políticos e os recursos dos entes são partilhados de forma a manter suas autonomias.

O PDDE nesse sentido, é uma política coordenadora e colaborativa da União às escolas, não apresenta aspectos de cooperação. Da mesma forma que o FUNDEB não parece apresentar aspectos de cooperação, pois o que mais parece ser relevante nesta política é a coordenação da política pública educacional.

Com relação à integração política e a cooperação, esta permite que haja um aumento no nível de integração política no Estado, pois a cooperação está intimamente ligada a ideia

⁷⁹⁶ Na Espanha, ao qual Tejada faz referência, há diversas culturas dentro do Estado espanhol, pelo referido autor estas culturas podem ter espaço mediante a cooperação.

⁷⁹⁷ TEJADA, 2002.

⁷⁹⁸ *Ibidem.*

⁷⁹⁹ *Ibidem.*

⁸⁰⁰ *Ibidem.*

de participação – dos diversos entes na formação da vontade geral do Estado – , que remete a mais ampla integração política⁸⁰¹. “La integración política presenta un perfil indudablemente dinámico: es un objetivo que hay que conseguir cada día”^{802 803}.

O que acontece no Brasil. A integração política é algo difícil. Não deve ser entendida apenas como mero programa de governo, mas de Estado. Para tanto, entre os entes não pode haver diferenças significativas que maculem suas autonomias. Instrumentos de cooperação devem ser viabilizados para que haja mais integração política, ao passo que a integração política deve estar alçada na igualdade material e no pluralismo político da Constituição. Tarefa difícil, mas não impossível. Basta vontade para tanto.

“La cooperación debe producirse em aquellas áreas en las que resulta la sustitución de la pluralidad y diversidad por la unidad, la armonía y la complementariedad, de la acción de los diversos poderes públicos con competencia para intervenir en las mismas”^{804 805}. Ante a necessidade (econômica e social) de uniformização do Estado, a cooperação aparece como um instrumento necessário de produção da unidade, da harmonia e da complementariedade das ações estatais.

A integração política leva a unidade. Em um Estado federal, essa integração política sempre deverá respeitar a autonomia dos entes instituídos, caso contrário o pacto federativo será maculado. A cooperação é um dos meios para isso, um meio para a concretização, mediante a unidade, a harmonia e a complementariedade, dos objetivos constitucionais e dos direitos fundamentais elencados na Constituição.

Importante observar que a integração política proporcionada pela cooperação necessita de participação e dinamicidade que não condizem com regras fixas, estabelecidas em lei por exemplo. É o caso das propostas de governo e dos educadores para a elaboração do Sistema Nacional de Educação que não pretende maior integração política, muito menos cooperação, pelo estabelecimento de regras fixas, ação principal da União com ações acessórias e subsidiárias dos demais entes. Haverá, de fato, uma verdadeira centralização da educação.

Um último ponto a ser explorado pela cooperação diz respeito ao que a doutrina denomina de cooperação obrigatória e voluntária.

⁸⁰¹ TEJADA, 2002.

⁸⁰² A integração política representa um perfil indubitavelmente dinâmico: é um objetivo em que há de se perseguir a cada dia (tradução nossa).

⁸⁰³ TEJADA, *Opus citatum*, 2002, p. 97.

⁸⁰⁴ A cooperação deve produzir-se naquelas áreas em que resulta necessária a substituição da pluralidade e diversidade pela unidade, pela harmonia e pela complementariedade de ação dos diversos poderes públicos com competências para intervenir nas mesmas (tradução nossa).

⁸⁰⁵ ROVIRA, 1986, p. 562.

A cooperação, segundo Bercovici⁸⁰⁶, pode ser obrigatória, por imposição da Constituição como ocorre com o artigo 23 da Carta Magna; e facultativa, em que a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências permitindo e estimulando que os entes atuem de forma conjunta; por último, voluntária que é baseada no acordo entre as partes, podendo inclusive decidir atuar de forma diferente do disposto no texto constitucional⁸⁰⁷.

Da mesma forma, Silveira diferencia na cooperação sua dimensão passiva e ativa. Na primeira há uma proibição da omissão do auxílio⁸⁰⁸, ou seja, a dimensão passiva impõe aos entes a “proibição de perturbar a prossecução dos interesses alheios e de furtar-se a ajudar”⁸⁰⁹. A dimensão ativa depende da vontade dos componentes do sistema⁸¹⁰.

Tejada também precisa uma diferenciação na cooperação entre um caráter obrigatório ou impositivo e voluntário ou facultativo. Na primeira há fundamento constitucional expresse, a Constituição impõe aos entes a cooperação; com relação ao segundo caráter, tejada aponta que é essencial ao bom funcionamento do sistema, por representar a formulação da cooperação, ao permitir que as partes acordem ações conjuntas⁸¹¹.

Ocaña menciona a existência da cooperação voluntária e não voluntária. Na cooperação a regra geral é a voluntariedade, ou seja, baseia-se no consentimento mútuo daquele que realiza e de quem se beneficia dela⁸¹². A não voluntaria pode ocorrer em hipótese de normalidade como em situações de urgência ou necessidade⁸¹³.

Os citados autores trazem diferenciações entre os tipos de a cooperação: se voluntária ou se não voluntária (obrigatória, impositiva). A primeira é a regra geral de um federalismo cooperativo, baseada em acordos, que permite a observância da autonomia, além de uma maior interdependência, uma integração política e participação na vontade nacional. A segunda, diz respeito a obrigatoriedade presente na Constituição; situações em que haja previsão normativa expressa para que os entes cooperem.

Nesta situação, a voluntariedade é substituída pela obrigação o que poderia desencadear uma nova situação terminológica. Para estes autores não há problema em

⁸⁰⁶ BERCOVICI, 2003b

⁸⁰⁷ Diferente, mas de acordo com os princípios, objetivos e direitos fundamentais.

⁸⁰⁸ SILVEIRA, 2007.

⁸⁰⁹ *Ibidem*, p. 451.

⁸¹⁰ *Ibidem*.

⁸¹¹ TEJADA, 2002.

⁸¹² OCAÑA, Luis Morell. *Una teoría de la cooperación*. **Documentación administrativa**, núm. 240, pags. 51-70, 1994.

⁸¹³ *Ibidem*.

determinar uma imposição como cooperativa, mesmo que a essência desta última seja a voluntariedade. Mas como já dito, não é apenas a voluntariedade que se destaca na cooperação, mas uma ação conjunta e interdependente, com divisão de responsabilidades, dos entes estatais em busca dos objetivos estabelecidos.

As propostas dos educadores e do governo falam em divisão de responsabilidades. Contudo, divisão de responsabilidades diz respeito essencialmente a divisão de ação de determinada competência, geralmente as comuns. Isso implica afirmar que os entes devem atuar conjuntamente na ação principal da competência repartida, e não somente praticar atos auxiliares em relação a ação principal. Por exemplo, os entes não repartiriam responsabilidades caso Estados e Municípios somente fossem responsáveis por merenda escolar ou por transporte escolar. Isso é dar um caráter subsidiário a ação dos entes subnacionais em relação a União.

A cooperação pressupõe igualdade entre os entes da federação, capacidades iguais⁸¹⁴, pois é a realização do princípio da equidade federativa de que fala Costa⁸¹⁵, em que se efetiva o federalismo de cooperação pela criação de laços de colaboração na concretização de competências⁸¹⁶.

Para os autores como Rexach, Tejada, Rovira, Bercovici, Silveira e Ocaña há um compromisso constitucional e fraterno imanente ao federalismo, um dever de cooperação para com os entes de uma federação, uma aliança à federação, de auxílio mútuo entre os entes na concretização de seus objetivos, competências, compromissos. No dizer de Silveira “compromisso cooperativo (...) providência que aglutinam, conservam e protegem os Estados compostos contra as ameaças à boa governança. Assim sendo, cooperação intergovernamental deve ser reconhecida como obrigação mutuamente vinculativa”⁸¹⁷.

O compromisso constitucional controla a condução dos interesses federados no sentido de otimizar o funcionamento da totalidade do sistema composto. Ainda que as Constituições dos Estados compostos não refiram expressamente a cooperação, tal compromisso é inferível do plano regulativo e da teologia da regulamentação constitucional (*Gomes Canotilho*) num ordenamento composto. Nestes Estados, os governos constituídos partilham

⁸¹⁴ Por isso que em federações assimétricas a cooperação é tão difícil. Mas não impossível, como já dito, basta vontade política e alguns instrumentos normativos.

⁸¹⁵ COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Mario Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº. 8, p. 14-23, julho-dezembro, 2010b.

⁸¹⁶ COSTA, Áurea de Carvalho. Regime de colaboração entre união, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBP**, n. 26, n. 1, p. 105-121, jan/abr, 2010a.

⁸¹⁷ SILVEIRA, Alexandra Aparecida Souza da. A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002, p. 2.

a governação orientados por um interesse comum: como assegurar que o conjunto do sistema político funcione adequadamente, sem que os diversos decisores frustrem reciprocamente os projectos alheios?⁸¹⁸

É um jogo de irmãos que tem um relacionamento estável dentro de uma casa: eles podem discutir, até brigar entre si, mas não poderão furtar-se ao auxílio do outro quando necessário. Evidente que não é assim em todas as famílias. A metáfora só serve para explicar que uma federação tem esse modelo de auxílio mútuo a ser seguido, caso contrário não haveria razão de ser de uma federação, ainda mais em um Estado com uma Constituição dirigente e programática. Modelo de auxílio mútuo que toma maiores proporções a partir do Estado social e surgimento do federalismo cooperativo.

Esse compromisso, o dever geral de colaboração, a fidelidade à aliança, o dever de cooperação, sinónimos da mesma doutrina, apontam a necessidade de trabalhar a unidade na diversidade, como já falava García-Pelayo. A cooperação intergovernamental indica para a resolução pactuada de problemas, que respeite dois ou mais entes, ou seja,

As técnicas cooperativas evitam a unidimensionalidade porque promovem a participação dos entes periféricos nos processos decisórios centrais que os afectam ou interessam – e noutra medida também patrocinam a harmonização das vontades parcelas a partir da intervenção homogeneizadora do poder central⁸¹⁹.

Esse dever de cooperação, em uma perspectiva procedimental, aponta para um modelo de planeamento e gestão de políticas públicas que alcança como resultado soluções discursivamente válidas⁸²⁰. Silveira, de forma diferente do disposto, aponta que a repartição de competências deve ser clara, o que fortalece o que fortalece a cooperação, pois esta depende de confiança mútua conquistada pela estrita competência de cada qual, ou seja, “*quem faz o quê e até onde*”⁸²¹.

Contudo, não há como especificar de forma taxativa o que cada ente fará, pois o mundo dos fatos não pode ser apreendido em sua totalidade pelo direito. O ideal na repartição de competência é que nas matérias compartilhadas hajam pressupostos gerais, mais parecido com a repartição de competências realizada nos Estados Unidos. A repartição deve ser clara, e mesmo que ela seja o máximo possível taxativa, sempre irá haver conflitos.

Este trabalho entende que quanto mais taxativo for, mais problemático será a ação dos entes, pois mais conflitos serão suscitados, conforme Baracho. A cooperação proporciona integração política e esta, ao ser concretizada, por ser um necessário instrumento a favor de

⁸¹⁸ SILVEIRA, 2002, p. 3.

⁸¹⁹ *Idem*, 2007, p. 454.

⁸²⁰ *Ibidem*.

⁸²¹ *Ibidem*, p. 456.

uma melhor repartição de competências, ou seja, transforma-se o que é taxativo em algo dinâmico, respeitando os pressupostos gerais de cada competência.

Desta forma a cooperação representa um esforço de liberdade política dos entes para com a federação⁸²². Para tanto há que se criar canais de comunicação política e administrativa entre os entes, se possível de forma vinculada, para que as competências não sejam somente promessas.

Aqui reside a importância na diferenciação dos instrumentos, pois se permite verificar qual tipo de relação governamental está sendo realizada entre os entes e qual, dentre eles, deve prevalecer em um possível conflito institucional. Para além, permite que haja um melhor aparelhamento do Estado e alocação de recursos, nas políticas públicas, em prol da concretização dos direitos e objetivos presentes na Constituição.

Ao ser realizado, a cooperação possibilita a negociação dos conflitos pelos quais passa a federação, tornando-os passíveis de pacificação ou extinção. A maior causa de conflitos na federação brasileira diz respeito as questão de competência⁸²³, ligada à repartição de receitas, pois estas viabilizam àquelas, mediante o orçamento. Isso exige o desenvolvimento de arranjos institucionais específicos para garantir o equilíbrio vertical, horizontal e orçamentário⁸²⁴.

Mas não se deve olvidar que os direitos sociais, especificamente educação e saneamento básico, são esquecidos nas relações intergovernamentais, sendo deixados ao alvedrio de cada ente e a políticas de auxílio e coordenação específicas, que não se pautam por uma interdependência ou atuação conjunta desses mesmos entes.

Para a concretização de direitos como educação, saúde, saneamento básico, habitação e meio ambiente, a Carta Magna exigiu o comparecimento de todos os entes na implementação dessas competências, dispostas no artigo 23. Nesse sentido, requisitou no parágrafo do referido dispositivo, leis complementares para a fixação de normas para a cooperação entre os entes, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem estar em âmbito nacional.

As relações intergovernamentais cooperativas podem ser um bom caminho para a vivificação dos dispositivos constitucionais; caso contrário tais normas só irão ilustrar o já

⁸²² SILVEIRA, 2007.

⁸²³ Existem mais de 5 mil processos no STF, à espera de julgamento, que versam sobre conflitos federativos (AGÊNCIA SENADO, 2013).

⁸²⁴ PRADO, 2013.

complexo texto constitucional. Na próxima seção serão apresentadas situações que impedem, na concepção deste trabalho, uma maior integração política por meio da cooperação.

2.2 ASPECTOS DA SOCIEDADE, DO FEDERALISMO, DAS INSTITUIÇÕES E DO ORDENAMENTO BRASILEIRO.

Nesta seção serão apresentados alguns aspectos que possibilitam, condicionam e impedem as relações intergovernamentais no Estado federal brasileiro. A primeira destas situações diz respeito à hierarquia social brasileira, aos aspectos da sociedade. A segunda diz tem relação mais diretamente ao federalismo e o Estado federal brasileiro que é o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. A terceira concerne à questão institucional, a defesa que o principal órgão do Judiciário, Supremo Tribunal Federal, responsável pela resolução dos conflitos federativos, faz do pacto federativo. Por último, cabe denominar alguns instrumentos de cooperação presentes no ordenamento brasileiro.

Não serão realizadas grandes digressões, em que pese a importância dos assuntos a serem estudados, dado que o problema e os objetivos deste trabalho não abarcam uma exploração maior dos temas dispostos nesta seção. Mesmo assim, isso não implica no afastamento dos referidos assuntos, que poderão ser tratados em outros trabalhos. Por ora, basta apenas uma pequena análise sobre esses assuntos.

A hierarquia social é algo inerente a qualquer sociedade no mundo. No Brasil, a hierarquia social tem conotações específicas, que permitem a manutenção da desigualdade social, tendo esta reflexos diretos e indiretos na organização do Estado federal, primeiramente no federalismo que irradia naquele.

A hierarquia social, pode ser definida por Charles Taylor, como

uma concepção contingente e historicamente específica do ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole e trabalho produtivo como os fundamentos implícitos, tanto da autoestima quanto do seu reconhecimento social⁸²⁵.

A hierarquia naturaliza⁸²⁶ a desigualdade, ou seja, esta é mantida por aquela⁸²⁷. Jessé afirma que grande parte desta desigualdade é criada pelos mitos, responsáveis pela identidade

⁸²⁵ CHARLES TAYLOR *apud* SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 31.

⁸²⁶ O naturalismo é a tendência moderna, que opera no senso comum da vida, desviando a ação e experiência humana daquilo que lhe confere realidade e compreensibilidade (SOUZA, 2003).

⁸²⁷ SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

nacional, ou regional, de muitas sociedades, como por exemplo, economicismo⁸²⁸, meritocracia⁸²⁹, mercado como salvação⁸³⁰, em que todos esses mitos constituem o imaginário brasileiro⁸³¹.

Mitos são "um conjunto de interpretações e de ideias que permitem compreender o sentido e a especificidade de determinada experiência histórica e coletiva"⁸³². A construção de identidades coletivas é um processo de aprendizado coletivo, que ultrapassam a esfera individual; o potencial de aprendizado moral de uma sociedade pode ser alcançado pela capacidade ou incapacidade que tem uma sociedade em expandir ou generalizar o sentimento de solidariedade e responsabilidade coletiva⁸³³.

Desta forma, os mitos acima enumerados são os principais criadores e veiculadores por quais passa o aprendizado moral e coletivo de determinada comunidade. Jessé aponta que vários desses mitos criam privilégios modernos, criando uma ilusão de que são justos (desigualdades justas)⁸³⁴. Mas a apresentação versa sobre a sociedade; e o Estado? Onde se situa?

O Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, com pesquisa interdisciplinar com referência a Marx e o marxismo, foi o expoente da linha teórica denominada de Teoria Crítica, criada com o fim de descrever a realidade social vigente e buscar a emancipação social, através do comportamento crítico em relação ao conhecimento produzido e à realidade social produzida por este conhecimento⁸³⁵.

⁸²⁸ Já se sabe tudo sobre as mazelas sociais para se atuar, bastam os dados para tanto (SOUZA, *Opus citatum*, 2009). Contudo, muitas questões sociais, dada a falta de outros mecanismos de comensurabilidade, são dados por números.

⁸²⁹ Crença na qual as barreiras de sangue e nascimento podem ser superadas pelo desempenho de cada indivíduo (SOUZA, *Opus citatum*, 2009). Ao passo que por trás da possibilidade de que todas competem em pé de igualdade, as posições de largada dos competidores são diferentes; não há competição, pois as hierarquias irão se sobrepor a pretensa igualdade (SOUZA, *Opus citatum*, 2009). Contudo, mesmo sabendo que as hierarquias são solidificadas, isso não significa que o esforço de uma pessoa em determinada ação não possa ser valorizado e premiado. Aponta-se, apenas, que este esforço não é suficiente por si só para mudar a hierarquia social estabelecida.

⁸³⁰ Mito no qual o mercado é o salvador de todos os problemas que o Estado apresenta; é no mercado que a solução será encontrado, dizem esses seguidores (SOUZA, *Opus citatum*, 2009). Contudo, os mesmos países, de mercados avançados (desenvolvidos), apresentam os mesmos problemas (patrimonialismo, clientelismo, corrupção, dentre outros) dos países subdesenvolvidos (SOUZA, *Opus citatum*, 2009). A organização do Estado brasileiro, em relação a este mito, é bem afetada, a depender do expoente econômico no poder: se mais mercados; ou se mais Estado. Por vezes, quase nunca se vê mais sociedade.

⁸³¹ SOUZA, *Opus citatum*, 2009.

⁸³² *Ibidem*, p. 30.

⁸³³ *Ibidem*.

⁸³⁴ *Ibidem*.

⁸³⁵ HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

Habermas, um dos grandes expoentes desta linha, aponta que na modernidade ocidental houve um processo primário de diferenciação de estruturas racionais, levando a complexificação do mundo da vida; o que proporcionou o surgimento de estruturas sistêmicas, econômica e administrativa, por um lado, diferenciando-se do mundo da vida por outro⁸³⁶.

Contudo, Estado e sociedade não são separados, são um único só; não há esta dicotomia, pois os dois sistemas (mundo dos sistemas e o mundo da vida) fazem parte de um único só⁸³⁷. Honneth também se expressa neste sentido, ao entender que a diferenciação entre mundo da vida e mundo dos sistemas criou um “déficit sociológico” na teoria crítica, em que vigora a concepção de duas formas de racionalidade, sem nenhuma conexão entre elas⁸³⁸. O entendimento da intersubjetividade comunicativa⁸³⁹ não é baseada na luta do conflito social; o cerne da interação social é o conflito⁸⁴⁰.

Ora se não há diferenciação entre o mundo dos sistemas, Estado e sociedade são um só. Nesse sentido, as concepções da sociedade, suas ideias, seus valores, estarão em interação constante com o Estado; da mesma forma, que a organização deste, seus instrumentos normativos, suas disposições valorativas; um influenciará o outro, devido a sua ligação. Assim a desigualdade social, está impregnada, quer seja desejado ou não, no Estado e nas suas ações – tão maculadas pela sociedade, como por exemplo, patrimonialismo, clientelismo e corrupção –, que são perpetuadas pelo meio social.

Honneth aponta que o reconhecimento – pautado nas relações primárias de dedicação emotiva⁸⁴¹, reconhecimento jurídico⁸⁴² e assentimento solidário⁸⁴³ – somente pode ser alcançado pelo sofrimento de indeterminação⁸⁴⁴. As pessoas precisam sofrer de

⁸³⁶ AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

⁸³⁷ EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo**: ensaios sobre ética, direito e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

⁸³⁸ HONNETH, Axel. **Sufrimento de indeterminação**: uma realização da *Filosofia do direito* de Hegel. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

⁸³⁹ Ou como o sujeito é construído; como a personalidade da pessoa é moldado no mundo que a cerca.

⁸⁴⁰ HONNETH, *Opus citatum*, 2003.

⁸⁴¹ Relações amorosas e de amizade permitem ao indivíduo desenvolver confiança em si mesmo, indispensável a projetos de auto-realização pessoal (HONNETH, *Opus citatum*, 2003; *Opus citatum*, 2007).

⁸⁴² Baseia-se nas relações jurídicas, de direitos, ou seja, é a esfera jurídico-moral em que uma pessoa é reconhecida como autônoma e moralmente imputável; o sentimento de auto-respeito é desenvolvido aqui (HONNETH, *Opus citatum*, 2003; *Opus citatum*, 2007).

⁸⁴³ Dimensão concernente à comunidade de valores baseada na solidariedade social; diz respeito a estima social, em que os projetos de realização auto-pessoal podem ser respeitados, de forma solidária, em uma comunidade de valores (HONNETH, *Opus citatum*, 2003; *Opus citatum*, 2007).

⁸⁴⁴ HONNETH, *Opus citatum*, 2007.

indeterminação para a construção da personalidade do indivíduo; viver sem sofrimento não é viver, mas seguir o padrão de outras pessoas.

Sufrimento de indeterminação significa atentar para as condições de auto realização individual, presente nas sociedades modernas, em que há uma realização insuficiente da vontade deste sujeito, em instituições sociais não estruturadas conforme a eticidade⁸⁴⁵. Assim para que o reconhecimento exista, deve haver conflito. Conflito não destrutivo que permita a construção de uma eticidade e formação da auto-realização individual.

As pessoas das mais diversas localidades e regiões do país só poderão se reconhecer a partir do momento em que se dispuserem ao conflito. Isso permite que haja reflexo na ação do próprio Estado, deixando de atuar de forma independente e concorrente, para poder praticar uma interdependência de ações e concretização dos direitos fundamentais.

A naturalização da desigualdade social e regional⁸⁴⁶ brasileira é mantida pela hierarquia social. Hierarquia que estipula o lugar de cada qual na sociedade e, com isso, estabelece novos privilégios (ditos desigualdades justas) para àqueles que detém posição social e governamental privilegiada.

Esses novos privilégios despontam no Estado, que estabelece relações privilegiadas, por meio de suas relações políticas, dificultando assim, uma maior integração política e inviabilizando um projeto cooperativo. Porque esta requer interdependência, união, responsabilidade, compartilhamento de recursos; inviável em uma sociedade desigual, na qual cada região, como cada pessoa, tem seu devido lugar, em uma ideal⁸⁴⁷ (mas naturalizada) divisão desigual de bens, direitos e recursos.

Essa interdependência e integração política que permitiriam a cooperação, poderá ocorrer de forma mais acentuada quando mais canais de comunicação entre os entes existirem, quando mais instrumentos de cooperação puderam ser criados, e quando o federalismo, o jogo político, buscar em uma forma de interdependência que permita a cooperação. Mas a interdependência e a integração política só poderão ocorrer se a naturalização da desigualdade for afastada, ou mitigada; o que será viabilizado pelo conflito, e depois pelo reconhecimento.

⁸⁴⁵ HONNETH, 2007.

⁸⁴⁶ Ver seção do federalismo brasileiro (seção 1.4) que apresenta inúmeros indicadores de desigualdade econômica e social.

⁸⁴⁷ Presente no mundo das ideias, no seno comum. Pode estar presente em instrumentos jurídicos ou instituições sociais, mas não o está de forma expressa, e sim camuflada.

O desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais precisam de planejamento. Uma das grandes dificuldades que existe na federação brasileira é a ausência de uma política nacional e regional de desenvolvimento, que una as duas, de forma a reduzir as desigualdades sociais e regionais⁸⁴⁸ para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária com a promoção do bem-estar de todos (artigo 3º da Constituição da República).

As regiões brasileiras são muito díspares de forma social, econômica e por vezes política. Essa desigualdade, que como dito, é naturalizada no Estado, pois a sociedade apresenta uma hierarquia social, que repercute no Estado, e vice-versa, dado que Estado e sociedade não são dois sistemas separados, mas um só sistema. A naturalização também ocorre na sociedade. O Estado apenas a mantém, de forma mais forte ou fraca⁸⁴⁹.

Como já enunciado há uma grande desigualdade social e regional. O federalismo constitui um compromisso entre a difusão e a concentração do poder político, com graus desejados, de forma social, de integração política e equidade social⁸⁵⁰. Desta forma, o sucesso das políticas públicas em um Estado federal depende de mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os entes⁸⁵¹.

A globalização – fazendo uma digressão necessária para a explicação da necessidade de planejamento para o federalismo e as relações intergovernamentais na federação brasileira –, é um “novo ciclo da expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial (...) Assinala a emergência da sociedade global, como totalidade abrangente, complexa e contraditória”⁸⁵²

A sociedade atual, em relação a globalização, será “necessariamente plural, múltipla, caleidoscópica”⁸⁵³, provocando um desencaixe⁸⁵⁴ nas pessoas ou uma liquefação das relações sociais⁸⁵⁵. Essa sociedade repercute na cadeia de produção brasileira e no federalismo, já que o capitalismo representa uma geografia própria.

⁸⁴⁸ Ver seção 1.4.

⁸⁴⁹ Isso não implica em nenhum discurso anarquista, extremista ou revolucionário. O que se pretende é uma mudança de objetivos e meios. Por vezes pode revolucionar a sociedade, mas não derrocaria a ordem constitucional instituída.

⁸⁵⁰ ALMEIDA, María Hermínia. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. 2000. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>. Acesso em: 03/11/2015.

⁸⁵¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. 2007. Disponível em:

⁸⁵² IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 11º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 11.

⁸⁵³ *Ibidem*, p. 30

⁸⁵⁴ Conforme Giddens (GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. O futuro da política radical. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996).

⁸⁵⁵ De acordo com Bauman (BAUMAN, Zygmunt. **O mal estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998).

A cidade é o coração do capitalismo, na qual é fomentado todo o tipo de intolerância⁸⁵⁶, na mesma proporção em que é desenvolvida a diversidade e a liberdade, constroem-se intolerâncias e desigualdades, ou seja, a diversidade esconde a desigualdade que, quando manifestada, provoca intolerância⁸⁵⁷.

No Brasil não são respeitadas as diferenças regionais; e mais, provavelmente, o discurso do ódio – aquele em que se proferem palavras de ódio, intolerância e preconceito, dentre outras formas – tem crescido bastante nos últimos tempos, dado o conflito existente entre aqueles que desejam mudanças e aqueles que pretendem a permanência da situação atual. Isso sempre existirá. Contudo, a intolerância, o discurso do ódio não pode substituir o conflito, as disputas, o entendimento, para o reconhecimento.

Reforçando o que já foi dito, a tolerância necessita do reconhecimento. Uma pessoa somente pode ser tolerante com a outra a partir do momento em que a compreende e a respeita, mesmo que não aceite suas concepções. Assim, uma pessoa somente será tolerante quando reconhecer o outro como ser de igual consideração e respeito. Isto falta à integração política nacional, isto falta ao federalismo e à organização federal.

O capitalismo representa uma geografia própria e nessa geografia esta sociedade é criada e recriada, da mesma forma como foi descrita. Há uma geografia imanente à cidade e ao capital, cada vez mais autoproduzida, renovando-se constantemente, criando e recriando novos espaços, transformando o meio que o cerca e produzindo desigualdades⁸⁵⁸.

A diferenciação geográfica é necessária para a acumulação do capital começar; quando não houver diversidade geográfica, ela precisa ser criada⁸⁵⁹. “o direito a participar na construção da geografia do capitalismo é, portanto, um direito em disputa”⁸⁶⁰. O mesmo se diga na federação, há uma disputa pelos recursos, pela instalação de uma fábrica em um local, ou pela disputa na aplicação de recursos dos entes, já que cada um atua isoladamente.

Não se está dizendo que o Estado e mercado são um só⁸⁶¹, mas a lógica que pauta as relações intergovernamentais brasileiras é, em grande parte mercadológica, pois de uma maneira ou de outra, a sociedade tem a mesma lógica, e o Estado tenta proporcionar. Esta lógica se resume principalmente na competição dos entes por recursos, de certa forma,

⁸⁵⁶ Discriminação, racismo, opressão, tirania, preconceitos.

⁸⁵⁷ IANNI, 2011.

⁸⁵⁸ HARVEY, David. **O enigma do capital**: as crises e o capitalismo. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

⁸⁵⁹ *Ibidem*.

⁸⁶⁰ *Ibidem*, p. 147.

⁸⁶¹ Alguns autores entendem assim, pois o mercado precisa do Estado para seu desenvolvimento.

patrocinada pelo mercado, e permitida pela União e demais entes, ao não regular e planejar a economia para a redução das desigualdades regionais.

Mas por que regular e planejar a economia? Primeiro, porque o Estado não é mais o principal produtor de serviços e bens para a população. Segundo, suas ações nem sempre estão de acordo com a eficiência do mercado. Terceiro, os objetivos do Estado mudaram, passando a ser regulador da economia. Dentre outras, estes são os principais motivos.

A regulação da economia e o planejamento⁸⁶² são imposições do artigo 174⁸⁶³ da Constituição Federal. O planejamento da econômica é uma determinação ao Estado que, por meio dele podem ser alocados recursos onde são mais necessários, pautando-se na necessidade de concretização dos direitos fundamentais, dentre eles a educação.

O Estado (os entes) irá regular a atividade econômica, por meio de normas de direção e pela regulação, tendo em vista um objetivo⁸⁶⁴. O planejamento é um poder-dever, em que o Estado deve exercer as atividades de fiscalização, incentivo e planejamento⁸⁶⁵. O planejamento irá qualificar a atividade econômica mediante a ação racional de previsão de comportamento econômicos e sociais, através da formulação de objetivos e definição de meios de ação coordenados⁸⁶⁶.

Nesse sentido, as ações intergovernamentais são essenciais, mas também dependentes. Essenciais, pois permitem um melhor planejamento das ações estatais que terão influxo direto no planejamento. Ao mesmo tempo em que dependentes, pois caso não haja um planejamento, as relações intergovernamentais ficam sem objetivos específicos⁸⁶⁷.

O planejamento é essencial para o desenvolvimento econômico e social e para a redução das desigualdades regionais que permitam relações intergovernamentais cooperativas. O parágrafo 1º⁸⁶⁸ do artigo 174 dispõe para tanto que a União é encarregada da elaboração de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social⁸⁶⁹.

⁸⁶² De acordo com o papel regulador do Estado.

⁸⁶³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

⁸⁶⁴ GRAU, Eros. Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012.

⁸⁶⁵ *Ibidem*.

⁸⁶⁶ GRAU, *Opus citatum*, 2012.

⁸⁶⁷ Os objetivos genéricos, aqueles que toda ação estatal deve observar estão disposto no artigo 3º da Constituição. As políticas públicas por vezes necessitam de objetivos específicos, que estejam de acordo com os genéricos. O planejamento permite que isso aconteça.

⁸⁶⁸ § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).

⁸⁶⁹ GRAU, *Opus citatum*, 2012.

É o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino⁸⁷⁰.

Assim, é mediante o planejamento, por um plano nacional de desenvolvimento (econômico e social) e redução das desigualdades regionais, que a economia deve ser regulada, que os recursos concentrados na União possam ser distribuídos e possibilitando-se a criação de mecanismos de cooperação. Um ente sozinho não é capaz de fazer isso. A interdependência política e de ações é necessária para relações cooperativas que possibilitem os objetivos constitucionais.

A defesa do pacto federativo pelo Supremo Tribunal Federal não está de acordo com a sistematicidade da Constituição. Na realidade, o responsável maior pela defesa do federalismo segundo o artigo 102, I, f⁸⁷¹, da Constituição Federal, faz, em muitas de suas interpretações, uma leitura literal do texto constitucional o que não auxilia em nada o federalismo cooperativo, e nem o Estado federal.

Como forma de não tecer grandes comentários sobre a matéria e não acrescentar mais análises além do necessário, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4.628/DF será apresentada em conjunto com a ADI nº. 4.277/DF e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 54/DF.

O Brasil representa um grande mercado consumidor de produtos comercializados pela internet⁸⁷². Este comércio sofreu um crescimento vertiginoso, entre 2002 e 2012⁸⁷³, causando prejuízos aos Estados destinatários desses produtos, o que os levou a editarem o Protocolo 21 do CONFAZ, em 01 de abril de 2011.

Este protocolo possibilitou que a tributação do ICMS do comércio eletrônico fosse cobrada na origem⁸⁷⁴, por aqueles Estados⁸⁷⁵ que não são beneficiários do recolhimento dos

⁸⁷⁰ GRAU, 2012, p. 339.

⁸⁷¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (BRASIL, 1988);

⁸⁷² Representa o 5º lugar no ranking desses mercados consumidores, com 88 milhões de pessoas (E-COMMERCE. **Evolução da internet e do e-commerce**. 2012. Disponível em: <http://www.e-commerce.org.br/stats.php>. Acesso em 05/11/2015).

⁸⁷³ De 13 milhões de internautas a 88 milhões (E-COMMERCE, *Opus citatum*, 2012).

⁸⁷⁴ O ICMS, por ser um imposto complexo, que não se resume a somente uma única ação arrecadatória, é dividido entre aquele que é cobrado na origem, recolhendo-se a alíquota integral ao Estado de origem quando o contribuinte não for habitual (o comprador não tem intenção de lucro com o produto adquirido) do imposto, e aquele que é cobrado na origem e no destino, recolhendo-se a alíquota interestadual (7% na origem e 12% no

tributos⁸⁷⁶ – quando o destinatário não é contribuinte do imposto, como o consumidor por via da internet.

Proposta a ADI nº. 4.628/DF, pela Confederação Nacional do Comércio de bens, serviços e turismo (CNC), o Relator Ministro Luiz Fux entendeu que não podem os Estados, em momento desfavorável, instituir uma cobrança divergente daquela disposta no texto constitucional; a repartição original de competências não pode ser alterada por outro meio que não a emenda constitucional, mesmo que haja um cenário de desigualdades inter-regionais⁸⁷⁷.

Mas não é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, da Constituição Federal)? Ou isto é letra somente para ser vista? Se era inconstitucional, poderia haver modulação de efeitos para criação de emenda a constituição que permitisse suprimir tal inconstitucionalidade, mantendo o Protocolo 21/2011.

Aplicou-se na literalidade do artigo 155, § 2º, VII, b, da Constituição Federal em desfavor do artigo 3º, III, da Constituição Federal. A desigualdade e a justiça fiscal não foram abordadas, apenas para modulação de efeitos:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)

- Bem, então, Ministro Gilmar Mendes, Vossa Excelência como é que se pronuncia com relação à modulação?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES

- O eminente Relator propõe que, desde a liminar, portanto...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX

- A partir da liminar, a declaração de inconstitucionalidade prevalece a partir da liminar...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)

- E os efeitos anteriores, antes da liminar...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX

- ... eu tenho a impressão de que isso é uma questão de Justiça Fiscal, entendeu?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES

- Eu acompanharia o Relator.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX

- Está solucionado isso. Pagou, pagou.

destino, de acordo com a resolução nº. 22/89 do Senado Federal) na origem e no destino do imposto quando o contribuinte for habitual (o comprador tem intenção de lucro com o produto adquirido).

⁸⁷⁵ Ao todo 18 Estados ratificaram este protocolo, o que represente mais da metade dos 27 Estados (mais o Distrito Federal), o que demonstra a importância arrecadatória deste fato gerador.

⁸⁷⁶ O artigo 155, § 2º, VII, a, b, da Constituição Federal, aponta que quando o consumidor final do produto não for contribuinte habitual, recolhe-se 18% ao Estado de origem, de onde saiu o produto, ficando o Estado de destino, de onde adveio os recursos para compra, sem nenhuma arrecadação.

⁸⁷⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº. 4.628**, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 17/09/2014d, divulgado no DJe-230 em 21/11/2014, publicado em 24/11/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284628%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lvoy6g7>. Acesso em: 13/12/2014.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO

– Em síntese, uma reforma tributária mediante meio impróprio, com transgressão da Carta da República, que vai surtir, num determinado espaço de tempo, efeitos⁸⁷⁸.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX

- Eu propus uma fórmula intermediária submetida ao Tribunal, que seria a seguinte: a declaração de inconstitucionalidade vale a partir da liminar, respeitadas as ações em curso, ou seja, as ações em curso têm que ser julgadas de acordo com o que se decidiu na ADI e no recurso extraordinário. Agora, se nós dermos efeito ex tunc, vai ser um caos⁸⁷⁹

No decorrer da referida decisão a justiça fiscal somente foi utilizada para validar a desigualdade presente na decisão, ao modular os efeitos, não sendo utilizada como fundamento para a manutenção ou para a anulação do Protocolo 21/2011. Considerou-se apenas que o Protocolo 21/2011 era inconstitucional por tentar viabilizar uma reforma tributária sem o meio apropriado.

Ora se o próprio órgão de controle dos conflitos federativos age de forma a manter a própria desigualdade existente na federação, não há necessidade real de sua atribuição. Não ao menos conforme uma interpretação sistemática da Constituição. Por uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição pode-se afirmar que a atuação do Supremo Tribunal Federal no referido caso não foi de acordo com o texto constitucional; o pode ter sido conforme sua literalidade, mas não organicidade (leitura sistemática e teleológica).

De forma diferente deste entendimento, o Supremo tem interpretado de maneira sistemática e teleológica nos casos convergentes a direitos fundamentais. Foi o que ocorreu na ADI nº. 4.277/DF e na ADPF nº. 54/DF.

Em relação a primeira, foi realizada uma interpretação ampliativa ao entender que em que pese o artigo 226, § 3º, da Constituição Federal reconhecer que a união estável se dará entre homem e mulher, por meio da interpretação sistemática do artigo 3º, IV, da Constituição Federal, o tal citado dispositivo dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que fixa como objetivo fundamental a promoção do bem estar de todos, foi ampliado para incluir pessoas do mesmo sexo.

(...)

A referência constitucional à dualidade básica homem/mulher, no §3º do seu art. 226, deve-se ao centrado intuito de não se perder a menor oportunidade para favorecer relações jurídicas horizontais ou sem hierarquia no âmbito das sociedades domésticas. Reforço normativo a um mais eficiente combate à renitência patriarcal dos costumes brasileiros. Impossibilidade de uso da

⁸⁷⁸ BRASIL, 2014d, p. 33.

⁸⁷⁹ *Ibidem*, p. 37.

letra da Constituição para ressuscitar o art. 175 da Carta de 1967/1969. (...) ⁸⁸⁰.

O Ministro Ayres Britto entendeu que ao substantivo “família” não foi atribuído nenhum significado ortodoxo específico o que permitiria sua ampliação ⁸⁸¹:

agora arrematados com a proposição de que a isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos somente ganha plenitude de sentido se desembocar no igual direito subjetivo à formação de uma autonomizada família. Entendida esta, no âmbito das duas tipologias de sujeitos jurídicos, como um núcleo doméstico independente de qualquer outro e constituído, em regra, com as mesmas notas factuais da visibilidade, continuidade e durabilidade ⁸⁸²

No mesmo sentido, na ADPF n.º. 54/DF a Constituição foi interpretada de forma ampliativa ao se compreender que o aborto de fetos anencefálicos é um problema de saúde pública e não uma questão religiosa, em que pese sua importância para grande parte da população brasileira. O aborto deve ser permitido com ressalvas dada a baixíssima expectativa de vida de 8%, por um pequeno lapso temporal, e as angústias psicológicas, que ao menos 60% das mulheres que tiveram fetos anencefálicos, passaram ⁸⁸³.

Inescapável é o confronto entre, de um lado, os interesses legítimos da mulher em ver respeitada sua dignidade e, de outro, os interesses de parte da sociedade que deseja proteger todos os que a integram – sejam os que nasceram, sejam os que estejam para nascer – independentemente da condição física ou viabilidade de sobrevivência. O tema envolve a dignidade humana, o usufruto da vida, a liberdade, a autodeterminação, a saúde e o reconhecimento pleno de direitos individuais, especificamente, os direitos sexuais e reprodutivos de milhares de mulheres. No caso, não há colisão real entre direitos fundamentais, apenas conflito aparente ⁸⁸⁴.

O aborto é um crime tipificado nos artigos 124 a 128 do Código Penal, assim cumpre ao legislador negativo, o Supremo Tribunal Federal, afastar a tipicidade ao argumentar em favor da integridade física da gestante e do sopesamento de valores favoráveis à mulher, tendo em vista a pequena expectativa de vida do feto anencefálico.

A incolumidade física do feto anencéfalo, que, se sobreviver ao parto, o será por poucas horas ou dias, não pode ser preservada a qualquer custo, em

⁸⁸⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º. 4.277**, Relator Ministro Ayres Britto, julgado em 05/05/2011, divulgado no DJe-198 em 13/10/2011, publicado em 14/10/2011b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+4277%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mnkvjrs>. Acesso em: 13/12/2014, p. 3.

⁸⁸¹ *Ibidem*.

⁸⁸² *Ibidem*, p. 39.

⁸⁸³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 54**, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 12/04/2012, divulgado no DJe-080 em 29/04/2013, publicado em 30/04/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adpf+54%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m8t4rmq>. Acesso em: 13/12/2014.

⁸⁸⁴ *Ibidem*, p. 33.

detrimento dos direitos básicos da mulher. No caso, ainda que se conceba o direito à vida do feto anencéfalo – o que, na minha óptica, é inadmissível, consoante enfatizado –, tal direito cederia, em juízo de ponderação, em prol dos direitos à dignidade da pessoa humana, à liberdade no campo sexual, à autonomia, à privacidade, à integridade física, psicológica e moral e à saúde, previstos, respectivamente, nos artigos 1º, inciso III, 5º, cabeça e incisos II, III e X, e 6º, cabeça, da Carta da República.

Os tempos atuais, realço, requerem empatia, aceitação, humanidade e solidariedade para com essas mulheres. Pelo que ouvimos ou lemos nos depoimentos prestados na audiência pública, somente aquela que vive tamanha situação de angústia é capaz de mensurar o sofrimento a que se submete. Atuar com sapiência e justiça, calcados na Constituição da República e desprovidos de qualquer dogma ou paradigma moral e religioso, obriga-nos a garantir, sim, o direito da mulher de manifestar-se livremente, sem o temor de tornar-se ré em eventual ação por crime de aborto.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado na inicial, para declarar a inconstitucionalidade da interpretação segundo a qual a interrupção da gravidez de feto anencéfalo é conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal brasileiro⁸⁸⁵

Nas duas interpretações realizadas, nas referidas ações anteriores, o Supremo realizou uma interpretação extensiva, sistemática e teleológica. Mas não literal. Aplicaram-se direitos, a forma de interpretação, e por vezes até houve modificação do texto da Constituição, ou seja, alteração da literalidade do texto. Mas e na defesa do pacto federativo? Por que não se ampliou o entendimento conforme os objetivos fundamentais, como realizado nos outros casos?

O Protocolo 21/2011 do CONFAZ foi uma resposta dos Estados, pela demora do Congresso Nacional, por uma disposição normativa que os permitisse, com aparente legalidade, criar leis em seu território para tributar os produtos advindos da comercialização via internet, pela alíquota interestadual. E mais o CONFAZ também tem como responsabilidade dirimir conflitos federativos, fazendo aquilo para o qual foi criado.

Em que pese a resposta da interpretação literal estabelecida na ADI nº. 4.628/DF, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº. 87, de 2015, em que estabeleceu uma progressividade na repartição do ICMS sobre o comércio eletrônico, alcançando o patamar de 100% até 2019, conforme dispõe o artigo 99 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

Por último os instrumentos de cooperação existentes no ordenamento jurídico nacional. Não são muitos. Na realidade, fora a disposição do artigo 241⁸⁸⁶ da Constituição

⁸⁸⁵ BRASIL, 2013, p. 69.

⁸⁸⁶ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços

para por meio de lei para disciplinar os convênios e consórcios, há a possibilidade de instituição de regiões integradas de desenvolvimento do artigo 43, parágrafo 1º, inciso I⁸⁸⁷ da Constituição. Outros dispositivos que traz alguma cooperação são as regiões metropolitanas (artigo 25, parágrafo § 3º⁸⁸⁸) e os fundos de repartição de recursos, dentre eles o FPE, o FPM e o FUNDEB.

Na realidade, há apenas três dispositivos, os fundos de repartição de recursos não trazem necessariamente uma relação cooperativa. Pelo contrário, visam possibilitá-la ao distribuir recursos aos entes mais necessitados. E mais, esses fundos não diminuem a desigualdade, apenas a mantém de forma mais amena, pois para tanto, há de se criar uma reforma tributária, pautada por uma reforma administrativa, que disponibilize recursos públicos aos entes mais pobres, da mesma forma que os incentive – e os demais entes também –, respeitando a sua autonomia, a praticar uma boa governança – que observe os limites legais e financeiros do Estado e os direitos e objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição.

O FUNDEB, sendo um fundo de natureza contábil, tem sua característica de redistribuição de recursos, mas que também é interrompido ou obstaculizado pela ausência de recursos e por uma política mais agressiva de redistribuição. Por ser uma política pública educacional, mais abaixo será analisada.

É um assunto que foge ao presente tema e problema da dissertação. Não há como negar, sua ligação, direta e indireta, ao referido tema e problema. Contudo, no que se refere aos objetivos do presente trabalho, a exploração da repartição de recursos deverá ficar para estudos posteriores.

Os convênios e os consórcios do artigo 241 já tem certa disposição normativa no ordenamento nacional. Os convênios tem natureza jurídica de acordo ou ajuste; sendo considerados um “negócio jurídico administrativo mediante acordo, ajuste ou contrato *lato*

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

⁸⁸⁷ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um Mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento (BRASIL, *Opus citatum*, 1988).

⁸⁸⁸ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, *Opus citatum*, 1988).

sensu que estabeleça cooperação mútua com repartição de encargos e obrigações entre os acordantes”⁸⁸⁹. É um instrumento representativo de uma união de vontades⁸⁹⁰.

Os convênios estão disciplinados no artigo 66⁸⁹¹ do decreto nº. 93.872 de 23 de dezembro de 1986; no artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I⁸⁹², do decreto 6.170 de 25 de julho de 2007; e na lei nº. 11.107/2005.

Os consórcios são regulados pela lei nº. 11.107/2005 e podem ser considerados como “associações voluntárias entre entes governamentais para produção e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns”⁸⁹³.

Assim os consórcios da mesma forma que os convênios são objeto da cooperação. Muito similares, irão diferenciar de acordo com suas funções, titulares e relações jurídicas estabelecidas. São instrumentos de ação conjunta, de forma isolada, ou seja, instrumentalizam a cooperação na federação.

Outro instrumento de cooperação são as regiões integradas de desenvolvimento do artigo 43 da Constituição. As regiões integradas de desenvolvimento são o instrumento habilitado, mediante lei complementar, destinado a normatizar as relações intergovernamentais, em um dado espaço, com negociação prévia dos entes, e estabelecer os

⁸⁸⁹ NOGUEIRA, Erico Ferrari. Direito e deveres fundamentais no convênio administrativo. **Revista Acadêmica Direitos Fundamentais**. Osasco/SP, ano 4, nº. 4, 2010, p. 180.

⁸⁹⁰ *Ibidem*.

⁸⁹¹ Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93) (BRASIL. **Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-norma-1986-pe.pdf>. Acesso em: 08/11./2015).

⁸⁹² Art. 1º Os programas, projetos e atividades de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração pública federal e de outros entes ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos serão realizados por meio de transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e efetivadas por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação, observados este Decreto e a legislação pertinente.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL. **Decreto 6.170 de 25 de julho de 2007**. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_122_Decreto_6170_2007.pdf. Acesso em: 08/11/2015).

⁸⁹³ MACAHADO, José Ângelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 48(3): 695-720, maio/jun. 2014, p. 696.

limites da região, bem como, os instrumentos a serem utilizados, os objetivos, e o tipo de norma a serem criados para tanto⁸⁹⁴.

São regiões integradas de desenvolvimento, semelhantes às regiões metropolitanas, com representantes dos entes em comunicação, para o desenvolvimento social e econômico da região integrada. É uma forma de ordenar as relações intergovernamentais e a cooperação nos entes que tem jurisdição sobre determinado território da região integrada de desenvolvimento.

As regiões metropolitanas são conglomerados urbanos, com um polo central de atração, em que duas ou mais cidades são adjacentes, e o limite de cada qual não é bem definido, geograficamente. É um aglomerado urbano de cidades, que são obrigadas a se relacionarem para a convivência harmônica do centro urbano, dentro de um único Estado. Diferentemente das Regiões Integradas de Desenvolvimento que combinam vários entes ao mesmo tempo.

Estes são os instrumentos de relacionamento cooperativo existentes na federação brasileira. Alguns remontam da década de 1970 como as regiões metropolitanas. Desde lá não houve muitas mudanças nas relações intergovernamentais. Pelo dito na seção anterior, esses instrumentos são muito pouco para se realizar os ditames cooperativos da Constituição. Outros instrumentos precisam surgir e uma melhor utilização dos já existentes necessita ser realizada.

Na próxima seção será feita a apresentação das políticas públicas com sua definição, o contexto, características e os atores das políticas públicas. Ainda, será descrito o ciclo ou processo de elaboração e implementação de políticas públicas .

⁸⁹⁴ EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. **Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE**, Florianópolis-SC, 2003 (426-434).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são a forma de ação do Estado para a implementação de mudanças na sociedade. Correspondem a soluções específicas de como manejar assuntos públicos⁸⁹⁵. É nelas que o Estado se apoia para a concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais.

Como principal instrumento de ação estatal as políticas públicas são muito debatidas tanto nas ciências sociais, em especial a ciência política e o direito. Este último tem uma concepção específica de políticas públicas de acordo com o ordenamento e a Constituição sendo importante apontar que o entendimento de políticas públicas neste trabalho não busca um ativismo judicial e nem uma judicialização da política, características marcantes do entendimento do direito sobre políticas públicas.

Apenas deseja se pontuar que, qualquer que seja a política pública a ser utilizada na República Federativa do Brasil, ela deve observar a organização do Estado e seus princípios políticos; ou seja, para que seja bem sucedida, necessariamente deverá se ater ao Estado federal e seu federalismo.

Não há como existir política pública no Brasil que não observe o Estado federal, sob pena de macular os próprios objetivos da política, aplicar recursos públicos com baixo retorno à sociedade, gastar recursos de forma desnecessária, sobrepor ações a outras políticas públicas existentes, macular a Constituição e seu preceito federativos, obstar os objetivos fundamentais da República, e por último, não concretizar os direitos fundamentais.

Nas próximas seções serão apresentadas a definição de políticas públicas, o contexto, as características e os atores de políticas públicas e o ciclo ou processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

3.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para uma corrente de estudiosos, as políticas públicas têm seu início após a 1ª. Guerra Mundial. Os Estados nacionais, especialmente a Alemanha por meio da Constituição de Weimar (1919), em razão de suas combalidas economias, foram obrigados a promover uma maior intervenção na economia e na sociedade. A partir desse momento foi criado o que se

⁸⁹⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

denomina de Estado social, aquele que tenta diminuir as externalidades negativas provocadas pelo capitalismo na área social.

Para executar essa atividade de forma mais efetiva, o Estado precisou desenvolver novos instrumentos administrativos, tanto estruturais, quanto humanos; houve a necessidade de organizar o Estado para que ele pudesse atender aos novos anseios sociais e econômicos demandados pelas populações dos países. Assim, a administração pública tomou novos rumos.

O desenvolvimento das ciências administrativas ou organizacionais inicia a partir da segunda metade do século XIX, torna-se dominante no começo do século XX nos Estados Unidos, e se alastra pelo mundo a partir da década de 60⁸⁹⁶. De maneira específica, a preocupação com a administração pública inicia com Woodrow Wilson⁸⁹⁷, em 1880, que buscava administrar o Estado de forma apartidária e empresarial, sendo somente a partir da década de 30 que o crescimento do aparato estatal influi na mudança de conceito do administrador, percebido a partir deste momento como formulador de políticas públicas⁸⁹⁸.

Recentemente, se reconheceu a primariedade dos administradores públicos na Administração Pública, com fórmulas administrativas e gerenciais, advindas do setor privado, propiciando-a formas de melhorar sua eficiência⁸⁹⁹ e eficácia^{900 901}. Há também a efetividade⁹⁰², tão ou mais importante quanto as outras duas.

Michael Howlett apresenta uma concepção diferente. Para este autor, a ciência política surgiu na América do Norte e na Europa, após a 2ª. Guerra Mundial, quando estudiosos da política buscaram um novo entendimento que explicasse melhor o crescimento da atividade do setor público voltada à criação de programas econômicos e sociais^{903 904}.

As mudanças provocadas após a 2º Guerra Mundial, como descolonização e reconstrução dos países derrotados (Alemanha e Japão), fez com os estudiosos buscassem uma abordagem que conectasse o exame dos processos e das estruturas governamentais de

⁸⁹⁶ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

⁸⁹⁷ Futuro presidente dos Estados Unidos da América.

⁸⁹⁸ SARAVIA, *Opus citatum*, 2006.

⁸⁹⁹ O melhor resultado com a menor utilização de recursos.

⁹⁰⁰ Refere-se ao cumprimento de metas e objetivos.

⁹⁰¹ SARAVIA, *Opus citatum*, 2006.

⁹⁰² Relaciona-se com os impactos que a medida teve, ou seja, teve um retorno social.

⁹⁰³ De mesma forma, Felipe de Melo Fonte (FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2015), em que os estudos sobre políticas públicas aumentaram com a expansão do Estado-Administração norte americano.

⁹⁰⁴ HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integrada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

forma mais direta com questões de justiça, equidade e a busca do desenvolvimento social, econômico e político^{905 906}. Assim o foco das políticas públicas não está necessariamente na teoria, mas naquilo que efetivamente os governos e o Estado de fato fazem⁹⁰⁷.

Há diversas definições de políticas públicas. Para Howlett as políticas públicas dizem respeito àquilo que o Estado faz⁹⁰⁸. Para outros, as políticas públicas são formas de implementação de atividades estatais nas soluções dos problemas nacionais⁹⁰⁹. Nesse intuito, precisa-se definir o que se entende por política pública para que se possa afirmar se uma ação estatal é ou não uma política pública.

Howlett parte do entendimento de Thomas Dye para quem política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”⁹¹⁰. Para Howlett⁹¹¹ em que pese a simplicidade do conceito ela tem seus méritos por afirmar, primeiro, que o agente primário das políticas públicas é o governo; segundo, a política pública parte de uma decisão fundamentada do governo de fazer ou não fazer algo a respeito de um problema; terceiro, a política pública é uma determinação consciente de um governo.

Portanto, política pública seria aquilo que o governo decide ou não fazer, sendo, assim, nada mais do que a decisão de um governo sobre determinado assuntos uma decisão que promoverá ou não uma ação estatal. Esta definição traz embutida uma espécie de centralização das decisões em um governo sobre as políticas a serem adotadas.

Entretanto, Howlett aponta que tal definição ainda é insuficiente e recorre a William I. Jekins que define política pública como:

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um autor ou grupo de autores políticos, e que dizem respeito a seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores⁹¹².

A definição de Jekins, segundo Howlett, apresenta diversos avanços, dentre eles: a observância de que o conteúdo de uma política pública compreende a seleção de objetivos e meios; o reconhecimento da política pública como um processo, sendo resultado de decisões

⁹⁰⁵ Há uma diferença de abordagem para os dois autores. Para o primeiro as políticas públicas se voltam para a melhoria da prestação de serviços estatais em busca de melhorar sua eficiência e eficácia. Já para o segundo autor, os estudos de políticas públicas atuam sobre a justiça e equidade na busca do desenvolvimento social, econômico e político.

⁹⁰⁶ HOWLETT., 2013.

⁹⁰⁷ *Ibidem*.

⁹⁰⁸ *Ibidem*.

⁹⁰⁹ DIAS, 2012.

⁹¹⁰ THOMAS DYE *Apud* HOWLETT, *Opus citatum*, 2013, p. 6.

⁹¹¹ HOWLETT, *Opus citatum*, 2013..

⁹¹² WILLIAM I. JEKINS *Apud* HOWLETT, *Opus citatum*, 2013, p. 8.

inter-relacionadas, pois a maioria das políticas públicas envolve uma série de decisões que se acumulam para um resultado; aponta que a capacidade de um governo em implementar suas decisões políticas é importante componente das políticas públicas⁹¹³.

Nessa abordagem, as políticas públicas não são somente um decidir ou não decidir do Estado. Elas representam um processo de decisões relacionadas entre si, com a observância de objetivos e meios, que dependem da capacidade governamental (administrativa e política) para a sua implementação. Além de salientar que essas decisões podem ser realizadas por um autor ou por um conjunto de autores, dando uma perspectiva mais democrática às decisões políticas.

Saravia define políticas públicas na aproximação entre sistemas de decisões, estratégias, objetivos, recursos e modificações de realidades. Nesse sentido, o autor afirma que políticas públicas ocorrem em,

um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade (...) estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (...) é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos⁹¹⁴.

Saravia destaca a questão processual das políticas públicas e o fato de que, por meio de políticas diferenciadas ser possível modificar uma realizada não condizente, por exemplo, com o que é estabelecido em uma norma. Assim, no caso educacional, se a Constituição determina que a oferta da educação deva ser feita de maneira equitativa e com qualidade para todos e se as diferenças regionais impedem isso, o Estado pode intervir com políticas redistributivas para sanar os efeitos dessa desigualdade.

Para Fonte “as políticas públicas compreendem ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica e que necessitam da ação estatal”⁹¹⁵. Este autor tenta abarcar no seu conceito de políticas públicas uma relação com os direitos fundamentais. Sabe-se que para a concretização dos direitos fundamentais muitas vezes é necessária uma política pública como meio para se atingir este objetivo.

Contudo, nem sempre uma política pública irá objetivar um direito fundamental, como nem sempre uma política pública terá por intuito a concretização de algum direito. Se forem

⁹¹³ HOWLETT, 2013.

⁹¹⁴ SARAVIA, 2006, p. 28-29.

⁹¹⁵ FONTE, 2015, p. 53.

os problemas pelos quais o Estado deve se movimentar em busca de soluções, os problemas nem sempre dizem respeito ao direito, mas às escolhas políticas. A redução das políticas públicas aos direitos fundamentais significa perda de complexidade desses instrumentos públicos, em que o direito está direta ou indiretamente presente, ante sua multidisciplinariedade. Em que pese serem as políticas públicas seu principal vetor de concretização no mundo.

Para Bucci a política pública é

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados⁹¹⁶.

Bucci destaca a importância do papel coordenador de um governo na mobilização dos meios disponíveis, tanto na esfera pública, como na privada, relacionando ainda objetivos sociais e negociação política para a execução da ação governamental.

Di Giovanni entende política pública como uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”⁹¹⁷. Para o referido autor a conceituação de política pública é evolutiva, na medida em que existe um processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, permeada de mediações de natureza variada, cada vez mais presentes em democracias⁹¹⁸.

O autor aborda questões contempladas no conceito de governança, como a forma de um determinado governo exerce o seu poder. Envolver, entre outros aspectos, o formato institucional do processo decisório, o grau de participação dos grupos sociais nas decisões das políticas públicas.

Dias traz uma definição um pouco mais simples e que abarca, de certa forma, o entendimento acima disposto, tendo em vista serem as políticas públicas função primordial do governo: “conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais”⁹¹⁹.

Outra definição dada pelo mesmo autor é a seguinte:

⁹¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

⁹¹⁷ DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. In: **Cadernos de pesquisa n.º 82**. Campinas, SP: NEPP/Unicamp, 2009, p. 4-5.

⁹¹⁸ *Ibidem*.

⁹¹⁹ DIAS, 2012, p. 12.

são as ações empreendidas ou não pelos governo que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana⁹²⁰.

Reinaldo Dias está preocupado com o objetivo último de uma política pública, por isso as definições acima apresentadas levam em consideração a solução de problema e o bem estar nacional. Para este autor, o objetivo do Estado é o bem comum ou o interesse público, em que se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e de seus membros, ou seja, o bem comum não é o bem de todos, mas as condições apropriadas para que todos alcancem seu bem particular⁹²¹.

Outros aspectos das políticas públicas são introduzidos nas definições. Parada afirma que uma política pública por excelência é aquela em que existem cursos de ações e fluxos de informações relacionados ao objetivo público definido de forma democrática; com a participação do Estado, comunidade e setor privado⁹²².

Afirmar que políticas públicas só o são efetivamente públicas quando há participação popular, também o é afirmar que poucas seriam as políticas públicas, pois muitas das ações estatais não são realizadas com participação popular. Muitas políticas, que visam determinado direito fundamental e a população, muitas vezes são formuladas pelo Estado e para o Estado e/ou conjuntamente para a sociedade.

Mesmo que haja essa ressalva não se poderá considerar o entendimento de Parada no seu todo, ou seja, não há como afirmar que uma política pública somente será pública quando construída pela sociedade. O Estado tem grande participação nesta construção também, mesmo que o esteja a serviço da sociedade. A participação popular é necessária, mas sua ausência não poderá descaracterizar a política pública dado que ela é precipuamente uma ação estatal também.

Deve-se, assim, considerar políticas como um conjunto inter-relacionado de decisões, que formam um processo (jurídico e administrativo), para a escolha dos objetivos e dos meios de uma política pública, conforme a capacidade administrativa do governo/Estado, tendo em vista o bem comum e a dignidade da pessoa humana, na resolução dos problemas postos à sociedade e ao Estado, na busca de modificar uma dada realidade, de preferência, com participação popular.

⁹²⁰ DIAS, 2012, p. 12.

⁹²¹ *Ibidem*.

⁹²² PARADA, Eugenio Lahera. *Política y políticas públicas*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

No Brasil, nas últimas décadas, tem surgido uma série de experiências participativas objetivadas em conselhos, fóruns, relações intergovernamentais, sendo a maioria institucionalizada em lei. Por exemplo, o artigo 206 da Constituição estabelece a gestão democrática da educação, com participação da comunidade nos conselhos escolares.

Evidente que isto não é um raciocínio lógico matemático. Maior presença da população nas decisões governamentais não implica melhoria da qualidade de vida de forma direta. Implica afirmar que as situações onde há mais necessidade do Estado agir serão as priorizadas em detrimento de outras escolhidas somente pelo Estado. Mesmo assim, isso não traz segurança de que realmente tais escolhas ocorrerão, apenas parte-se do pressuposto de que o interessado na melhoria de sua qualidade de vida, ao participar de decisões públicas, poderá direcionar a atividade estatal de forma mais pontual à resolução de seus problemas.

Claro que desde a Constituição de 1988 avanços significativos foram alcançados, em parte pelas disposições normativas de uma Carta programática e dirigente, em parte pelos anseios de grupos da sociedade que buscavam melhorias. Mas como se abordará mais adiante, a população, em que pese ser um ator importante, sua função no processo de criação, implementação e finalização de políticas públicas ainda é modesto.

Dada a definição de políticas públicas a ser utilizada para a análise do processo de implementação das políticas cumpre, antes de explicitar os contornos de criação dessas ações, esboçar considerações sobre, contexto, características e atores das políticas públicas.

3.2 DEMOCRACIA, ESTADO FEDERAL, FEDERALISMO, CARACTERÍSTICAS E ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As características e os atores das políticas públicas irão permitir uma melhor compreensão das políticas públicas. As políticas públicas precisam observar o Estado federal e seu federalismo, modelo de organização estatal que necessita da democracia para que seja realizado em sua plenitude.

A adoção da democracia, em Estados federais, liberais e capitalistas implica que os criadores de políticas públicas terão de apresentar o que pretendem fazer aos mais diversos grupos sociais (crianças, jovens, adultos, idosos, famílias, empregados, empresários,

burocratas), com interesses diversos e que precisam ser constantemente harmonizados, haja vista o alto nível de conflitos que compreendem⁹²³.

O federalismo é um princípio de organização política que necessita da democracia para sua efetiva concretização. É na democracia que o processo político do federalismo pode possibilitar que os diversos atores das políticas públicas sejam harmonizados, dado que o federalismo representa uma distribuição espacial de poder e, portanto, de organização política. Assim a democracia permite que existam canais de diálogo e comunicação entre a sociedade e o Estado forçando-o, de forma forte ou fraca, a exercer algum controle sobre as externalidades que os diversos grupos de interesse provocam; da mesma forma, que os atores das políticas públicas exercem sobre o aparato estatal forte influência de seus interesses.

Para a implementação de políticas públicas em uma Democracia o Estado precisa de apoio de setores sociais proeminentes, que tem apoio de outros setores para se fazer presente no Estado⁹²⁴. A fragmentação desses grupos aumenta a autonomia do Estado⁹²⁵, frente à sociedade, ao mesmo tempo em que mina sua capacidade política ao não ser capaz de controlá-los⁹²⁶ ⁹²⁷. Por outro lado, se houver unidade entre os grupos, isto permite um ambiente político estável para a implementação de políticas públicas efetivas⁹²⁸.

O federalismo também é apresentado como um grande influente sobre a efetividade das políticas públicas. As políticas nacionais em Estado federados exigem acordos intergovernamentais com negociações complexas e extensas, ou resolução de litígios constitucionais, tomando grande soma de tempo até o seu final⁹²⁹.

Percebe-se que no Estado federal, pela observância de seus preceitos como autonomia, a descentralização, a representatividade política, o órgão de controle dos conflitos federativos e inclusive das políticas públicas quando envolvendo os entes (no Brasil, Supremo Tribunal Federal), a criação de políticas públicas deve perpassar por vários pontos de interesses e, conseqüentemente, de conflitos.

⁹²³ HOWLETT, 2013.

⁹²⁴ *Ibidem*.

⁹²⁵ Pois o Estado não tem uma pressão homogênea para tomar ou não certa atitude. Esses grupos precisam exercer pressão política sobre o Estado, mas só o podem fazer em conjunto. Não que um ou outro grupo não possam pressionar o governo e consigam barganhar suas ações. Mas a união desses grupos pode controlar a disposição de várias atitudes do Estado, ou seja, sua influência é mais forte.

⁹²⁶ Quando os grupos estão divididos, a influência é esparsa e ao mesmo tempo significativa, pois são grupos de pressão. A desunião desses grupos fortalece o Estado, mas ao mesmo tempo enfraquece-o, pois o Estado fica alheio a grande parte de suas influências, ao mesmo tempo que não tem poder suficiente para produzir, ou não, ações de mudança social e econômica.

⁹²⁷ HOWLETT, *Opus citatum*, 2013.

⁹²⁸ *Ibidem*.

⁹²⁹ *Ibidem*.

No caso brasileiro, as políticas públicas que envolvam os entes, e mesmo aquelas de uma localidade, devem observar como dito o federalismo e, conseqüentemente, sua desigualdade, com ausência de capacidade financeira, técnica e política de muitos entes, bem como, a concentração de recursos na União e o enfraquecimento dos Estados.

As políticas públicas ao não observarem os preceitos do Estado federal e a situação em que se encontra o atual federalismo brasileiro correm um sério risco de se tornarem desperdícios de dinheiro público, ao não conseguirem concretizar, em sua plenitude, os objetivos propostos. É o caso, por exemplo, das políticas públicas de financiamento habitacional, melhoria das condições de moradia, as políticas públicas da saúde como o SUS e o FUNDEB, que trouxeram avanço para os direitos básicos à saúde e à educação, mas que, mesmo assim, ainda precisam de grandes modificações.

Para complicar a situação, do Estado federal, do federalismo e principalmente das políticas públicas, não há cooperação entre os entes da federação. Cada um faz e adere a política pública que bem entender, ou seja, aceita a política pública que mais beneficia um dos grupos que fazem pressão ao ente mais próximo. Claro que nas políticas que abrangem todo o território nacional, como SUS e FUNDEB, haverá uma grande adesão dos entes, contudo existem políticas menos expressivas, geralmente aceitas e feitas por Municípios e Estados que correspondem aos interesses dos grupos de pressão desses entes.

Feita as considerações sobre as políticas públicas, o Estado federal e o federalismo, cumpre tecer alguns comentários sobre as características das políticas públicas.

A primeira característica seria estabilidade, na medida em que as políticas públicas são estáveis no tempo; segundo, adaptabilidade, em que as políticas precisam ser passíveis de adaptações e ajustes; promoção do bem-estar geral da população pela consideração do interesse público; qualidade de implementação e aplicação efetiva das políticas públicas (esta característica está associada à capacitação do corpo técnico (ou burocracia)); a quinta seria a coerência e coordenação, dado que elas precisam ser compatíveis com outras políticas afins e que resultem em ações coordenadas pelos atores que participam de sua formulação e implementação⁹³⁰.

A falta de coordenação com frequência reflete a natureza não cooperativa das interações políticas. Ela pode ocorrer em diferentes órgãos ou entre agentes que operam em diferentes estágios do processo de formulação de políticas. A falta de comunicação adequada e cooperação podem levar à

⁹³⁰ DIAS, 2012.

fragmentação da formulação de políticas, também chamada de “balcanização” das políticas públicas⁹³¹.

A sexta característica é a eficiência sendo um ponto central de boa formulação de políticas públicas em que se verifica a capacidade do Estado em alocar seus recursos escassos às atividades que proporcionem retornos sociais maiores⁹³². De outra forma, quando os formuladores favorecem setores específicos em detrimento do interesse público, eles estão se afastando da alocação de recursos de forma mais eficiente⁹³³.

As características servem para demonstrar o que uma política pública necessita ter para atingir seus objetivos através dos meios escolhidos no seu processo de formulação. Não é algo inflexível, evidente, mas serve de guia na análise, formulação e implementação de políticas públicas.

Políticas públicas são estáveis no tempo, elas perduram tanto quanto provavelmente o próprio Estado. Por exemplo, a política pública de saúde, formalizada mediante o SUS, vem desde sua criação em 1988 mediante imposição constitucional, não tendo data para término. Outro exemplo, a política pública de educação, precisamente FUNDEF e FUNDEB. o primeiro começou em 1996, sendo substituído pelo segundo em 2006, perfazendo 19 anos até o momento, com disposição final em 2020, sendo muito provavelmente substituída por outra política pública parecida.

Elas modificam-se devido a sua adaptabilidade, o que ocorreu no FUNDEF onde este somente abrangia a escola fundamental e com a chegada do FUNDEB, a política pública de busca da igualdade de investimento por aluno passou a abranger todo o ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

A promoção do bem-estar geral da população pela consideração do interesse público refere-se à capacidade que elas têm de transformar a realidade trazendo benefícios à sociedade. Objetivo que deve ser sempre o almejado nas políticas públicas sociais e por vezes políticas⁹³⁴. Como estas são interligadas, mesmo que específicas para um setor ou outro da sociedade, em certas ocasiões determinada política pública pode favorecer assuntos adjacentes além de seus objetivos principais.

⁹³¹ DIAS, 2012, p. 16.

⁹³² *Ibidem*.

⁹³³ *Ibidem*.

⁹³⁴ Vários são os tipos de políticas públicas: social (educação, saúde, habitação, previdência social); macroeconômica (fiscal, monetária, cambial, industrial); administrativa (democracia, descentralização, participação social); políticas específicas ou setoriais (descentralização, meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos, entre outras) (DIAS, *Opus citatum*, 2012).

A qualidade de implementação e aplicação efetiva das políticas públicas está intrinsecamente ligada à capacitação do corpo técnico necessário ao seu funcionamento. Isso significa afirmar que se pode ter a política pública mais detalhada, complexa, adaptável, com grandes possibilidades de mudanças na sociedade, contudo na inexistência de capacidade administrativa da burocracia estatal ela terá grandes chances de se transformar em simples proposições. É o que acontece em muitas políticas educacionais, em razão do despreparo técnico da maioria dos Municípios brasileiro.

A qualidade de implementação e aplicação é bastante próxima do modelo de Estado no qual o país adota: o Estado federal. O federalismo brasileiro, como já mencionado, apresenta três entes federados, dotados de autonomia administrativa, legislativa e executiva, o que impõe, teoricamente, aos formuladores de políticas públicas a observância de meios de comunicação entre os entes e entre estes e a sociedade.

Mas como se perceberá nas políticas públicas analisadas, tais mecanismos são poucos ou inexistentes, não permitindo quase nenhuma comunicação entre os entes, e entre eles e a sociedade. São políticas públicas predominantemente de um ente só, a União, para todos os demais, perfazendo somente sua função coordenadora e não cooperativa, enfraquecendo o federalismo brasileiro.

Não basta apenas criar políticas públicas impostas ou cooperativas se não há um conjunto de profissionais capacitados e habilitados no seu manuseio, que perpassam alguns ou todos os entes da federação. A qualidade de implementação e aplicação das políticas públicas está conectada ao modelo federal de Estado adotado no país.

Tanto é assim que outra característica, a coerência e a coordenação, reivindica que as políticas públicas não sejam formuladas somente por um único ente, mas que permitam a comunicação e a cooperação adequada com vistas ao objetivo que propõe. A ausência de coerência e coordenação é um facilitador do desperdício de recursos públicos, tanto financeiros quanto administrativos (físico e pessoal), além de prejudicar o objetivo da política.

O Estado federal no Brasil existe por várias razões, dentre elas: permitir que regionalidades e localidades tenham acesso às decisões políticas, construindo suas autonomias. A participação política é indispensável a uma democracia em um território enorme. Existem pontos negativos como a possibilidade de corrupção e o risco de controle maior da população por elites locais, mas o ganho político é tamanho que se permite correr esse risco. E mais, como visto anteriormente, mesmo em governos unitários como a monarquia e o período militar, se manteve certa autonomia das localidades e regionalidades.

Todas essas características, de forma direta ou indireta, têm de ter por fim a eficiência. Eficiência na alocação de recursos escassos às atividades públicas é essencial para que o Estado modifique a realidade da sociedade, ou seja, que assegure retornos sociais. Na eficiência, portanto, busca-se a produção do máximo retorno possível, com o mínimo de desperdício, tendo em vista os recursos escassos.

Importante que não basta a uma política pública ser só eficiente, como também eficaz e efetiva. A política pública se propõe a resolver um problema, ou atenuá-lo, de um determinado grupo ou setor da sociedade. Não é somente a utilização mais racional possível de recursos, com o mínimo possível de desperdício, mas a mudança da realidade social e econômica da sociedade.

Explicitada as características das políticas públicas, passa-se a análise de seus atores e suas prováveis influências na formulação, implementação, execução e resultados das políticas públicas. Os atores, em certas situações, têm mais influência sobre determinada política pública do que, por vezes, suas próprias características.

Existem inúmeros indivíduos que influenciam as políticas públicas na sua formulação, implementação, desdobramentos. São os chamados atores e seu papel é influenciar as políticas públicas de modo a defender seus interesses ou grupos de representação – mediante pressões de *lobby*⁹³⁵, greve, mobilizações, participações em reuniões, entre outros –, de tal modo que as políticas públicas são o resultado de ações tomadas por esses atores e que influenciam o seu processo de formulação⁹³⁶.

a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que têm representação política, seja no âmbito do governo, ou com atuação política a partir da sociedade civil, como os movimentos sociais⁹³⁷.

A correlação de forças a qual Dias se refere corresponde ao equilíbrio instável dos grupos sociais envolvidos na arena política, constituindo alianças entre si⁹³⁸. Existem diversos grupos que exercem influência sobre as políticas públicas, sendo considerada atividade natural às ações do Estado, haja vista que nem sempre aquele grupo que está influenciando determinada política pública é aquele que compõe o grupo detentor dos ditames da Administração Pública, ou a ele está ligado.

⁹³⁵ Mais adiante será explicado (ao final desta seção)

⁹³⁶ DIAS, 2012.

⁹³⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁹³⁸ *Ibidem*.

Não se pode implementar uma política pública sem considerar os inúmeros atores com interesses diversos, com diferentes atuações em cada fase do processo político, no objetivo de entender como eles interagem para o melhor funcionamento das políticas públicas⁹³⁹. Os atores políticos terão seu comportamento determinado pelo processo de formulação de políticas públicas, pelo funcionamento das instituições políticas e pelas regras institucionais que determinam o papel de cada jogador, bem como, as regras de interação entre eles⁹⁴⁰.

Os atores podem fazer parte de um governo ou não, mesmo assim exercem influência sobre as políticas públicas. Assim cabe trazer alguns atores envolvidos tendo em vista alguns questionamentos: quem são os atores principais que participam do processo de formulação das políticas públicas? Quais seus poderes e funções? Quais seus horizontes temporais? Em que arenas interagem e quais as características dessas arenas?⁹⁴¹. Tais questionamentos advêm da compreensão presente na ciência política de que para se entender por completo uma política se precisa compreender seus processos, atores e o contexto institucional.

O primeiro desses atores são os políticos eleitos. Diferenciam-se da burocracia, por estarem em condição transitória, constituindo um corpo de governo resultante de mandatos eletivos⁹⁴². As pessoas que são eleitas e participam do processo político podem ser divididas em duas categorias: membros do Executivo (chefes dos governos federal, estadual e municipal) e os legisladores (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores)⁹⁴³.

Os políticos são atores fundamentais, pois uma de suas responsabilidades é identificar os problemas públicos e decidir as políticas públicas adequadas para resolvê-los⁹⁴⁴. O Poder Executivo, ou gabinete, ou governo, é o ator-chave em qualquer subsistema da política pública⁹⁴⁵, pois cabe a ele orientar a burocracia pública, não se restringindo à suas responsabilidades legislativas, tendo capacidade de definir o que deve ou não pôr em execução – ou seja, apresenta discricionariedade^{946 947}.

⁹³⁹ DIAS, 2012.

⁹⁴⁰ *Ibidem*.

⁹⁴¹ *Ibidem*.

⁹⁴² *Ibidem*.

⁹⁴³ DIAS, *Opus citatum*, 2012; HOWLETT, 2013.

⁹⁴⁴ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

⁹⁴⁵ HOWLETT, *Opus citatum*, 2012.

⁹⁴⁶ A discricionariedade é a opção entre duas ou mais alternativas válidas perante o direito, entre as várias hipóteses possíveis, de acordo com os critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade, interesse público. A discricionariedade administrativa pode ser entendida como o poder que os agentes tem de escolherem determinada conduta conforme a conveniência e oportunidade para o interesse pública (CARVALHO FILHO, 2013). Mais adiante a discricionariedade será melhor explorada.

⁹⁴⁷ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

“O executivo dispõe de informações que ele retém, libera e manipula de maneira a favorecer suas posições e a enfraquecer a posição dos adversários”⁹⁴⁸. Outro trunfo é o controle sobre a política fiscal, especialmente na aprovação do orçamento; além do acesso privilegiado aos meios de comunicação em massa para tornar pública suas posições⁹⁴⁹. Além disso, o Poder Executivo tem a burocracia à sua disposição para assessorá-lo a realizar suas preferências, bem como, pelo uso desses recursos, influenciar os atores públicos⁹⁵⁰. No Brasil, todos esses trunfo têm sido utilizados pelo poder central como fator indutor para que os Estados e Municípios adotem determinada política elaborada pela União.

O Poder Legislativo é independente em sistemas presidencialistas o que impõe aos chefes do executivo a realização de barganhas políticas para terem maioria nas casas representativas (Congresso e Câmaras) no intuito de terem suas propostas aceitas⁹⁵¹. Nas democracias modernas se tem o que se convencionou chamar de “governo de coalizão”⁹⁵², no qual o Executivo, especialmente o federal, necessitam formular alianças partidárias para poderem governar, caso contrário, correm o risco do Congresso barrar suas ações.

Os partidos políticos, outro ator importante, são aqueles grupos de pessoas unidas por um mesmo interesse e com o objetivo de exercer o poder político⁹⁵³. Os partidos políticos, em teoria, exercem a função de mediação entre Estado e sociedade, mas não é incomum que após alcançarem cargos no governo ignorem sua plataforma partidária, por vezes não exercendo sua função de representantes da vontade popular⁹⁵⁴.

Ainda assim, os partidos continuam sendo importantes às políticas públicas, haja vista que eles desempenham funções na formação dos governos, na organização do trabalho das legislaturas, na articulação e agregação dos interesses e preferências dos cidadãos, na montagem da agenda oficial de governo⁹⁵⁵.

No Brasil, outro importante ator político são as equipes de governo. São os chamados “cargos de confiança” que não pertencem a estrutura burocrática e nem tem vínculo com o setor público⁹⁵⁶. A Constituição de 1988 traz os cargos em comissão como um posto com

⁹⁴⁸ HOWLETT, 2013, p. 70.

⁹⁴⁹ *Ibidem*.

⁹⁵⁰ *Ibidem*.

⁹⁵¹ DIAS, 2012; HOWLETT, *Opus citatum*, 2013.

⁹⁵² No Brasil é chamado de presidencialismo de coalização, explorado anteriormente na subseção 1.4.1.

⁹⁵³ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

⁹⁵⁴ DIAS, *Opus citatum*, 2012; HOWLETT, *Opus citatum*, 2013.

⁹⁵⁵ *Ibidem*; *ibidem*.

⁹⁵⁶ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

salários e atribuições definidas, sendo livre sua nomeação e exoneração (artigo 37, II⁹⁵⁷, CRFB). No que atina a função de confiança, ela é exercida por servidores ocupantes de cargo efetivo e cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, destinando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, V⁹⁵⁸, CRFB).

A experiência brasileira indica que esses cargos são mal utilizados pelos governos que os preenchem de forma a cumprir um favor político, desperdiçando um possível conhecimento externo à burocracia estatal. No que se refere à gestão do governo, a capacidade de coordenação dessas equipes entre si e com a estrutura burocrática tende a surtir grande efeito sobre o processo de formulação de políticas⁹⁵⁹. Normalmente, tais relações somente adquirem estabilidade com a permanência da equipe ou a nomeação de altos funcionários públicos (não políticos) para os cargos de equipe no governo e no subsecretariado⁹⁶⁰.

A burocracia pode ser compreendida como: o conjunto de servidores públicos envolvidos com a prestação de serviços governamentais básicos, contratados diretamente pelo Estado, bem como, dizem respeito ao conjunto de regras e parâmetros operacionais que regem o Executivo visando dar continuidade, coerência e relevância às políticas públicas, assegurando o seu exercício imparcial, objetivo e não arbitrário da autoridade pública⁹⁶¹.

A burocracia também exerce a maior parte das funções de criação, implementação e avaliação de políticas públicas, não só cumprindo suas atividades técnicas, mas defendidos seus interesses corporativos em todas as etapas⁹⁶².

Por isso que a falta de capacidade administrativa (física, pessoal e de infraestrutura) é emblemática às políticas públicas. Como é a burocracia, o corpo de servidores públicos em conjunto com as normas e aparatos administrativos, que permite a implementação das políticas públicas, qualquer política que não tenha este aparato bem equipado ou treinado

⁹⁵⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988);

⁹⁵⁸ V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, *Opus citatum*, 1988);

⁹⁵⁹ DIAS, 2012..

⁹⁶⁰ *Ibidem*,

⁹⁶¹ DIAS, *Opus citatum*, 2012; HOWLETT, 2013.

⁹⁶² *Ibidem; Ibidem*.

tende ao insucesso⁹⁶³. No contexto histórico brasileiro são os municípios os entes com maiores problemas neste quesito.

Importante ressaltar que para Howlett⁹⁶⁴ a estrutura da burocracia tem talvez o efeito mais forte nos processos da política pública, especialmente no nível setorial, pois a concentração de poder em apenas alguns órgãos permite o planejamento político de longo prazo; ao passo que, a difusão de poder fomenta os conflitos entre as repartições e a falta de coordenação, o que proporcionam decisões tomadas com base em aceitabilidade dos órgãos envolvidos e não fundamentadas em seu mérito intrínseco. “A autonomia da burocracia em relação às políticas e aos grupos societários também contribui para sua força e eficácia na *policy-making*”⁹⁶⁵.

Em termos administrativos, realmente qualquer centralização de decisões de poder permite um planejamento de longo prazo, sem muitas atribuições ou interrupções. A questão é que se vive em um país complexo, com diversidades do tipo cultural, político, social e econômico. As desavenças, críticas, disputas e problemas precisam ser resolvidos e a política é um meio propício para isso.

Qualquer forma de centralização, que não seja para além de coordenação das atividades, deve ser entendida como uma mácula ao federalismo, como uma inconstitucionalidade por se retirar a autonomia dos entes, asseguradas constitucionalmente, em detrimento de decisões centrais. Assim, em termos administrativos, as decisões podem até ter um grau de centralização, mas conforme a Constituição, elas necessitam manter a autonomia dos demais entes e só são permitidas no ponto de coordenação. Centralizar afirmando que está cooperando não é cooperação, mas centralização.

Os Juízes representam outro ator das políticas públicas. No Brasil, atualmente, a categoria detém papel de protagonista, devido à judicialização da política e ao ativismo judicial. Detém a capacidade e prerrogativa de julgar de acordo com as regras constitucionais e leis em determinado país⁹⁶⁶ (DIAS, 2012). Para Dias⁹⁶⁷, os juízes tornam-se protagonistas das políticas públicas ao darem como pública suas decisões sobre determinada norma legal; sendo assim, eles são alvo de pressão por grupos de interesses e partidos políticos.

⁹⁶³ Importante observar em contraposição a Parada, no que tange a definição das políticas públicas, que não basta a participação popular para definir uma política pública, há necessidade da observância do Estado como um fator primordial de qualquer política pública.

⁹⁶⁴ HOWLETT, 2013.

⁹⁶⁵ *Ibidem*, p. 75.

⁹⁶⁶ DIAS, 2012.

⁹⁶⁷ *Ibidem*.

Mesmo considerando esta posição teórica, na realidade, em países com grande desigualdade e com poucos canais de comunicação entre o eleitor e o meio político, o judiciário torna-se um dos instrumentos efetivos que os indivíduos ou grupos de interesses têm de pressionar os realizadores das políticas públicas. Exemplo no campo educacional, em 2015, cerca de 15 mil crianças conseguiram suas matrículas em creches e pré-escolas somente após entrarem com processos na justiça por meio da Defensoria Pública, no Município de São Paulo⁹⁶⁸.

Contudo, essa situação pode levar a exageros, fazendo com que o Judiciário expanda sua atuação sobre a execução de políticas públicas, decidindo sobre questões de ordem do Executivo e do Legislativo, questionando suas ações, processo denominado de judicialização da política, e o ativismo judicial, em que o Judiciário é chamado para resolver inúmeras situações das quais, antes, eram resolvidas por meio da política.

Nesse sentido, há protagonismo das cortes inferiores no controle de políticas públicas, que têm enfrentando crescente demanda sobre o tema⁹⁶⁹. Para os órgãos julgadores, as políticas públicas estão diretamente ligadas à concretização dos direitos fundamentais; o seu desenho deve ser de responsabilidade do processo político, dando-se a intervenção judicial apenas em caráter excepcional⁹⁷⁰.

Esse é o ponto da jurisprudência que Fonte analisou: as decisões políticas ficam a cargo dos demais poderes. A intervenção do Judiciário somente poderá ser realizada em caráter excepcional. Contudo o próprio autor ressalva que

para as políticas públicas constitucionalizadas e que dizem respeito aos direitos fundamentais, faz-se cabível a intervenção judicial no intuito de compelir a Administração Pública a realizar prestações materiais concernentes a tais direitos, quando verificado o inadimplemento⁹⁷¹.

Fonte analisa as políticas públicas pelos direitos fundamentais, sendo meios para a sua concretização. Essa vinculação tem caráter normativo o que autoriza ao juiz a decidir sobre questões políticas para a proteção dos direitos fundamentais. Contudo, isso levaria a uma ampliação do Poder Judiciário de forma que ele passe a decidir sobre o mérito administrativo, não mais se imiscuindo no Poder Executivo, mas substituindo-o.

Não se está propondo uma visão estanque da separação de poderes. A preocupação apenas recai sobre o exagero de ação do Poder Judiciário. Na separação de poderes da

⁹⁶⁸ VIEIRA, Victor. **Educação**. 2015. Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/cidades/uma-gestao-inacabada/educacao.php>. Acesso em 06/08/2015.

⁹⁶⁹ FONTE, 2015.

⁹⁷⁰ *Ibidem*.

⁹⁷¹ *Ibidem*, p. 46.

República brasileira, falta mais participação popular. A sociedade tem de dizer o que deseja, não somente quando for votar. E os canais de comunicação entre a sociedade e os demais poderes também precisam ser viabilizados. Caso contrário, o Judiciário será utilizado, por aqueles que têm maior capacidade financeira, para perpetuar desigualdades, ao pleitearem seus direitos sociais, de forma individual, não beneficiando a sociedade.

Outro ator das políticas públicas é a mídia ou comunicação em massa. Para alguns autores, apresenta um papel importante ante sua possibilidade de informação do eleitor e ao mesmo tempo fiscalização das políticas públicas⁹⁷². Para outros, não há como negar que ela conecta o Estado e a sociedade em uma posição que permite significativas influências sobre as preferências privadas e públicas nas políticas públicas, contudo seu papel direto nos vários estágios do processo de formação das políticas é secundário⁹⁷³.

No que se refere ao público/população, outro ator no processo de formulação das políticas públicas, sua participação no processo de elaboração e implementação de políticas públicas é pequeno⁹⁷⁴. Na maior parte dos Estados democráticos, as decisões políticas são tomadas por instituições representativas que atribuem poderes a atores especializados para determinar o escopo e o conteúdo das políticas públicas⁹⁷⁵.

Na educação esses atores especializados (professores universitários, professores sindicalizados, pesquisadores, técnicos de governo) assumem papel de fundamental importância, influenciando diretamente a elaboração e a execução de políticas como, por exemplo, os artigos 205 ao 214 na seção sobre educação da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e as propostas do Plano Nacional de Educação. Sobre esses atores especializados, ao menos na educação brasileira, recai um forte embate ideológico que, por vezes, impede o processo de formulação e implementação de políticas públicas na área educacional.

Contudo, essas instituições representativas não preveem mecanismos pelos quais o público possa determinar as políticas públicas diretamente de forma natural ou lógica⁹⁷⁶. Poucos são os mecanismos pelos quais o cidadão pode se imiscuir na decisão política, não há participação direta sobre as políticas públicas. Talvez esse seja um dos fatores do crescimento

⁹⁷² DIAS, 2012.

⁹⁷³ HOWLETT, 2013,

⁹⁷⁴ *Ibidem.*

⁹⁷⁵ *Ibidem.*

⁹⁷⁶ *Ibidem.*

do Poder Judiciário sobre decisões políticas, a judicialização da política, tendo em vista ser um dos poucos mecanismos que as pessoas têm de participar do processo político.

As empresas – outro ator no processo de formulação de políticas públicas – influenciam de forma significativa. Começa quando, geralmente transacionais, estabelecem relações privilegiadas com políticos, contribuindo para suas campanhas; continua durante o governo dos políticos eleitos com sua ajuda ao permitir certas vantagens, muitas vezes ilegais, para essas empresas⁹⁷⁷.

No que se refere ao governo estadual a influência é das grandes e médias empresas nacionais que procuram estabelecer relações privilegiadas procurando se esquivar das legislações estaduais que afetam seus negócios, ou obtendo vantagens em contratos para a construção de infraestrutura⁹⁷⁸. No Município predomina a influência de pequenas empresas e de médias disputando o fornecimento de serviços às prefeituras municipais, a depender do tamanho do Município⁹⁷⁹.

Na realidade, qualquer política pública envolverá em grau maior ou menor empresas que fornecerão produtos e serviços, e desse modo, esses atores devem ser sempre considerados na elaboração de políticas. Há sempre interesses de empresas envolvendo qualquer ação em política pública⁹⁸⁰.

No campo educacional, tem sido comum a contratação pelas prefeituras de consultorias e de empresas especializadas em serviços educacionais. Estas elaboram desde planos estratégicos de logística e infraestrutura até os projetos pedagógicos das escolas, além de fornecerem todo o material didático para alunos e professores.

Por último, os grupos de pressão ou de interesses: grupos organizados que defendem interesses sociais ou econômicos de seus membros podem exercer influência considerável na política⁹⁸¹. A sua influência pode variar de forma significativa de acordo com o acesso desses grupos aos recursos organizacionais, o número de integrantes, a capacidade de se organizarem, os recursos financeiros que detém⁹⁸².

A ação dos grupos de pressão ou de interesse sobre as políticas públicas pode se dar de várias formas: a persuasão (informações privilegiadas que lhes permite influenciar o governo), a ameaça (sabotagem, greve, chantagem), a utilização de dinheiro (empregado para conseguir apoio de homens públicos por meio de suporte aos partidos ou corrupção), a

⁹⁷⁷ DIAS, 2012.

⁹⁷⁸ *Ibidem*.

⁹⁷⁹ *Ibidem*.

⁹⁸⁰ *Ibidem*, p. 51.

⁹⁸¹ HOWLETT, 2013.

⁹⁸² *Ibidem*.

sabotagem (recusa de cooperar com os poderes públicos) e ação direta (greves, passeatas, campanhas publicitárias, entre outras)⁹⁸³.

Outra forma de influência dos grupos de pressão ou interesse se dá por meio do *lobby*:

atividade ou processo por meio do qual os representantes de grupos de pressão, agindo como intermediários, levam conhecimento das autoridades públicas os desejos de seu grupo. Ou, ainda, são grupos de pessoas ou organização que têm como atividade profissional buscar influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público, especialmente no Legislativo, em favor de determinados interesses privados⁹⁸⁴.

O contexto econômico, político, institucional, as características e os atores das políticas públicas foram acima apresentados para poder explicar o ciclo de políticas públicas, importante para a análise das políticas educacionais foco desta dissertação.

3.3 CICLO OU PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas passam por um processo de implementação, no qual se unem contexto, características, atores, instituições e ideias. A ciência política desenvolveu diversos modos de análise das políticas públicas dentre elas o ciclo ou processo de elaboração de políticas públicas.

O processo de formulação de políticas públicas é um conjunto de negociações entre atores políticos, que interagem em arenas formais (Estado) e informais (fora do Estado), com negociações mais transparentes (tribunais) e outras menos transparentes (negociações a portas fechadas)⁹⁸⁵.

Os ciclos ou processos de políticas constituem um modelo de análise que decompõem a política pública em uma série de etapas que formam uma sequência lógica⁹⁸⁶. O princípio operativo por trás do ciclo político é a lógica da resolução aplicada de problemas, mesmo que não esteja explícito⁹⁸⁷.

Cinco são as fases no desenvolvimento de uma política pública: identificação do problema/montagem da agenda, formulação de soluções/da política, tomada de decisões, implementação e avaliação⁹⁸⁸. O primeiro é o processo pelo qual os problemas chamam a

⁹⁸³ DIAS, 2012.

⁹⁸⁴ *Ibidem*, p. 58.

⁹⁸⁵ *Ibidem*.

⁹⁸⁶ *Ibidem*.

⁹⁸⁷ HOWLETT, 2013.

⁹⁸⁸ DIAS, *Opus citatum*, 2012; HOWLETT, *Opus citatum*, 2013.

atenção dos governos; o segundo diz respeito a como as propostas de políticas são formuladas no âmbito governamental; terceiro, processo que os governos adotam um curso de ação ou não; quarto, modo no qual os governos dão curso efetivo a uma política; quinto, processo de monitoramento das políticas⁹⁸⁹.

É um modelo útil para demonstrar as distintas tarefas no processo de produção de políticas públicas, esclarecendo os papéis desempenhados no processo pelos atores, instituições e ideias que têm a ver com determinada política⁹⁹⁰. Na montagem da agenda há uma grande participação de atores, envolvidos na exploração de um problema ou demanda estatal, ao passo que na tomada de decisão política, em que se vai tomar uma ação ou não, o número de atores é drasticamente reduzido e, finalmente, tão logo se dê início a implementação, o número de atores aumenta novamente, sendo que esses movimentos têm a forma de ampulheta⁹⁹¹.

A vantagem mais significativa deste modelo é facilitar o entendimento do processo multidimensional por meio de sua desagregação em estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado de forma isolada ou conjuntamente em relação ao todo, levando-se em consideração as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que correspondem a cada fase⁹⁹².

Outra vantagem seria que a abordagem por ser utilizada em todos os níveis sócio-jurídicos ou espaciais, desde os governos locais até aqueles que operam na esfera internacional; terceiro, este modelo permite examinar o papel interligado dos atores, ideias e instituições envolvidos no processo de formulação política⁹⁹³.

O modelo é uma ferramenta pedagógica que deve ser complementada pela análise transversal das etapas das políticas públicas, apoiada em uma análise profunda dos pontos-chave (atores, recursos e quadro institucional no qual ocorrem as interações) para a compreensão das políticas públicas.

Este modelo apresenta alguns problemas. A principal desvantagem é a má interpretação do modelo sugerindo que a resolução de problemas públicos é tratada de forma linear, conforme o modelo, mas na realidade, os tomadores de decisões meramente reagem às circunstâncias e o fazem em favor de seus interesses ou predisposições ideológicas⁹⁹⁴.

⁹⁸⁹ HOWLETT, 2013.

⁹⁹⁰ *Ibidem*.

⁹⁹¹ *Ibidem*.

⁹⁹² DIAS, 2012; HOWLETT, *Opus citatum*, 2013.

⁹⁹³ HOWLETT, *Opus citatum*, 2013.

⁹⁹⁴ *Ibidem*.

Outro problema. Não está claro em que nível ou qual unidade de governo o ciclo deve ser utilizado; o modelo em si não tem qualquer noção de causalidade, pressupondo que o desenvolvimento de uma política deve seguir um estágio após o outro; não traz quaisquer argumentos a respeito do conteúdo de uma política⁹⁹⁵. Contudo,

o ciclo não pode ser concebido de forma simples e linear; na realidade, é formado por redes complexas de inúmeros atores que dão sustentação à política adotada. Desse modo, todas as fases ou etapas do ciclo passam “a estar fortemente imbricadas em estruturas de governo (*governance*). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação”⁹⁹⁶.

O ciclo de políticas públicas pode demonstrar a relação entre as políticas públicas nacionais de financiamento da educação e o aparato institucional do federalismo, a forma como as políticas são construídas, implementadas e avaliadas. Em um Estado federal, uma política nacional, hipoteticamente, deveriam passar por todos os três entes (União, Estados e Municípios), conforme o arranjo institucional, que dê sustentação à cooperação, à coordenação, à colaboração, e possibilite a negociação para tanto.

A primeira parte do ciclo diz respeito à identificação do problema e montagem da agenda. Primeiro se deve identificar o problema para depois montar a agenda.

O problema é o principal para o começo de formação de uma política pública⁹⁹⁷. Há necessidade que este problema se torne um problema político⁹⁹⁸. O problema pode ser considerado como uma situação que cause insatisfação em determinado grupo entre a situação percebida e a situação desejada; ele afeta um interesse ou direito público de modo que: viola os compromissos legítimos; enfraquece a condição de cidadãos; vai contra os valores comuns de sustento de uma comunidade; causa danos aos bens sociais e vai contra a justiça, a equidade ou interesse comum⁹⁹⁹.

Percebe-se que o problema é o principal de uma política pública, pois ele irá definir como a política pública será construída para sua resolução. Importante que o problema afeta grupos, valores, condições, bens sociais, justiça, equidade, interesse comum. Há uma grande variedade de situações que um problema pode surgir e ocasionar a necessidade de uma política pública para sua resolução.

Os problemas não estão “ali fora”, ou seja, não existem problemas objetivos, ao contrário, eles devem ser construídos de forma a estruturar a definição do problema e sua

⁹⁹⁵ HOWLETT, 2013.

⁹⁹⁶ DIAS, 2012, p. 64

⁹⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹⁹ *Ibidem*.

resolução¹⁰⁰⁰. O mundo dos problemas, desta forma, estará em direta relação com o mundo das soluções, muitas vezes diferentes soluções se referem a diferentes problemas¹⁰⁰¹.

Nunca es un *único* problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de um de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisam de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación. (...) Los problemas son artificiales, em el sentido de que responden a uma decisión voluntária de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida própria al margen de los individuos o grupos que los definen. (...) Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de um problema, hay muchas soluciones para um mismo problema^{1002 1003}.

Nesse sentido, a resolução de problemas que se pretende resolver surge da interação de atores envolvidos em uma situação particular considerada problemática¹⁰⁰⁴. Muitas vezes, esse processo implica em conflitos entre os diversos grupos de atores, conseqüentemente, nem todos os problemas se convertem em problemas públicos e nem todos eles alcançam a categoria de temas que possam culminar em políticas públicas¹⁰⁰⁵.

Pode-se afirmar que a definição de um problema é sua solução, ou seja, ao se definir o problema se sabe qual a solução poderá ser adotada para a resolução da dificuldade proposta. Não há imaginação, nem devaneios argumentativos, os técnicos habilitados na formulação das políticas públicas terão sempre em mente o problema para a formação de soluções.

Mesmo assim nem todos os problemas serão públicos e nem todos os problemas públicos alcançam a possibilidade de participarem da agenda pública. A defesa dos direitos fundamentais como Fonte tenta fazer ao vincular a prestação de política pública com os direitos fundamentais é louvável, mas perigosa, porque isso significa ao mesmo tempo dizer que os direitos fundamentais serão disponíveis politicamente. Ou seja, se a não atenção de um direito fundamental, como um problema político, por parte de um governo, não pode ser adotada por questões de conveniência da decisão, aquele direito fundamental não é mais uma

¹⁰⁰⁰ SUBIRATS, Joan. *Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

¹⁰⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰⁰² Nunca é um único problema que diz respeito a preocupação da comunidade ou de um de seus setores. Trata-se de um conjunto de fatores que precisam de uma proximidade holística, global, que impeça uma perniciosa segmentação. Os problemas são artificiais, no sentido de que respondem a uma decisão voluntária de que existam e se resolvam. Os problemas, assim, não tem vida própria à margem dos indivíduos ou grupos que os definem. Os problemas e suas soluções estão relacionados constantemente. Da mesma maneira que há muitas possíveis definições de um problema, há muitas soluções para um mesmo problema (tradução nossa).

¹⁰⁰³ SUBIRATS, 2006, p. 201-202.

¹⁰⁰⁴ DIAS, 2012.

¹⁰⁰⁵ *Ibidem*.

obrigação normativa ao Estado, mas uma obrigação política que a concretiza conforme sua discricionariedade.

Os problemas são problemas políticos que necessitam estar presentes na agenda governamental para sua resolução. Por vezes, serão problemas que envolvem direitos fundamentais, por vezes não serão. O importante é sua definição para que conste na agenda do governo, fazendo-se de política governamental ou política de Estado¹⁰⁰⁶.

A agenda não é um documento formal, de tipo programático, nem pressupõe a existência de hierarquia em relação aos problemas, como tampouco assegura que a inclusão de um problema seja bem sucedida¹⁰⁰⁷. A agenda decorre da percepção de problemas pelo governo que demanda sua ação¹⁰⁰⁸. É nessa fase em que se decide o que efetivamente será tratado como problema político, sendo necessário, ao menos, uma avaliação prévia dos custos e benefícios das ações disponíveis¹⁰⁰⁹.

O problema político torna-se prioritário na agenda governamental quando: constitui uma situação de crise (o custo de resolver um problema é menor do que não resolvê-lo); mobiliza a ação política (é capaz de expressar os interesses de grupos de posições estratégicas); e abre uma “janela” de oportunidade (possibilidade que um ator obtenha vantagens)¹⁰¹⁰.

As janelas de oportunidades constituem as circunstâncias que possibilitam a mudança da agenda, sendo influenciadas por três fluxos: problemas, soluções ou alternativas e políticas¹⁰¹¹. Problemas são aqueles que chamam a atenção de determinados participantes do processo de decisão; o fluxo de soluções ou alternativas são as soluções que ficam disponíveis ao enfrentamento do problema¹⁰¹².

O fluxo político é formado pela política, com suas próprias dimensões e regras, sendo influenciado pelo clima ou “humor” nacional (diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um período de tempo); forças organizadas (exercidas pelos grupos de

¹⁰⁰⁶ As políticas de governo são políticas de somente um mandato eletivo (DIAS, 2012), ou seja, política que dizem respeito àqueles representantes eleitos para o seus respectivos mandatos. No que se refere à política de Estado, são políticas de mais de um governo, bem como, aquelas políticas que envolvem mais de um Poder (DIAS, *Opus citatum*, 2012.).

¹⁰⁰⁷ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

¹⁰⁰⁸ FONTE, 2012.

¹⁰⁰⁹ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

¹⁰¹⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹¹ *Ibidem*.

¹⁰¹² *Ibidem*.

pressão); mudanças governamentais (mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental)¹⁰¹³.

Percebe-se assim que a agenda tem ligação prioritária com as políticas públicas. Depois da identificação e construção do problema pelos fazedores de política pública, a agenda, a escolha de quais problemas terão atenção do governo e quais não terão, é de fundamental importância para a vida em sociedade, pois a não escolha de um determinado problema implica no acolhimento das demandas de um grupo em detrimento do outro.

Os governos fazem isto a todo o momento. Por isso que há grupos que defendem determinadas posições e outros que defendem outras posições conforme seus anseios. E por isto que a ampliação do Judiciário sobre questões políticas implica escolher um lado. A escolha é política, pois são assuntos políticos.

A agenda define prioridades da Administração Pública em termos de orçamento, mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas, a forma de atuar de grupos específicos¹⁰¹⁴. Pode-se afirmar que a agenda de um governo implica em como determinados grupos, pessoas e por vezes a sociedade, irá se portar daqui em diante.

Toda construção de agendas envolve um processo altamente seletivo, em que concorrem os problemas com diversas hierarquias de prioridades, que em geral são bastante heterogêneas. Toda incorporação de um problema à agenda é resultado de divergências de opinião, normas formais ou não formais, interesses percepções e juízos que percorrem um caminho que passa pela opinião pública. De tal modo que “a transformação de um fenômeno qualquer em problema que deve ser objeto de uma política pública é uma construção social a partir da conversão de ideias em projetos políticos¹⁰¹⁵”.

Cabe elencar alguns tipos de agenda. A primeira seria aquela que abrange grupo social específico nas decisões políticas, chamadas de teorias elitistas, têm prevalecido no âmbito da ciência política norte-americana; por outro lado, se existe em um sistema político a participação ampla de diversos grupos, então as teorias pluralistas irão explica-las¹⁰¹⁶. Segundo Fonte¹⁰¹⁷ a necessidade de distinguir estas duas correntes decorre que na primeira situação o Poder Judiciário terá uma atuação mais intensa.

A segunda seria a distinção entre agenda política ou sistêmica e agenda formal ou institucional. A primeira diz respeito ao conjunto de temas e problemas que a sociedade

¹⁰¹³ DIAS, 2012.

¹⁰¹⁴ *Ibidem*, 2012.

¹⁰¹⁵ *Ibidem*, p. 73.

¹⁰¹⁶ FONTE, 2015.

¹⁰¹⁷ *Ibidem*.

considera ou percebe merecedora de atenção pelo Poder Público; a segunda faz referência aos problemas e temas que o Poder Público já decidiu enfrentar¹⁰¹⁸.

Um terceiro tipo, agenda constitucional, de agenda política seria aquela de Constituições programáticas e dirigentes, em que a Constituição além de limitar o Estado, reivindica que ele haja para sua concretização¹⁰¹⁹. Dias apontará algo parecido com a agenda constitucional de Fonte, mas que diz respeito a pontos específicos. São as chamadas agendas especializadas que lidam com setores específicos da atividade pública¹⁰²⁰.

Um segundo ponto no processo ou ciclo de formulação de políticas públicas é a formulação ou escolha de alternativas.

É a partir deste momento que os atores expressam claramente suas preferências e interesses que podem se identificados como conceber um plano, projeto ou programa, um método ou determinar a ação, ou seja, identifica-se um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para a sua solução, a avaliação dos custos e efeitos e a definição de prioridades¹⁰²¹.

Seria a identificação de objetivos que possam ser conduzidas pela Administração Pública, em respeito ao princípio da legalidade¹⁰²². Fonte aponta um aspecto muito importante às políticas públicas e ao direito. É neste momento que cabe ao legislador define a quantidade de recursos públicos que serão retirados da sociedade para se atender esta demanda; papel essencialmente cumprido pelo direito financeiro¹⁰²³.

Assim a formulação ou escolha de alternativas refere-se a concepção de um plano, projeto ou programa, de um método ou ação, para a determinação das alternativas possíveis para a solução do problema atual ou potencial da comunidade, tendo em vista os custos e a definição de prioridades.

O direito financeiro é imiscuído de importância salutar neste momento. O direito tributário tem voz na arrecadação, mas a definição de prioridades, escolha dos gastos públicos a serem realizadas, cabe ao direito financeiro, conforme a reserva orçamentária ou princípio da legalidade orçamentária.

Com relação às escolhas de políticas públicas, duas são as teorias. A primeira, racional, corresponde a uma técnica idealizada apontando caminhos a serem perseguidos em

¹⁰¹⁸ DIAS, 2012; FONTE, 2015.

¹⁰¹⁹ FONTE, *Opus citatum*, 2015.

¹⁰²⁰ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

¹⁰²¹ *Ibidem*.

¹⁰²² FONTE, *Opus citatum*, 2015.

¹⁰²³ *Ibidem*.

busca de um objetivo: máxima eficiência no uso de recursos públicos¹⁰²⁴. A segunda, incremental, os agentes públicos tomam suas escolhas com base em acordos entre as forças sociais e políticas envolvidas¹⁰²⁵.

Neste ponto o Poder Judiciário não tem qualquer função a desempenhar em matéria de políticas públicas porque não tem visão sistêmica, ao contrário da Administração Pública¹⁰²⁶.

Uma terceira fase do processo de implementação das políticas públicas é o processo de tomada de decisões.

Cabe o governo fixar prioridades, metas e objetivos, embora para isso hajam inúmeros atores envolvidos o que implica não em decisões mais racionais ou mais coerentes, mas sim resultado da confrontação entre vários atores¹⁰²⁷. Através da luta entre esses vários atores, vai se delineando um resposta ao problema que irá se sobrepor aos demais¹⁰²⁸.

Importante ressaltar que para Fonte a tomada de decisão pode ser unida à formulação e escolha de políticas públicas por seu viés jurídico¹⁰²⁹. Contudo, a análise que fonte realiza das políticas públicas refere-se ao controle que o Judiciário poderá ou não fazer delas. No presente trabalho o objetivo em relação às políticas públicas não esse, pelo contrário, se busca analisar as políticas públicas de financiamento da educação conforme o federalismo cooperativo.

Portanto, a tomada de decisão, por ser a fase que tem menos atores políticos¹⁰³⁰ e que depende principalmente do governo, acaba sendo um dos pontos mais importantes no processo de formulação de políticas públicas, pois pode mostrar o quão cooperativa, coordenada ou centralizada é uma política.

A escolha de soluções para problemas públicos pode se dar de três formas. Na primeira os tomadores de decisão têm problemas a resolver e buscam suas soluções, sendo esta a forma mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade, dentre outros critérios¹⁰³¹.

Na segunda, os tomadores de decisões vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas, desta forma, o nascimento do problema, o estabelecimento de

¹⁰²⁴ FONTE, 2015.

¹⁰²⁵ *Ibidem*.

¹⁰²⁶ *Ibidem*.

¹⁰²⁷ DIAS, 2012.

¹⁰²⁸ *Ibidem*.

¹⁰²⁹ FONTE, *Opus citatum*, 2015.

¹⁰³⁰ Observar acima a descrição do desenho em ampulheta de Howlett das fases do processo ou ciclo de formulação das políticas públicas.

¹⁰³¹ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

objetivos e busca de soluções são eventos simultâneos que ocorrem em processo de comparações sucessivas que resultam em ajustes contínuos¹⁰³².

Na terceira os tomadores de decisões têm soluções, mas não apresentam problemas a elas¹⁰³³. Aqui os formuladores de políticas públicas correm atrás dos problemas, pois determinado ator tem predileção por uma proposta de solução, assim atua para destacar o problema junto à opinião pública e no meio político de modo que sua proposta se transforme em política pública¹⁰³⁴.

A quarta fase seria a implementação de uma política pública.

Apresenta-se como etapa fundamental, pois nela que a política se transforma em fatos concretos¹⁰³⁵. A implementação é a continuação da luta política com outros meios e cenários diferentes sendo, não somente técnica, como principalmente política¹⁰³⁶. “Aqui os planos e programas normativos deixam o mundo das ideias e convertem-se em ação efetiva do Estado”¹⁰³⁷.

A questão principal que se avulta é o fiel cumprimento, pela burocracia, dos comandos dos escalões superiores da Administração Pública¹⁰³⁸. “O cumprimento fiel das diretrizes traçadas pelos agentes de cúpula é essencialmente um problema político”¹⁰³⁹.

Fonte¹⁰⁴⁰ afirma que esta situação política pode se converter em problema jurídico na medida em que as decisões a respeito das políticas públicas formam atos normativos (ordens de serviço, decretos regulamentares), vinculantes de órgãos e servidores aos quais se dirigem e possibilitando responsabilidade administrativa em caso de inobservância desses atos.

Mesmo assim, a política prevalece na implementação de uma política pública. Isso é complicado em um Estado federal com diversas diferenças em que há mais disputas do que acordos. Isso significa que onde há mais conflito entre os entes da federação, dificilmente se terá concreta implementação de determinadas políticas públicas de âmbito nacional, que muitas vezes demandam cooperação e coordenação.

Por isso que é importante perceber,

O ideal de neutralidade da administração pública, na realidade, é um mito, idealizado como um dos elementos de legitimação do exercício do poder,

¹⁰³² DIAS, 2012.

¹⁰³³ *Ibidem.*

¹⁰³⁴ *Ibidem.*

¹⁰³⁵ *Ibidem.*

¹⁰³⁶ *Ibidem.*

¹⁰³⁷ FONTE, 2015, p. 66

¹⁰³⁸ *Ibidem.*

¹⁰³⁹ *Ibidem*, p. 66.

¹⁰⁴⁰ *Ibidem.*

pois este sempre é controlado por um grupo que impõe sobre os demais seus pontos de vista e procura através do discurso legitimá-los como sendo de todos. Na realidade, sempre a “execução de qualquer política pública é um processo complexo que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político-institucional, a verdadeira repartição do poder político entre os diversos interessados na decisão ou envolvidos nela”¹⁰⁴¹.

Assim há de se ter em mente que, em praticamente todo o Estado. Tenta-se evidente, com aspectos normativos limitar tal abordagem política do Estado, mas sabe-se como dito acima, ser uma falácia, pois, quer se queira ou não, sempre haverá um grupo de pessoas, para melhor ou pior, no controle da Administração Pública; ou por vezes, vários grupos.

Outro fator a ser considerado, segundo Dias¹⁰⁴², é que a existência de diversos níveis de governo representam um problema adicional, particularmente difícil, nos Estados onde a ausência de hierarquia dificulta a execução de determinadas políticas que requerem colaboração interinstitucional.

Há que se fazer certa consideração. Em um Estado federal, devido à autonomia administrativa e legislativa dos governos subnacionais, qualquer política pública de caráter nacional, ou que envolvam mais de um ente, requer cooperação ou colaboração entre os entes. Mesmo que se deseje exercer um papel coordenador, por parte da União e dos Estados, a negociação é imprescindível, a cooperação se mostrar necessária.

Duas são as propostas de análise das políticas públicas implementadas. A primeira é o modelo *top-down* (alto-baixo) é a concepção tradicional do trabalho administrativo de cima para baixo e do centro para a periferia apresentando como postulados a hierarquia de autoridade, a distinção entre o universo político e a administrativo e a busca da eficiência¹⁰⁴³.

O segundo modelo, *bottom-up* (inferior-superior), toma a direção de baixo (nível técnico) para cima (nível político)¹⁰⁴⁴. Os modelos de políticas públicas que se baseiam nesse modelo apresentam enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e ineficiências que manifestam os processos de implementação *top-down*¹⁰⁴⁵.

Os agentes que atuam na linha de frente – professores, médicos, policiais, trabalhadores sociais, funcionários de atendimento ao público –, por sua situação de interface entre os cidadãos e o Estado, têm oportunidades significativas de influenciar a execução das

¹⁰⁴¹ DIAS, 2012, p. 79.

¹⁰⁴² *Ibidem*.

¹⁰⁴³ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁵ *Ibidem*.

políticas públicas e desempenham papel importante em sua implementação, mesmo que negligenciado^{1046 1047}.

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase nas diversas áreas de política pública (educação, saúde, saneamento entre outros)¹⁰⁴⁸.

A última fase é a avaliação. Essa ferramenta que permite à administração realizar uma série de ações em função dos resultados obtidos como corrigir e prevenir falhas, responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo resultados esperados e de forma eficiente, entre outros¹⁰⁴⁹.

Da mesma forma que acima enumerado, a avaliação também integra um processo político e só terá utilidade social se for reconhecida em sua dimensão política, estando vinculada aos interesses de diversos atores envolvidos¹⁰⁵⁰. Na hora de se medir efeitos positivos das políticas públicas, “a legitimidade da atividade de avaliação e suas conclusões têm mais importância que o rigor e a objetividade dos resultados ao qual pretendem chegar os especialistas”¹⁰⁵¹.

Para Fonte¹⁰⁵² quatro são os mecanismos de avaliação de políticas públicas: político-eleitoral; administrativo-interno; legislativo; e judicial. O primeiro método de avaliação é puramente político, sendo o mais importante, pois presente em democracias contemporâneas, ou seja, o voto é o primeiro e principal instrumento de controle social das políticas públicas¹⁰⁵³.

É o instrumento mais importante, pois não há outro instrumento contínuo de participação e controle social nas políticas públicas. Ou quando há instrumentos de participação, faltam informações e capacidade técnica aos atores sociais para avaliarem as políticas públicas. Portanto, o voto é o instrumento mais importante na ausência de outros, ou melhores meios, de avaliação e controle das políticas públicas. Contudo, não pode ser tido como único.

¹⁰⁴⁶ São as chamadas redes de implementação em que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, por vezes, por agentes não governamentais; a implementação quase nunca está a cargo de um único agente, mas de um campo interorganizacional (DIAS, 2012).

¹⁰⁴⁷ DIAS, *Opus citatum*, 2012.

¹⁰⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁵¹ *Ibidem*, p. 89.

¹⁰⁵² FONTE, 2015.

¹⁰⁵³ *Ibidem*.

No que diz respeito ao controle administrativo-interno diz respeito a observância das regras e princípios legais, assegurando fidelidade ao planejamento definido pelos agentes de cúpula¹⁰⁵⁴. Com relação ao terceiro controle, diz respeito àquele exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, especificamente, controle contábil, financeiro e orçamentário, conforme art. 45¹⁰⁵⁵ da lei nº. 4.320/64¹⁰⁵⁶.

Por último, o controle judicial que pode ser nas hipóteses de ilegalidade e inconstitucionalidade dos atos administrativos e das leis; contudo, o Poder Judiciário tem ingressado na análise da discricionariedade administrativa ou legislativa, o que implica na construção de limites e possibilidades desta incursão¹⁰⁵⁷.

Concorda-se com Fonte neste sentido, contudo, novamente, este não é o objetivo do trabalho. O controle judicial de políticas públicas tem sua importância como forma de assegurar os direitos elencados no ordenamento, precipuamente na Constituição Federal para depois defender o ordenamento como um todo. São processo simultâneos, tendo em vista que o ordenamento deve estar disposto conforme a Carta maior.

Os limites de tal atuação, e de onde o Judiciário pode partir, para a defesa de direitos que as políticas públicas decidem promover ainda é uma fase de construção na jurisprudência e na doutrina; que não condiz com este trabalho. O que se está pretendendo é a análise das políticas públicas, especificamente de financiamento e das propostas de governo e dos educadores sobre o Sistema Nacional de Educação, conforme o Estado federal e o federalismo da Constituição de 1988.

Por ora a análise é do outro lado, da melhor forma de implementação das políticas públicas no Estado federal brasileiro, tendo em vista os objetivos e direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988. O pressuposto é que tal melhora na prestação de serviços públicos, especialmente a educação, está atrelado às relações intergovernamentais cooperativas. Assunto a ser explicitado no decorrer das argumentações.

No capítulo houve a pretensão de trazer uma explanação das definições de políticas públicas, apresentando uma conceituação específica que não foge a existência do Estado e a

¹⁰⁵⁴ FONTE, 2015.

¹⁰⁵⁵ Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

¹⁰⁵⁶ FONTE, *Opus citatum*, 2015.

¹⁰⁵⁷ *Ibidem*.

participação popular, necessárias ao entendimento da análise das políticas públicas educacionais de financiamento e das propostas de governo e dos educadores sobre o Sistema Nacional de Educação.

A democracia, sua relação com o Estado federal e o federalismo, sendo este último entendido como processo político que se concretiza em uma democracia, tem ligação estrita com as políticas públicas. Nesse sentido, muitas das características das políticas e de seus atores, no Estado federal, participam direta ou indiretamente do processo político do federalismo, já que participam do processo político que situa-se na organização do Estado, responsável por agrupar interesses de diversos grupos e influenciar as ações estatais.

Por último o ciclo de políticas públicas que é a especificação de como este processo político ocorre na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, como o federalismo está presente em quase todas as políticas públicas do país, ao se compreender que as políticas públicas, ao representarem a concretização dos interesses de diversos grupos e suas influências no Estado federal, são parte intrínseca da organização estatal.

No próximo capítulo será apresentada a educação nas constituições, de como ela foi normatizada nos ordenamentos anteriores, os princípios da educação e sua influência sobre a própria educação e às ações estatais, e a legislação infraconstitucional da educação, especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação.

No mesmo capítulo ainda é explorado a sociedade pós-moderna, sua relação com os direitos humano/fundamentais, e sua consequente influência sobre a educação. Ainda a educação como direito humano fundamental material e, conseqüentemente, seu embate ideológico, que envolve principalmente a centralização e a descentralização no Estado federal brasileiro.

4 EDUCAÇÃO

A educação apresenta enorme importância às sociedades modernas, dada as suas grandes diferenças. Toda sociedade educa suas crianças para o futuro, expressando o desejo de continuar, de prosseguir, de persistir no tempo, é um programa de sobrevivência adstrito à sociedade ao qual é criado¹⁰⁵⁸. Contudo, por definir o caráter de uma dada sociedade, é pouco provável que se entre em acordo sobre a definição de qual caráter será veiculado¹⁰⁵⁹.

A reprodução social acontecerá de forma direta e imediata, pois o processo de seleção ocorrerá dentro da família¹⁰⁶⁰. Walzer se refere a própria diferenciação existente entre os seres humanos, que é formada primeiramente na família, sendo nela o primeiro momento de formação da personalidade do indivíduo, da construção de sua identidade e confiança. Contudo, a escola preenche o espaço intermediário, oferece

um contexto, não o único, porém o mais importante, para o desenvolvimento do entendimento crítico e para a produção, bem como a reprodução, de críticos sociais. (...) O mais importante é que as escolas, os professores e as idéias constituem um novo conjunto de bens sociais, concebido independentemente de outros bens que exige, por sua vez, um conjunto independente de processos distributivos¹⁰⁶¹.

Ai reside muito bem, um dos pontos principais da escola que é a concepção de certo bem social que exige determinado processo distributivo segundo Walzer. Pois tudo isso é distribuído, e que não são reflexos da ordem econômica ou política, já que são bens diferentes¹⁰⁶².

A justiça não se relaciona só com resultados, mas com a vivência da educação, porque a escola representa um espaço intermediário entre família e sociedade, que preenche um período de tempo entre infância e maturidade¹⁰⁶³. Assim “A educação não distribui apenas o futuro aos indivíduos, mas seu presente também”¹⁰⁶⁴. Contudo o que define a distribuição é “a finalidade da escola, e não apenas o que ela é”¹⁰⁶⁵.

A educação é importante à toda sociedade. As escolhas que sobre ela recaem deveriam ser isentas de jogos políticos, pois condiz ao caráter de uma sociedade e a formação dos

¹⁰⁵⁸ WALZER, Michael. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

¹⁰⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁶¹ *Ibidem*, p. 270.

¹⁰⁶² *Ibidem*.

¹⁰⁶³ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁴ *Ibidem*, p. 271.

¹⁰⁶⁵ *Ibidem*, p. 276.

indivíduos dessa mesma sociedade. Contudo, isto não acontece, pois vários são os embates sobre o projeto educacional brasileiro o que, por vezes, pioram a educação brasileira, sem melhorias.

Nas próximas seções serão explorados temas sobre os princípios da educação na Constituição de 1988, sobre quais aspectos a educação se baseia na Carta Maior; a educação como direito fundamental, as disputas ideológicas envolvendo o debate educacional na atualidade; a legislação e as experiências de cooperação na atualidade federativa.

4.1 EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES, PRINCÍPIOS DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

A repartição de competências da educação nas Constituições, desde 1824, reflete uma prevalência da educação superior, focada principalmente nas Universidades, em detrimento de uma educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio). Provavelmente, esta prevalência política se revelou condizente com os interesses dos governantes à época, lembrando que o país era um Estado Unitário e monárquico.

A Constituição de 1824, influenciada pelo liberalismo e pelo constitucionalismo no ideário econômico, político e jurídico, e pelo positivismo nos campos filosóficos e científicos, considerou a educação com certa unicidade, sequência de séries, organização curricular, objetivos de séries; descentralizou-se a competência para o ensino fundamental sendo de responsabilidade das Câmaras Municipais, contudo inexistindo tributação eficiente¹⁰⁶⁶, e mesmo assim, considerou a instrução primária gratuita a todos os cidadãos¹⁰⁶⁷.

Contudo, a atenção ficou voltada para as Universidades e ao ensino fundamental e secundário não foi dada a mesma ênfase de outros países, naquela época¹⁰⁶⁸. Não houve atribuição clara e precisa de competências¹⁰⁶⁹,

O que havia era a disciplina da matéria por meio da legislação ordinária, com a consequente descentralização, que não trouxe benefícios para o progresso da educação no País, pois privilegiou o ensino superior em detrimento da criação de políticas que cuidassem da implementação do

¹⁰⁶⁶ TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista do curso de direito**, vol. 5, n.º 5, 2008.

¹⁰⁶⁷ VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas Constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileiras de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n.º. 219, p. 291-309, maio/ago, 2007.

¹⁰⁶⁸ TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008.

¹⁰⁶⁹ *Ibidem*.

ensino fundamental público e gratuito, essencial para a maior parte da população¹⁰⁷⁰.

A Constituição de 1891 instaurou a República Federativa ampliou a descentralização deixando aos Estados a determinação da natureza, o número e abrangência da educação pública¹⁰⁷¹. O Congresso ficou responsável pela criação de estabelecimento de ensino superior e secundário nos Estados e estabeleceu a separação entre Estado e Igreja¹⁰⁷². O modelo de educação no início da República era “adequado à estagnação social necessária à manutenção dos privilégios existentes”¹⁰⁷³.

A Constituição de 1934, inspirada nas Constituições Mexicana (1917) e Alemã (1919)¹⁰⁷⁴, constituiu um momento rico para a educação no Brasil, com a criação do Ministério da Saúde e Educação (1930) e uma orientação para reforma do ensino superior e secundário, pautado no ideário pedagógico do escolanovismo, tendo por base o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), marco do pensamento liberal¹⁰⁷⁵.

O referido texto constitucional trouxe avanços significativos para a legislação educacional, como: a competência de fixação de diretrizes da educação nacional ao governo federal, a difusão da instrução pública tornou-se atribuição concorrente da União e dos Estados, instituiu o Conselho Federal de Educação com atribuição de elaboração do Plano Nacional de Educação, a fixação de aplicação de receitas de cada ente na educação e a criação de fundos específicos à matéria, além da liberdade de cátedra e a realização de concursos públicos de provas e títulos para provimento de cargos no magistério¹⁰⁷⁶.

A Constituição de 1937 correspondeu a uma retomada da centralização de competências na União, pelas Leis Orgânicas de Ensino; apresentou pouco avanço a educação, mantendo, porém, a gratuidade do ensino primário, a obrigatoriedade de educação física tornou facultativo o ensino religioso¹⁰⁷⁷.

A Constituição de 1946 reestabeleceu a autonomia federativa trazendo várias leis orgânicas sobre o ensino industrial, secundário, comercial, fundamental, normal, agrícola e acentuou o dualismo que distingue a educação escolar ofertada às elites, daquela realizada às

¹⁰⁷⁰ TEIXEIRA, 2008, p. 151.

¹⁰⁷¹ VIEIRA, 2007.

¹⁰⁷² TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008.

¹⁰⁷³ ANÍSIO TEIXEIRA *apud* TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008, p. 154.

¹⁰⁷⁴ TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008.

¹⁰⁷⁵ VIEIRA, *Opus citatum*, 2007.

¹⁰⁷⁶ TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008.

¹⁰⁷⁷ TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008; VIEIRA, 2007.

classes populares¹⁰⁷⁸. Trouxe também a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei nº. 4.024/61), sendo expressão da necessidade de reestruturação do sistema educacional¹⁰⁷⁹.

Segundo a Constituição de 1946, a educação seria financiada pelo aporte de 10% da arrecadação de impostos da União e 20% dos demais entes; ainda, a União se encarregaria do ensino primário, facultando-os aos Municípios¹⁰⁸⁰.

Na Constituição de 1967, de viés autoritário, definiu por não fixar percentuais de receita tributária a serem aplicados na Educação, substituiu a liberdade de cátedra pela liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, determinou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário; e estabeleceu a educação como dever do Estado¹⁰⁸¹.

Na Constituição de 1988 pode ser considerada a mais avançada em matéria educacional de todas as já existentes no Brasil. A educação foi concebida como direito social (artigo 6º, *caput*, da Constituição de 1988) e conjugou este direito social a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição). É questão central para o do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III, da Constituição)¹⁰⁸². Disponibilizou os principais artigos (205 ao 214) sobre educação no título VIII (Da ordem social), no capítulo III (Da educação, da cultura e do desporto), seção I (da educação).

Importante seja dito que o artigo 205 aponta que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Isso significa que não é somente direito fundamental subjetivo exigível do Estado, quando este não cumprir sua tarefa de concretização do direito referido. É também um dever da família, precisamente, de todos àqueles que têm sob seus cuidados pessoas que necessitam de atenção, em especial educação; ou seja, é um dever da sociedade também, não somente do Estado¹⁰⁸³. Implica, ao mesmo tempo, na colaboração da sociedade para formar cidadãos e para preparação para o trabalho.

Cumulando com o dito acima podem ser destacados os seus princípios dispostos no artigo 206: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de

¹⁰⁷⁸ VIEIRA, 2007.

¹⁰⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁸¹ TEIXEIRA, 2008; VIEIRA, *Opus citatum*, 2007.

¹⁰⁸² TEIXEIRA, *Opus citatum*, 2008.

¹⁰⁸³ Não cabe maiores desenvolvimentos neste trabalho, mas aqui tenta se expressar a concepção de que para cada direito fundamental há um dever fundamental correlato. Para todo direito a uma responsabilidade na direção oposta ao direito, mas em sintonia com ele, pois o direito vai em direção a uma das partes da relação jurídica, enquanto que o dever, geralmente é condicionado a parte oposta daquele que recebe o direito.

aprender e divulgar pensamento; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, bem como a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, todos dispostos no inciso I ao III¹⁰⁸⁴ do artigo 206 da Constituição de 1988.

Esses dispositivos são reflexos da busca da igualdade material propugnada na Constituição de 1988, dentre seus objetivos fundamentais e os direitos sociais, além da liberdade de pensamento e de expressão de acordo com o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Estas diferentes concepções provocam forte embate entre grupos na educação brasileira, o que podem estar impossibilitando uma possível melhoria, em relação a qualidade do ensino

Ainda, o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimento oficiais (artigo 206, inciso IV¹⁰⁸⁵) relacionado a gratuidade do ensino nas escolas públicas que, no entender deste trabalho, seria mais equânime, em relação a redução das desigualdades regionais e a busca de uma igualdade material, viabilizar a cobrança daqueles que tem condições de pagar¹⁰⁸⁶.

Há o princípio da valorização dos profissionais da educação, bem como, a gestão democrática do ensino público, na forma da lei; a garantia do padrão de qualidade; e o piso salarial profissional nacional aos profissionais da educação pública¹⁰⁸⁷, todos do inciso V ao VIII¹⁰⁸⁸ do artigo 206 da Constituição.

No artigo 206 se percebe uma aproximação com as orientações internacionais¹⁰⁸⁹ para que os países oferecessem acesso qualitativo às crianças, aos jovens e aos adultos, de forma igualitária (associando a obrigatoriedade com a gratuidade do ensino fundamental). Nesse

¹⁰⁸⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (BRASIL, 1988).

¹⁰⁸⁵ IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988).

¹⁰⁸⁶ Não se está propondo a abolição do princípio da gratuidade, apenas, que em termos de igualdade, seria mais correto a cobrança daqueles que podem arcar com os custos de uma eventual taxa, e a gratuidade daqueles que não tem condições financeiras.

¹⁰⁸⁷ Há que se pontuar que muito do debate sendo realizado hodiernamente na educação diz respeito a valorização dos profissionais da educação. Alguns dizem que pela ausência de bons pagamentos a estes profissionais a educação carece de qualidade; outros apontam que aumento salarial não significa necessariamente melhoria educacional. Esse também é um dos grandes embates ideológicos envolvendo a educação.

¹⁰⁸⁸ V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

¹⁰⁸⁹ UNESCO/Banco Mundial

sentido, o princípio democrático refere-se ao acesso e permanência, mas, do mesmo modo, aos processos envolvendo a organização da educação nacional.

Voltando aos demais artigos da Constituição de 1988. O artigo 207 aponta a autonomia didático-científica, administrativa, gestão financeira e patrimonial, das universidades, devendo obedecer ao princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Este dispositivo representa a autonomia das universidades públicas em relação ao ensino e a sua própria produção científica, sendo essencial para a cultura universitária.

O artigo 208 da Constituição traz o dever do Estado em relação a educação que será efetivado mediante as seguintes garantias, dispostas em seu inciso: ensino básico obrigatório e gratuito dos 4 (quatro) aos 17 (dezesetes) anos de idade¹⁰⁹⁰, inclusive para àqueles que não tiveram acesso na idade própria (inciso I); progressiva universalização do ensino médio gratuito (inciso II); atendimento especializado aos portadores de deficiência (inciso III); educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade (inciso IV).

A obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico tornam-se essenciais nas sociedades modernas, principalmente a formação da cidadania e reconhecimento do indivíduo como de igual consideração e respeito. Em vista da ampliação, há garantia do dever de progressiva universalização do ensino médio, do ensino infantil e do atendimento aos portadores de necessidades especiais.

Além destes incisos cumpre destacar os demais. O acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, de acordo com a capacidade cada qual (inciso V); oferta do ensino noturno regular, adequado às condições do educando (inciso VI); e atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistências à saúde (inciso VII¹⁰⁹¹).

A possibilidade de acesso aos níveis mais elevados do ensino, especificamente às universidades, que em conjunto com a igualdade material pode viabilizar política de ação afirmativa, como por exemplo, as cotas. Importante salientar que qualquer que seja a política de ação afirmativa, ela deve buscar a igualdade material.

O ensino regular noturno é geralmente dedicado àqueles que não tiveram condições de cursar no ensino fundamental na idade própria e cursam o ensino de jovens e adultos (EJA). Ainda, questão a ser mais desenvolvida na educação nacional diz respeito do atendimento ao

¹⁰⁹⁰ A Emenda Constitucional nº. 59, de 2009, tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesetes) anos de idade, ampliando significativamente o tempo de estudo para o estudante brasileiro.

¹⁰⁹¹ Este inciso também é fruto da Emenda Constitucional nº. 59 de 2009.

educando, com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistências à saúde, que por estarem intimamente ligados aos investimentos públicos, à administração e ao gasto eficiente dos recursos educacionais, padecem de esforços mais concretos na efetivação desta garantia.

Os artigos 205 ao 208 não apenas afirmam o direito fundamental à educação como cercam de condições normativas necessárias para a efetivação desse serviço público obrigatório¹⁰⁹². O direito fundamental a educação, para além das disposições normativas formais, será delineado nas próximas seções, bem como, o embate ideológico envolvendo este direito.

O artigo 209 dispõe que o ensino é livre a iniciativa privada desde que cumpra as normas gerais de educação e se submeta a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

O artigo 210 especifica que o conteúdo mínimo do ensino fundamental será fixado de forma a assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. O ensino fundamental, pela Constituição, está obrigado a observar as diferenças existentes no Estado brasileiro, os valores culturais e artísticos, ou seja, o pluralismo nacional de ideias, valores, crenças, cultura. Deseja-se criar a necessidade do respeito das diferenças para manutenção da unidade nacional.

O ensino religioso é considerado facultativo, como disciplina nos horários normais das escolas públicas e é assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas, nos parágrafos 1º e 2º do artigo 210, da Constituição.

O artigo 211 define que os entes organização seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Este é o centro das discussões envolvendo o tema desta pesquisa e que traz reflexos nas relações intergovernamentais, na repartição de competências, na cooperação, no Estado social, tudo disposto na Constituição. Este assunto será explorado mais adiante, contudo cabe uma breve explanação do artigo 211 como forma de pressuposto para a análise posterior das políticas de financiamento, das propostas de governo e dos educadores.

O parágrafo 1º do referido artigo aponta que é de responsabilidade da União organizar o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiando as instituições públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, para garantia da equalização de oportunidades

¹⁰⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

educacionais e padrão mínimo da qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes¹⁰⁹³.

A União deve organizar um sistema federal de ensino, que condiz com a responsabilidade dos demais entes, conforme o caput do artigo 211, de criarem seus respectivos sistemas de ensino. Contudo, também caberá a União, além de seu sistema de ensino referente às instituições de ensino público federal, a função redistributiva e supletiva.

De acordo com o artigo 3º, inciso III da Constituição, concernente ao objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais, este dispositivo, modificado pela Emenda Constitucional nº. 14 de 1996, aponta o objetivo de redução das desigualdades regionais pela função redistributiva e supletiva da União.

A União por ser a maior detentora de recursos da Federação deverá redistribuir e suplementar recursos (técnicos e financeiros) educacionais àqueles entes necessitados, em prol da equalização de oportunidades, conforme a igualdade material, e busca do padrão mínimo de qualidade do ensino. À União foi dada a responsabilidade de redução das desigualdades regionais envolvendo a educação.

Outro ponto importante diz respeito a prioridade de atuação dos entes na educação. Nesse sentido, deve haver um equilíbrio entre o artigo 23, que estabeleceu que a educação é competência comum de todos os entes, e o artigo 211, onde foram dispostas as prioridades a serem observadas pelos entes. E por que prioridades? Pois como competência comum que o é, pela disposição comum de repartição de competência e pela autonomia dos entes, não se pode impedir que o ente adentre em uma área educacional para além de suas prioridades estabelecidas na Constituição

Assim a Carta maior disponibilizou que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental I (da 1º a 5º séries) e educação infantil. Aos Estados e Distrito Federal coube atuar prioritariamente no ensino fundamental II (da 6º a 9º séries) e médio. Ressalta-se que, após a institucionalização dos fundos de educação, cada vez mais o ensino fundamental está sendo passado aos Municípios.

Os entes devem organizar seus sistemas de ensino de forma a assegurar a universalização do ensino obrigatório, mediante a criação de formas de colaboração (parágrafo 4º). A Emenda Constitucional nº. 59 faz a inclusão da União e do Distrito Federal

¹⁰⁹³ Este parágrafo sofreu alteração pela Emenda Constitucional nº. 59 de 2009 para a inclusão da função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistências técnica e financeira aos entes.

para a definição de formas de colaboração. E a educação básica atenderá prioritariamente o ensino regular (parágrafo 5º).

Essa divisão de responsabilidades tem seu pressuposto na repartição de competências. As competências comuns, dispostas no artigo 23, inciso I, e artigo 30, inciso VI, e a competência concorrente do artigo 24, incisos IX e XV, todos da Constituição, segundo os quais

um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos; e a definição de um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva¹⁰⁹⁴.

Isto tem importância ao pacto federativo¹⁰⁹⁵ e com o abandono do modelo de federalismo hierárquico e dualista por uma estrutura cooperativa, fundada na cooperação¹⁰⁹⁶; a adoção do federalismo cooperativo, disposto nas referidas competências. Assim, a cooperação efetiva não está disposta no artigo 211, mas no artigo 23, e é com base neste artigo que os instrumentos e os órgãos de cooperação da educação, e demais direitos sociais, devem ser criados. O artigo 211 pressupõe a existência de um regime de colaboração para a convergência dos sistemas de ensino dos entes. Nesse sentido, deve haver um equilíbrio entre as disposições gerais do artigo 23 e as específicas do artigo 211.

O artigo 211 disponibilizou os pressupostos básicos do que deve ser entendido como regime de colaboração e o que quer dizer esta colaboração que não se confunde com a cooperação do artigo 23, nem com as referidas leis complementares do parágrafo único deste artigo. A colaboração do artigo 211 não é a cooperação do artigo 23. Podem ser confundidas como iguais, mas são diferentes e sua diferenciação, como já realizada, é essencial para se compreender todo o ordenamento constitucional.

O artigo 212 aponta o percentual mínimo de aplicação de cada ente. A União deverá aplicar nunca menos do que 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita proveniente de impostos¹⁰⁹⁷

¹⁰⁹⁴ ABRUCCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a Diversidade. UNESCO, 2010, p. 60.

¹⁰⁹⁵ MARTINS, Paulo Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 408f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. Brasília.

¹⁰⁹⁶ CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

¹⁰⁹⁷ Entretanto, existe a denominada Desvinculação de Receitas da União que possibilita que 20% de todos os tributos vinculados possam ser utilizados livremente pela União, com validade até 31 de dezembro de 2015 (artigo 76 do ADCT). Proposta de Emenda Constitucional n.º. 87/2015, propõe que este prazo seja prorrogado até

¹⁰⁹⁸. A parcela de impostos, transferidas de um ente a outro, não poderá ser considerada, para efeito de cálculos, receita do governo que a transferir (parágrafo 1º), desta forma não pode ser considerada tecnicamente como despesa.

A porcentagem mínima, de cada ente, na aplicação de recursos na educação precisa levar em consideração o sistema de ensino dos três entes, de acordo com o artigo 213 (parágrafo 2º). Há prioridade na distribuição de recursos públicos que é dada ao ensino obrigatório, em atendimento à universalização, a garantia do padrão de qualidade e equidade, de acordo com o plano nacional de educação (parágrafo 3º).

Outro ponto importante é a existência de contribuição social específica do salário-educação¹⁰⁹⁹, tendo como sujeito passivo da relação tributária a empresa (parágrafo 5º), sendo as cotas dos entes, em relação a esta contribuição, distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados (parágrafo 6º).

Esta vinculação de receitas que explicita o artigo 212 foi a base para a implementação, primeiramente, do FUNDEF e, dez anos depois, do FUNDEB, regulamentado pelo disposto no artigo 60 do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional nº. 53 de 2006, pela lei nº. 11.494/2007 e pelo decreto nº. 6.253/2007.

O artigo 213 dispõe que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos à escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei,

31 de dezembro de 2023 (BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 87/2015**. 2015a, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815>. Acesso em 23/11/2015). Esta proposta, diferente das outras DRU, propõe que a desvinculação de contribuições sociais e econômicas seja de 30%, acrescentando-se tal desvinculação aos Fundos Constitucionais (FCO/FNE/FNO), taxas, compensações financeiras – recursos hídricos e minerais –, também no montante de 30% (BRASIL, *Opus citatum*, 2015a). Em termos de redução da desigualdade nacional, o que já não era bom, ficou ainda pior, pois irá haver uma diminuição dos recursos utilizados como investimentos nessas regiões, pelos fundos constitucionais, em função de seu desvio para o governo central.

¹⁰⁹⁸ A vinculação de receita proveniente de impostos contemplando o financiamento do ensino público, com interrupções quando dos regimes de exceção e com variações quanto aos percentuais da vinculação, é procedimento estabelecido desde a Constituição Federal de 1934, repetido nas Constituições de 1946 e de 1967, nesta com a Emenda nº. 24 de 1983 (mais conhecida como “Emenda Calmon”, nome do parlamentar autor da sua proposição). Antes dessa Emenda, na Constituição de 1967, a vinculação ficou restrita aos Municípios, sendo restabelecida pela E.C. nº. 1 de 1969: 20%, pelo menos, de sua receita tributária (artigo 15, parágrafo 3º, alínea f). A ressaltar, contudo, a falta de estudos amplos e aprofundados que atestem o efetivo cumprimento da obrigação em tela imposta pela Constituição. (CALLEGARI, Cesar. Financiamento da Educação Básica. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013).

¹⁰⁹⁹ A arrecadação bruta da contribuição salário-educação foi de 18.487.200.515 (dezoito bilhões, quatrocentos e oitenta e sete milhões, duzentos mil e quinhentos e quinze reais), sendo repassados a Estados e Municípios 11.235.868.902,98 (dezoito bilhões, duzentos e trinta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, novecentos e dois reais e noventa e oito centavos) (BRASIL. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamento/Salário-Educação. Consultas**. 2015d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-consultas>. Acesso em: 23/11/2015), correspondente a quota de 2/3 de Estados e Municípios dos valores arrecadados, de acordo com o artigo 15, parágrafo 1º, inciso II, da lei nº. 9.424/1996.

que não tenham intuito de lucro e, no caso de encerramento de suas atividades, destinem seus recursos a outras escolas congêneres.

O artigo 214 fala sobre o plano nacional de educação. Terá duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Este plano irá definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos entes em suas respectivas esferas¹¹⁰⁰.

Isto deve ser realizado de acordo com os objetivos de erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhorias da qualidade de ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica e o estabelecimento de meta de aplicação em educação na proporção do produto interno bruto.

Deve-se destacar que, como observado, desde 1934 há vinculação das receitas dos entes para a educação, e isto não parece surtir tanto efeito sobre a qualidade da educação quanto se deseja, conforme foi dito acima na seção desigualdades da federação¹¹⁰¹. Talvez não seja pelo aumento dos recursos destinados a educação que se possa alcançar patamares de maior qualidade educacional.

Importante que seja dito que há um embate ideológico permeando todos os institutos que versam sobre a educação, principalmente aqueles dispostos do artigo 205 ao 214, e suas consequentes alterações. O documento constitucional foi fruto de influências de grupos e facções políticas representativos de diferentes setores da sociedade¹¹⁰². Da mesma forma como ocorrido em outras questões em que não houve consenso entre os constitucionalistas, os debates levaram a uma decisão equilibrada para aquele momento. De qualquer forma, pode ser observado “um notável avanço [na] proteção e promoção do cidadão a partir da Constituição Federal de 1988”¹¹⁰³.

Além da Constituição, na legislação infraconstitucional, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sendo considerada a principal lei sobre educação no país. Segundo Ranieri, é a lei federal de âmbito nacional, que “estabelece os princípios gerais da Educação escolar. Alcança todos os sistemas de ensino;

¹¹⁰⁰ A Emenda Constitucional n.º. 59 de 2009 estabeleceu que o PNE deve ser decenal, com finalidade de articulação do sistema nacional de educação, em regime de colaboração. Percebe-se, desta forma, a institucionalização de um sistema nacional de educação e sua associação com um regime de colaboração.

¹¹⁰¹ Seção 1.4.2.

¹¹⁰² CAGGIANO, Mônica Herman S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

¹¹⁰³ RANIERI, Nina Beatriz. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988. In: RANIERI, Nina Beatriz (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 39.

por ser norma de competência privativa da União, não tem a natureza de legislação exaustiva (CF, art. 22, XXIV)”¹¹⁰⁴.

Interessa a esta pesquisa os artigos relacionados com a cooperação federativa, ponto que a LDB é bastante econômica, e alguns que falam sobre colaboração, que por vezes assumem o papel de cooperação¹¹⁰⁵, o que prolonga a confusão existente entre essas duas relações intergovernamentais. A coordenação pode ser analisada em função das duas relações anteriores. Quase vinte anos após a sua promulgação e após sofrer várias modificações, é na lei nº. 12.796/2013 que as principais alterações na LDB serão consolidadas, sendo assim a análise a ser feita da LDB será pautada em sua redação original e nas modificações subsequentes, em especial, a lei nº. 12.796.

A primeira menção a cooperação aparece no artigo 8º¹¹⁰⁶, referindo-se ao regime de colaboração. A depender da forma como este regime de colaboração seja organizado, ele poderá realmente ter conotação de colaboração, como de cooperação. Nas discussões abaixo delineadas, aparentemente, este regime dito de colaboração refere-se a cooperação, por isso a opção em se comentar um artigo da LDB que fale explicitamente neste regime de colaboração. Assim neste dispositivo reafirma-se que cada ente deverá ter seus sistemas de ensino, cabendo a União o papel de coordenação da política nacional de educação (não um sistema nacional) e respeito a autonomia dos entes na organização de seus sistemas.

Nesse sentido, o artigo 9º, inciso I¹¹⁰⁷, destaca que a União deverá elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Há repetição desta colaboração, no inciso IV¹¹⁰⁸, concernente a definição curricular visando uma

¹¹⁰⁴ RANIERI, Nina Beatriz. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95.

¹¹⁰⁵ Importante destacar que a cooperação que se almeja aqui é a intergovernamental, entre entes da federação. Há outros dispositivos na LDB (dentre eles parágrafo único do artigo 36-A) que não apontam necessariamente a cooperação em relação aos entes, mas a outras entidades.

¹¹⁰⁶ Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

¹¹⁰⁷ Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996).

¹¹⁰⁸ 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 e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

formação básica comum. No inciso VI¹¹⁰⁹ a colaboração também é reivindicada para assegurar um processo nacional de avaliação escolar na educação básica e no inciso VIII¹¹¹⁰, para o sistema nacional de avaliação da educação superior. Assim, a LDB define o que seja comum e que deva ser coordenado pela União, nesse caso, o PNE, o currículo básico comum e processos nacionais de avaliação.

O artigo 10¹¹¹¹ apresenta a relação entre os Estados e Municípios, através das responsabilidades dos Estados. O inciso II¹¹¹² aponta que os Estados e Municípios deverão definir formas de colaboração para o ensino fundamental, o inciso III¹¹¹³ destaca o papel da coordenação dos Estados em relação aos Municípios, integrando suas políticas às diretrizes nacionais.

O artigo 11 dá possibilidade aos Municípios de optarem por integrar o sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. Percebe-se que a LDB dá flexibilidade aos Estados e Municípios para a organização de um Sistema Estadual de Educação, em que não contaria com a participação direta da União. Essa flexibilidade da LDB é o que a torna inovadora, pois pauta-se na descentralização, observada a discriminação de competências de cada ente e dos seus respectivos sistemas de ensino.

não cria amarras institucionais e burocráticas, privilegiando em seu conjunto orgânico ampla liberdade de conteúdo e forma para todos os níveis, em todos os sistemas de ensino, com o que tenta estabelecer um novo padrão de articulação entre a União, os Estados e os Municípios, e entre eles e a esfera privada¹¹¹⁴.

Entretanto, mais de trinta alterações a LDB atual sofreu, o que põe em risco os seus principais eixos e, portanto, sua própria efetividade¹¹¹⁵. Isso pode ser observado na educação de determinadas leis. O artigo 62, parágrafo 1º¹¹¹⁶, acrescentado pela lei nº. 12.056 de 2009,

¹¹⁰⁹ 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 (BRASIL, 1996).

¹¹¹⁰ VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino (BRASIL, 1996).

¹¹¹¹ Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: (BRASIL, 1996).

¹¹¹² 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 (BRASIL, 1996).

¹¹¹³ III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (BRASIL, 1996).

¹¹¹⁴ RANIERI, 2013, p. 97.

¹¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹¹⁶ Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

aponta que todos os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais do magistério. O parágrafo 6º¹¹¹⁷, do mesmo artigo, prevê nota mínima para ingresso em cursos de formação de professores.

Todo o artigo fere diretamente a autonomia dos Estados e Municípios e, indiretamente, das universidades públicas e privadas, instituições responsáveis pelos projetos dos cursos de licenciatura. Este artigo representa um desejo de maior direcionamento em prol da qualidade da educação, contudo não se coaduna estritamente com as prerrogativas dos entes federados – especificamente a autonomia –, e com as prerrogativas das universidades estabelecidas no artigo 207 da Constituição de 1988.

A interferência da União em responsabilidades antes dos Estados e Municípios reaparece no artigo 67, parágrafo 3º¹¹¹⁸, alterado pela lei nº. 12.796 de 2013, que estabelece que a União prestará assistência técnica aos entes na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos de profissionais da educação.

Outro importante instrumento infraconstitucional concernente à educação diz respeito à lei nº. 13.005 de 2014 que dispõe sobre o plano nacional de educação (PNE), com vigência de 10 anos. O artigo 7º¹¹¹⁹ do PNE dispõe que os entes atuarão em regime de colaboração visando às metas e os objetivos do plano.

Quando o plano aponta que os entes atuarão em regime de colaboração, na realidade parece dizer que atuarão em regime de cooperação, pois o plano, segundo suas metas e objetivos é inviável se somente o for realizado mediante a colaboração, de acordo com o entendimento anteriormente delineado sobre as diferentes relações intergovernamentais¹¹²⁰. Não é colaboração, mas cooperação.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009) (BRASIL, 1996).

¹¹¹⁷ § 6º O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação – CNE (BRASIL, 1996).

¹¹¹⁸ Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

(...)

§ 3º A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 1996).

¹¹¹⁹ Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano (BRASIL, 2014a).

¹¹²⁰ Ver seção 2.1.

Nesse sentido o parágrafo 2º¹¹²¹ parece delinear bem a diferença, o que corresponde a uma contradição no próprio corpo da lei. Isto, pois o referido parágrafo dispõe que as estratégias para o cumprimento de metas do plano, não elidem a adoção de medidas de cooperação, observadas e complementadas por mecanismos, nacionais e locais, de coordenação e colaboração. Aqui há uma separação visível entre os três mecanismos, principalmente em relação a cooperação, colocando-a em destaque.

O parágrafo 5º¹¹²² dispõe o que é essencial a cooperação: locais de negociação. Nele reside a criação de instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados. Como já discutido anteriormente, a cooperação busca uma interdependência entre os entes, possibilitada mediante acordo entre as partes. Para tanto, há de existir locais de comunicação além das casas políticas originais (Senado, Assembleias Legislativas, entre outras), que possibilitem, não só aos políticos, como aos burocratas (os administradores), realizarem acordos necessários em prol de objetivos comuns. É político, sim; como também é técnico.

No mesmo sentido é o parágrafo 6º¹¹²³ em que o regime de colaboração, que no entender deste trabalho seria cooperação, incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação. A opção do legislador constituinte derivado em alocar no parágrafo único do artigo 23 uma pluralidade de leis complementares regendo as competências comuns é uma política legislativa que visa facilitar a aplicabilidade da cooperação entre as diversas competências daquele artigo.

Contudo, no entender deste trabalho, isto não é necessário. Basta que haja uma lei geral, com normas gerais dispondo sobre a cooperação em todas as matérias do artigo 23. Caso se deseje fazer leis específicas sobre as referidas matérias, não haverá impedimento, mas deverá se coadunar com os parâmetros estabelecidos na lei geral. Isto para facilitar a administração pública e não tornar mais complexo do que já o ordenamento jurídico nacional.

Ponto importante no aspecto de redução das desigualdades regionais diz respeito ao parágrafo 7º do artigo 7º¹¹²⁴ do PNE, em que o fortalecimento do regime de colaboração (leia-se cooperação) dar-se-á mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

¹¹²¹ § 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (BRASIL, 2014a).

¹¹²² § 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2014a).

¹¹²³ § 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado (BRASIL, 2014a).

¹¹²⁴ § 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014a).

Desenvolvimento é uma palavra ampla, mas que hoje já tem um significado mais concreto. No entender deste trabalho desenvolvimento abarca não somente crescimento econômico como social. Assim, no que se refere a educação, pode-se apontar como desenvolvimento educacional o aumento da qualidade educacional, das condições de infraestrutura das escolas, das condições psicológicas dos profissionais da educação, da melhoria pedagógica do ensino, dentre outras que fogem a análise deste trabalho.

O último dispositivo a ser destacado é o artigo 13¹¹²⁵ do PNE que diz respeito ao prazo de 2 anos, a contar da publicação da lei do PNE, para a criação do Sistema nacional de Educação, responsável pela articulação dos sistemas de ensino, em regime de colaboração (leia-se cooperação), de acordo com as diretrizes, metas e estratégias do PNE. As propostas sobre o sistema nacional de educação serão a seguir exploradas¹¹²⁶.

A questão do regime de colaboração é destaque na área educacional da Constituição, bem como das leis infraconstitucionais, e confunde-se com a ideia da cooperação federativa. Porém, como observado, não se trata de matéria uniforme, nem muito menos apresentada de forma detalhada na legislação educacional. Na maioria dos artigos analisados nesta pesquisa, parece que quando se fala de colaboração, na realidade deseja-se falar em cooperação. E mais, por vezes a colaboração nem apresenta perspectivas de cooperação, mas de coordenação, de imposição e de definição centralizada das decisões, em desrespeito ao pacto federativo. Há uma confusão conceitual que não possibilita uma coesão dentro do ordenamento jurídico, de acordo com a Constituição da República de 1988.

A Constituição trouxe na competência comum a ideia de cooperação, já que de todos os entes conjuntamente. Aqui deve haver interdependência dos entes, uma divisão de responsabilidades e um agir conjunto em prol de objetivos pré-estabelecidos. Quando se fala em colaboração, isto não acontecerá, haverá um auxílio, uma ajuda, de um ente ao outro, sem o compartilhamento de responsabilidades diretas da referida competência.

Por isso que antes da alteração da emenda constitucional nº. 59 de 2009, o artigo 214 previa a criação de um plano nacional de educação sem a observância do regime de colaboração. Isto não era necessário, pois já estava elencado no artigo 23, mediante cooperação. Assim quando se fala em regime de colaboração, se está falando de cooperação,

¹¹²⁵ Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a).

¹¹²⁶ Ver seção 5.3 e seção 5.4.

pois antes das alterações nos artigos da educação na Constituição, se subentendia cooperação, instrumento muito mais profundo do que a mera colaboração. A técnica jurídica não está auxiliando as alterações na legislação educacional.

O quadro a seguir resume a legislação relativa à temática da cooperação federativa na educação abordada nesta seção no período de 1988 até 2014:

Quadro 2: legislação e cooperação federativa na educação

Constituição e leis	Artigos	Descrição
Constituição Federal de 1988	Artigo 23, parágrafo único	Lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes , tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
	Artigo 24, inciso IX	Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre educação.
	Artigo 30, inciso VI	Manter em cooperação técnica e financeira, com os demais entes, programas de educação infantil e ensino fundamental
	Artigo 211	Todos os entes organização, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.
	Artigo 211, parágrafo 1º	A União organizará o sistema federal de ensino, exercendo função redistributiva e supletiva aos demais entes , mediante assistência técnica e financeira. Terá atendimento prioritário a escola obrigatória.
	Artigo 214	Lei deverá estabelecer o plano nacional de educação, em regime de colaboração, visando a integração das ações dos poderes públicos, de acordo com os objetivos delineados no referido artigo.
Lei nº. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)	Artigo 8º	Organização dos sistemas de ensino dos respectivos entes em regime de colaboração .
	Artigo 8º, parágrafo 1º	Caberá a União a coordenação da política nacional de educação , articulando os

		diversos níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
	Artigo 10, inciso II	Aos Estados cabe definir em relação aos Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, com distribuição proporcional de responsabilidades, de acordo com a população a ser atingida e os recursos financeiros disponíveis.
Emenda Constitucional nº. 14, 1996.	Art. 211 § 1º	A União organizará o sistema federal de ensino, exercendo função redistributiva e supletiva aos demais entes , mediante assistência técnica e financeira. Terá atendimento prioritário a escola obrigatória.
	Art. 211, parágrafo 4º	Na organização dos sistemas de ensino, os entes definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
Emenda Constitucional nº. 53, de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Art. 23, parágrafo único.	Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e	Art. 211, § 4º	Na organização de seus sistemas de ensino, a União , os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração , de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
	Artigo 214	A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento

ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.		do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
Lei no 12.796 de 2013 (alterações na LDB)	Artigo 67	§ 3o A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação.
Lei 13.005 de 2014 – Lei do PNE	Artigo 7º	A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração , visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
	Artigo 7º, parágrafo 2º	As estratégias definidas no anexo desta lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.
	Artigo 7º, parágrafo 5º	Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.
	Artigo 7º, parágrafo 6º	O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado .
	Artigo 7º, parágrafo 7º	O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de

		desenvolvimento da educação.
	Artigo 13	O poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação desta lei, o Sistema Nacional de Educação , responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração , para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Fonte: elaborado pelo autor

Explicitada a Constituição Federal de 1988 no tema referente a educação, bem como, explorados os princípios que regem a educação nacional, as legislação infraconstitucionais e suas respectivas alterações, cumpre destacar a fundamentalidade do direito a educação e seu embate ideológico em atenção ao tema deste trabalho.

4.2 A SOCIEDADE PÓS-MODERNA, OS DIREITOS HUMANOS/FUNDAMENTAIS, A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL MATERIAL E SEU EMBATE IDEOLÓGICO NO BRASIL

Para além das disposições normativas nacionais (Constituição e legislação infraconstitucional) e internacionais, a Constituição precisa alcançar outro patamar de importância que diga respeito a sua própria materialidade. Através da hermenêutica é possível descobrir esta outra posição.

Os direitos humanos, dentre eles a educação, já alcançaram certa valoração internacional e nacional desde seu primeiro aparecimento nas Constituições, nascendo como imposição de limites aos governantes nas Revoluções Americana e Francesa. Contudo, a sociedade deste tempo, do século XVIII, não é a mesma de hoje.

Novos desafios são colocados aos direitos humanos/fundamentais, tendo em vista uma sociedade plural, diversificada, marcada pelo excesso de individualismo, sem personalidade mais consistentes ou possibilidade de fazê-la, marcada pela diversidade de grupos e pessoas, com suas ideias fundamentalistas contrárias, muitas vezes, a qualquer tolerância ou consideração pela cultura alheia ou pelo próximo.

discute-se hoje a crise da Modernidade (...) Afirma-se que a Modernidade falhou nos seus objetivos, pois não conseguiu resolver ou minimizar os

problemas da humanidade, nem dar respostas para as questões que são verdadeiramente importante para as pessoas. Segundo alguns, o ideário da modernidade teoria se exaurido no século XX, com a constatação da impotência do seu discurso e das suas propostas grandiloquentes para enfrentar os problemas emergentes em uma sociedade hipercomplexa, globalizada, fragmentada e descentrada¹¹²⁷.

Muitos autores chamam o período atual por que passa a modernidade de pós-modernidade¹¹²⁸. Nestas sociedades há um excesso de mudanças, fora do controle humano, que causa perturbações e incertezas, um “mundo descontrolado”, que leva a uma incerteza artificial que produz um risco artificial, em que os tipos de ações dizem respeito ao controle do dano e suas reparações¹¹²⁹.

Outro ponto marcante é a transformação do espaço e do tempo, pois devido a mensuração do tempo e sua padronização, foi possível o controle do espaço, com seus esvaziamento, pelo tempo¹¹³⁰. A sociedade é pós-tradicional, consequência da globalização em que a tradição muda seu *status* anterior, de imutabilidade ou de mudanças lentas; a partir deste momento ela passa a ser questionada e precisa explicar-se¹¹³¹.

Há a chamada expansão da reflexividade social em que as pessoas aprendem conhecimento suficiente para filtrar as informações que lhes são passadas, haja vista que a tradição vai desaparecendo¹¹³². Como a tradição é questionada surgem defesas arraigadas tornando-se um fundamentalismo¹¹³³. Isto não permite que haja respeito ou tolerância com culturais ou ideias alheias, o que provoca uma preponderância abissal de seus valores sobre o demais e a solidariedade deixa de ser pensada como essencial a sociedade.

Na sociedade atual as identidades se fragmentam¹¹³⁴, as identidades transformam-se em realização – tarefa individual e de responsabilidade de cada indivíduo¹¹³⁵. A construção da identidade não é mais lenta e gradual; passa, agora, por diversos recomeços¹¹³⁶. O direito se torna fluido, extremamente móvel, sendo bem inconstante, mudando conforme os anseios da sociedade.

¹¹²⁷ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2006, p. 37.

¹¹²⁸ Ver seção 2.1.

¹¹²⁹ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. O futuro da política radical. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

¹¹³⁰ GIDDENS, *Opus citatum*, 1996; GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

¹¹³¹ GIDDENS, *Opus citatum*, 1996.

¹¹³² *Ibidem*.

¹¹³³ *Ibidem*.

¹¹³⁴ SARMENTO, 2006.

¹¹³⁵ BAUMAN, 1998.

¹¹³⁶ *Ibidem*.

O Direito pós-moderno pretende-se também mais flexível e adaptável às contingências do que o direito coercitivo e sancionatório, próprio da Modernidade. No novo modelo, ao invés de impor ou proibir condutas, o Estado prefere negociar, induzir, incitar comportamentos, tornando-se mais “suave” o seu direito (*soft law*)¹¹³⁷.

A pós-modernidade é incompatível com uma Constituição dirigente, de um projeto de sociedade, pois este subtrai a liberdade e visa a desregulação dos aspectos econômicos, políticos e sociais¹¹³⁸. Ou até mesmo sua excessiva regulamentação de acordo com uma perspectiva de vida¹¹³⁹.

As sociedade “dotadas em su conjunto de um cierto grado de relativismo, asignan a la Constitución no la tarea de establecer directamente un proyecto predeterminado de vida en común, sino la ce realizar las condiciones de posibilidad de la misma”^{1140 1141}. A Constituição oferece a plataforma de garantias de determinados grupos sociais que passam a competir pelo controle do Estado, tentando imprimir sua plataforma de garantias, sendo o modelo da Constituição Democrática do tempo do pluralismo¹¹⁴².

O direito precisa responder aos anseios da sociedade e se transforma no que Zagrebelsky chama de direito dúctil, flexível, elástico, maleável; que se adapta as situações e conotações do momento, dado que a Constituição irá abarcar o maior número possível de grupos em nome da pluralidade. Esses grupos irão imprimir seu desejo sobre a Administração Pública e irão influenciar o que é o estudo deste trabalho: a cooperação do Estado federal brasileiro na educação.

Assim este é o contexto social, principalmente ligado aos anseios, personalidades, identidades e, de forma geral, ao contexto sócio-geo-político local e mundial. Isto apresenta inúmeras influências sobre o direito e de forma direta ou indireta sobre a educação. Para muitos o ensino está desmoronando, há uma crise¹¹⁴³.

Quatro são as características dos diversos modelos existentes de alteração da educação: a disputa entre uma política neoliberal e humanista-igualitária; a transformação do

¹¹³⁷ SARMENTO, 2006, p. 41.

¹¹³⁸ *Ibidem*.

¹¹³⁹ Por exemplo, projeto do Estatuto da família, lei da palmada (lei nº. 13.010/2014) e o projeto de lei que prevê punição de quem critica parlamentar na internet.

¹¹⁴⁰ Dotadas em seu conjunto de um certo grau de relativismo, conferem a Constituição não a tarefa de estabelecer diretamente um projeto pré-determinado de vida em comum, mas executar as condições de possibilidade da mesma (tradução nossa).

¹¹⁴¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 13.

¹¹⁴² *Ibidem*.

¹¹⁴³ LESSARD; TARDIF, 2013.

papel do Estado; a ascensão do modelo mercantil; e a globalização e o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação¹¹⁴⁴.

Na primeira há uma educação voltada mais para o mercado de trabalho ou para a formação da pessoa, com preponderância na igualdade; na segunda há uma descentralização ou desconcentração do Estado para entidades menores¹¹⁴⁵; na terceira, vem de uma concepção de forte competição e individualismo na escola, em que serviria para formar determinado *status* ou mobilidade social; na quarta, há a introdução das tecnologias da informação e comunicação que podem transformar o papel do docente ao possibilitar que os alunos assimilem conhecimentos por eles próprios¹¹⁴⁶.

A educação também o é afetada pela pós-modernidade. As disputas existentes dentre as várias correntes de pensamento da educação e com a existência de uma Constituição pluralista, levam estas disputas a serem abarcadas pelo Estado. Isto irá ocorrer na implementação do plano nacional de educação, mediante suas diversas propostas.

Dado o contexto da sociedade e sua conexão com o direito, em especial, os direitos fundamentais, no caso a educação; pode-se argumentar sobre a educação como direito fundamental, para além de sua mera formalidade.

A educação como direito fundamental formal já está assentada em diversos dispositivos. A Constituição de 1789 da França já previa a possibilidade de assegurar o acesso à educação como meio de emancipação intelectual e política do ser humano; na Constituição jacobina de 1793, há um avanço, em que a educação foi entendida como direito de todos, com liberdade de ensino e a gratuidade da educação primária e profissionalizante¹¹⁴⁷.

Outro instrumento importante é a declaração de 10 de dezembro de 1948 da Organização das Nações Unidas (ONU) que concebe o direito a instrução como uma finalidade social; em 1974, a ONU adotou a Recomendação para a Compreensão, Cooperação e a Paz internacionais e a Educação relativa aos Direitos Humanos e às Liberdades Fundamentais, com proposta de renovação do compromisso sobre a educação com diminuição dos números de analfabetos, acesso ao ensino primário e busca da conclusão de todo o ciclo da educação básica em inúmeros países¹¹⁴⁸.

¹¹⁴⁴ LESSARD; TARDIF, 2013.

¹¹⁴⁵ Como os Municípios no Brasil, por exemplo.

¹¹⁴⁶ LESSARD, *Opus citatum*, 2013.

¹¹⁴⁷ CAGGIANO, 2009.

¹¹⁴⁸ *Ibidem*.

As disposições normativas sobre a fundamentalidade da educação no seu aspecto formal, já foram acima delineadas no que se refere a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional.

Para se trazer uma ideia substancial do direito à educação, partir-se-á para hermenêutica filosófica, em especial Hans-Georg Gadamer e Paul Ricoeur. O primeiro traz alguns pressupostos básicos da compreensão de cada ser humano como o círculo hermenêutico, a distância temporal para a compreensão, a história efetual, o entendimento de que a compreensão se refere à história e a linguisticidade. Ricoeur aponta que a hermenêutica é a compreensão por meio do texto.

Gadamer aponta que em qualquer interpretação o ser humano para compreender utilizará de seus preconceitos¹¹⁴⁹ pré-existentes, sem os quais não há possibilidade de compreensão¹¹⁵⁰.

Quem quiser compreender um texto realiza sempre um projetar. Tão logo aparece um primeiro sentido no texto, o intérprete prelineia um sentido do todo. Naturalmente que o sentido somente se manifesta porque quem lê o texto lê a partir de determinadas expectativas e na perspectiva de um sentido determinado. A compreensão do que está posto no texto consiste precisamente na elaboração desse projeto prévio, que, obviamente, tem que ir sendo constantemente revisado com base no que se dá conforme se avança na penetração do sentido¹¹⁵¹.

Desta forma para se compreender há necessidade de uma compreensão prévia do algo que se deseja entender, um conhecimento prévio. Para tanto se precisa da chamada distância temporal que é preenchido pela herança história que permite chegar a tradição¹¹⁵². Um pensamento histórico precisa pensar sua própria historicidade. “Uma hermenêutica adequada à coisa em questão deve demonstrar na própria compreensão a realidade da história”¹¹⁵³. Gadamer chama isso de “história efetual”: “Entender é, essencialmente, um processo de história efetual”¹¹⁵⁴.

A história efetual significa que o pesquisador que estuda um objeto, em um determinado ponto histórico, está também inserido neste ponto histórico. O estudo não é

¹¹⁴⁹ Há uma distinção entre preconceitos positivos e negativos. Os primeiros são os conceitos prévios que permitem a compreensão. O segundo é a feliz ideia, quando se compreende o objeto não a partir dele, mas a partir da própria pessoa que compreende, ou seja, por meio de suas próprias convicções, sem estar aberto aquilo que se pretende compreender. O entendimento é fechado conforme a própria pessoa.

¹¹⁵⁰ GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

¹¹⁵¹ *Ibidem*, p. 402.

¹¹⁵² *Ibidem*.

¹¹⁵³ *Ibidem*, p. 448.

¹¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 448.

distanciado do intérprete, já que para compreendê-lo, o intérprete precisa construí-lo, por meio da distância que será dada pela tradição e pelo preconceito.

Todo presente finito tem seus limites, pois a pessoa está situada em uma posição que limita a possibilidade de ver¹¹⁵⁵. Desta forma, o conceito da situação pertence ao de horizonte: “o âmbito de visão que abarca e encerra tudo o que pode ser visto a partir de um determinado ponto”¹¹⁵⁶.

A consciência se transporta a horizontes históricos, mas que na realidade é somente um único horizonte histórico que abarca a profundidade histórica e se move para além das fronteiras do presente¹¹⁵⁷. “O passado próprio e estranho, ao qual se volta a consciência histórica, forma parte do horizonte móvel a partir do qual vive a vida humana e que a determina como sua origem e como sua tradição”¹¹⁵⁸

Assim “compreender é sempre o processo de fusão desses horizontes presumivelmente dados por si”¹¹⁵⁹. O conhecimento somente é possível quando o passado é entendido em sua continuidade com o presente¹¹⁶⁰. Interpretar sempre será esta fusão de horizontes, fundem-se e não confundem-se, tornam-se reais em continuidade um com o outro, sem rupturas históricas, entre o passado e o presente.

O ser humano é um ser histórico que se afirma na história mediante a fusão de horizontes. Assim Gadamer aponta que a linguisticidade é a característica da existência do ser humano no mundo, pois sua existência ou experiência no mundo, é uma experiência da linguagem¹¹⁶¹.

Nesse sentido a fundamentalidade da educação não é simplesmente uma comparação histórica entre o passado e o presente, ou quantas normas na Constituição, ou textos de leis, ou tratados, estão dispostos em um ordenamento. Isto é importante, mas não caracteriza toda sua fundamentalidade.

A sua fundamentalidade está não na comparação, mas na análise contínua do passado com o presente, o que possibilita afirmar que a educação é essencial à vida de qualquer pessoa e à sociedade. Ao compreender o passado em continuidade com o presente, sem uma feliz ideia, aberto ao objeto de estudo (educação), chega-se a conclusão de que a educação, muito

¹¹⁵⁵ GADAMER, 1997.

¹¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 452.

¹¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 455.

¹¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 457.

¹¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹¹⁶¹ *Ibidem*.

mais do que um direito fundamental, é essencial a vida de qualquer ser humano na terra, não apenas por dar um contexto entre a família e a sociedade, e entre a infância e a maturidade, segundo Walzer, como também ser um instrumento que possibilita o reconhecimento do outro de igual consideração e respeito, conforme Honneth.

Ricoeur aponta que a compreensão é realizada pela interpretação dos textos; compreende-se pelos sinais da humanidade depositados em inúmeras obras; “compreender é compreender-se diante do texto”¹¹⁶². Isso significa que o leitor deve expor-se ao texto e receber um si mais amplo, seria uma forma de resposta mais apropriada a proposição de mundo, um mundo tal que possa habitá-lo¹¹⁶³: “compreender é compreender-se diante do texto”¹¹⁶⁴.

A educação, como direito fundamental material, deve ser analisada do passado em continuidade com o presente, provocando uma união de horizontes; distanciamento que permite a compreensão. A fundamentalidade do direito a educação está no pêndulo entre tempos diante do texto, permitindo que o intérprete se perca e se ache ao projetar o círculo hermenêutico, comparando a parte com o todo e o todo com a parte, mediante o preconceito e a tradição.

O entendimento que a educação é essencial por dar um novo contexto a pessoa, que não aquela de sua família, nem a da sociedade, bem como, lhe permitir que haja um meio termo entre sua infância e a maturidade, possibilita que a educação seja um instrumento de formação da personalidade.

Personalidade mutável, extremamente adaptável neste mundo hodierno, que precisa buscar o reconhecimento do outro como de igual consideração e respeito; através dos conflitos, da pessoa com ela e com outras, que a educação naturalmente permite, pois faz parte do aprendizado de qualquer pessoa. Isto pode evitar que os fundamentalismos¹¹⁶⁵ existentes em todas as sociedades hodiernas sejam vencidos ou apaziguados, inclusive os da sociedade brasileira.

A possibilidade de ensinar por meio do exemplo – com respeito, tolerância e reponsabilidade – somente poderá ser realizada quando houver possibilidade de conflitos que permitam o reconhecimento e, conseqüentemente, o respeito do outro de igual consideração e

¹¹⁶² RICOEUR, Paul. **Hermenêutica e ideologias**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

¹¹⁶³ *Ibidem*.

¹¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 68.

¹¹⁶⁵ Palavra que difere da fundamentalidade do direito a educação. Fundamentalismo, como dito acima, é a defesa da tradição de forma arraigada, ferrenha, inquestionável.

respeito. Para tanto, a pessoa precisa estar aberta, dever ser ensinado que sua feliz ideia, que porventura exista, precisa ser colocada de lado, para que se possa compreender o outro e reconhecê-lo como de igual consideração e respeito.

Explanados a sociedade pós-moderna, sua relação com os direitos humanos/fundamentais, bem como, a educação como direito fundamental material, cabe esmiuçar, o embate ideológico existente no Brasil referente a educação.

Faz parte da história brasileira a definição dos papéis dos entes na execução das políticas públicas educacionais e de ações envolvendo a educação. No Império, a lei geral de 1827 indicava que a responsabilidade pela educação primária caberia às províncias, enquanto que ao poder central seria de responsabilidade do ensino superior¹¹⁶⁶. Isto reforça o visto acima, na educação nas Constituições, a prevalência da política educacional voltada ao ensino superior, forte tradição do campo educacional brasileiro, que somente foi revertido com a prioridade dada à educação básica na Constituição de 1988.

As Constituições, os ordenamentos baseados nelas e a tradição política brasileira, firmaram um modelo no qual existe separação entre os sistemas educacionais da federação, sendo característico de algumas regiões a desarticulação e a falta de coordenação, tanto da União em relação a política nacional, quanto dos Estado em relação a política estadual/regional.

Quando a Constituição de 1981 estabeleceu que ficava a cargo dos governados a definição de gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário¹¹⁶⁷ inicia um aprofundamento das desigualdades regionais que perduram até hoje. Assim, Estado mais preocupados com o seu desenvolvimento investiram fortemente na construção de um sistema educacional público, hoje apresentando resultados educacionais acima dos demais¹¹⁶⁸.

No período militar, a relação entre educação e federalismo aponta que ocorreu a expansão dos serviços, de programas e de projetos, sob novas bases políticas, administrativas e financeiras “marcadas por uma forte centralização no plano federal, que se revestia, paradoxalmente, de características tecnocráticas e clientelistas na implementação desconcentrada da política no plano subnacional”¹¹⁶⁹.

¹¹⁶⁶ ABRUCCIO, 2010.

¹¹⁶⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez., 2008.

¹¹⁶⁸ Por exemplo, a diferenciação de notas entre o Estado de São Paulo e o do Pará na subseção 1.4.2.

¹¹⁶⁹ ABRUCCIO, *Opus citatum*, 2010, p. 58.

O processo de redemocratização iniciada na década de 1980 coloca em evidência a temática da descentralização associada com a municipalização. A descentralização, para seus defensores, permitiria maior eficiência e participação dos agentes locais na definição e execução das políticas. Em contrapartida, o grupo de pedagogos mais radicais destacava que a descentralização poderia gerar mais desigualdades no acesso à educação, em razão das diferenças regionais. Assim, para os críticos da descentralização,

O movimento descentralizador do ensino, consagrado pela Constituição Federal de 1988, não tem uma causa única: comporta as explicações históricas apresentadas sobre o envolvimento das esferas administrativas, acresce que procurou responder ao movimento político pela democratização que, entre outras medidas, propunha a descentralização como resposta à centralização vivenciada no período autoritário militar e, também, ao movimento descentralizador proposto por agências internacionais experimentado em países da região¹¹⁷⁰.

Essas diferenças serão resolvidas no processo de elaboração da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, já acima dispostas com críticas. Foi nelas que este embate político em torno da descentralização ou centralização tomou forma, e ainda hoje é bastante discutido.

Importante trazer um ponto característico dos Estados federados, que já foi dito anteriormente¹¹⁷¹. A descentralização faz parte do Estado federal, de qualquer tipo. Um Estado federal pode ser mais ou menos descentralizado, mas sempre apresentará descentralização por ser característica indissociável de sua natureza. De acordo com García-Pelayo, o Estado federal é uma síntese dialética de duas tendências contraditórias: a unidade e a descentralização. Ou seja, é uma tensão, entre a unidade, representada pela centralização, e a descentralização. O meio termo é o caminho a ser buscado e alcançado.

Passa-se ao embate ideológico vivenciado na educação, que tem contornos e influências no Estado Federal. Para entender o processo de elaboração de leis e políticas públicas relacionadas à educação no Brasil é necessário identificar os projetos de sociedade em disputa pelas duas principais ideologias presentes na área.

De um lado, há aqueles que defendem uma forte participação do Estado, como instituição maior, tendo a União como ente coordenador e executor de políticas públicas. De outro, os defensores de um papel do Estado, como instituição maior, mais restrito, sendo função da União a coordenação e a regulação das políticas centrais. O embate ideológico

¹¹⁷⁰ OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educ. Soc.* [online]. vol.34, n.125, pp. 1031-1047, 2013, p. 1035.

¹¹⁷¹ Ver seção 1.2.

marca a histórica da educação brasileira entre os denominados humanistas-radicais e os liberais¹¹⁷², tendo implicações não apenas na administração, como também no pedagógico e no jurídico.

No que se refere ao campo pedagógico, os humanistas-radicais advogam que a finalidade da educação é substantiva e política¹¹⁷³, em que se pretende alcançar a formação de um cidadão capaz de participar ativamente de uma sociedade, excludente e desigual, e que apenas por meio da educação da população poderá ultrapassar essa realidade. Os liberais estão mais preocupados com uma educação formal ou instrumental¹¹⁷⁴ que prepare adequadamente para o trabalho, única forma de uma pessoa, por seus próprios méritos, mudar a sua realidade e a de outras¹¹⁷⁵.

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, este embate se manteve presente, não tendo havido consenso entre os constituintes¹¹⁷⁶, pois optaram por decisões que complementassem as duas visões, como já se abordou de forma resumida e mais adiante será explicada de forma mais contundente.

Antes, porém, importa ressaltar que o embate acima destacado interessa a este trabalho por colocar o direito à educação no âmbito do pluralismo e da igualdade.

Podemos imaginar a igualdade educacional como forma de provisão de bem-estar social, na qual todas as crianças, consideradas futuras cidadãs, têm a mesma necessidade de conhecimentos, e na qual se realiza melhor o ideal de afiliação quando aprendem as mesmas coisas. Não se pode permitir que sua educação dependa da posição social ou da capacidade econômica dos pais. (Permanece a dúvida se deveria depender das convicções morais e políticas dos pais, pois os cidadãos democráticos podem discordar com relação ao que os filhos precisam aprender)¹¹⁷⁷.

O grupo de pedagogos radicais (expressão dada por Walzer e que equivale aos humanistas-radicais utilizados neste estudo) entende que a educação deve ser igual para todos (como o currículo, a formação de professores e os sistemas de avaliação), predominantemente pública, da creche à universidade, pois para esses pensadores “a própria democracia é impossível sem um programa público de educação contínua”¹¹⁷⁸.

¹¹⁷² TARDIF; LESSARD, 2013.

¹¹⁷³ DEMO, 1990.

¹¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹¹⁷⁵ Percebam o radicalismo das duas posições. Não há um meio termo que englobe tanto a formação da pessoa como um cidadão participativo de uma sociedade excludente e desigual, como a educação instrumental necessária a um país que precisa modificar sua economia e atribuir maior qualificação ao trabalho, que proporcione aumento de renda.

¹¹⁷⁶ BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDV/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. *Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, jul./out., 2010.

¹¹⁷⁷ WALZER, 2003, p. 276-277.

¹¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 285.

Os liberais advogam que a educação básica permite que o indivíduo encaminhe sua formação a partir de suas necessidades e interesses. Advogam uma base curricular comum, mas valorizam experiências pedagógicas diversificadas, tanto no âmbito público, como no privado. “A carreira aberta aos talentos é um princípio estimado pelo liberalismo norte-americano, e sempre se argumentou que as escolas deviam adaptar-se aos requisitos da carreira”¹¹⁷⁹.

Walzer destaca a necessidade de os professores estarem comprometidos com as disciplinas fundamentais necessárias para o convívio em uma sociedade democrática, pois tentarão distribuir conhecimentos entre os alunos e elevá-los a um mesmo nível¹¹⁸⁰. É importante que os professores busquem resultados iguais com seus alunos, e não os diferenciem. “A finalidade não é reprimir diferenças, mas, pelo contrário, adiá-las, para que as crianças aprendam primeiro a ser cidadãs – trabalhadores, administradores, comerciantes e profissionais somente mais tarde”¹¹⁸¹.

Desta forma, “todos estudam as matérias que os cidadãos precisam conhecer. A escola deixa de ser monopólio de poucos; não comanda mais automaticamente a posição e os cargos”¹¹⁸² e torna-se capaz de proporcionar a moeda comum da vida política e social¹¹⁸³. Assim Walzer faz apontamentos sobre a questão do tempo necessários para garantir a cidadania:

Mas não está claro exatamente quanto tempo se leva para aprender o “catecismo social” ou quase conhecimentos estão inclusos em saber ganhar a vida numa cidade moderna. Decerto é preciso ter algo além dos conhecimentos da escola da vida, senão a escola seria completamente desnecessária. Nem seria satisfatório, do ponto de vista democrático, que algumas crianças fossem rapidamente para as ruas, enquanto os pais das outras comprassem uma educação adicional que lhes desse acesso a locais privilegiados da cidade. Por esse motivo, todo avanço da idade de sair da escola tem sido uma vitória para a igualdade. Em determinado ponto, porém, isso deve deixar de ser verdadeiro, pois não pode ser que um só rumo na vida seja apropriado para todas as crianças. (...) jamais haverá uma comunidade política de cidadãos iguais se a escola for o único caminho para a responsabilidade adulta (...) A cidadania igualitária requer formação fundamental em comum – sua duração exata é questão de debate político; mas não requer uma carreira educacional uniforme¹¹⁸⁴.

¹¹⁷⁹ WALZER, 2003, p. 300.

¹¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹¹⁸¹ *Ibidem*, p. 277.

¹¹⁸² *Ibidem*, p. 277-278.

¹¹⁸³ *Ibidem*.

¹¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 283.

Retomando o embate brasileiro. No que se refere ao Estado federal, a partir da Constituição de 1988, os humanistas-radicais alegam que as políticas neoliberais utilizaram o processo de descentralização como mote para imprimir significativas responsabilidades da educação básica aos Municípios, sem lhes dar as condições financeiras e técnicas necessárias¹¹⁸⁵. Os liberais destacam que o passado de centralismo da União tornou a gestão pública burocratizada, lenta e com pouca efetividade, prejudicando o desempenho e a qualidade da educação¹¹⁸⁶.

O grupo dos educadores inicialmente “perdedor”, visto que a principal lei educacional, LDB, não retratou suas principais aspirações, saiu vitorioso com a institucionalização da Conferência Nacional de Educação. Essa conferência é um espaço aberto pelo poder público (portaria ministerial nº. 10/2008 do Ministério da Educação), para viabilizar uma maior participação da sociedade no desenvolvimento da educação nacional.

Também se tornou o local de uma articulação mais orgânica em torno das propostas e um meio fundamental para legitimá-las, resultando na criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), no âmbito do Ministério da Educação pela portaria nº. 1.407/2010 e pela lei nº. 13.005/2014 (PNE 2014-2024), na promulgação da lei do PNE e na institucionalização de um possível Sistema Nacional de Educação, questões a serem abordadas neste trabalho.

A questão do papel do Estado no financiamento, na regulação e na implementação de políticas públicas educacionais, em diferentes níveis de relações intergovernamentais, estão presentes na organização brasileira desde a proclamação da República¹¹⁸⁷. A seção seguinte apresenta essa questão tendo como foco a Constituição de 1988 e a legislação educacional decorrente, relacionando-as com as concepções de cooperação, colaboração e coordenação.

4.2.1 Embate ideológico nos escritos sobre educação, envolvendo centralização e descentralização

A legislação educacional e os estudos sobre colaboração, cooperação e coordenação intergovernamental, sofrem falta de uniformidade e detalhamento de como ocorreriam, quais

¹¹⁸⁵ AZEVEDO, Janete Maria Lins de; SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012.

¹¹⁸⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 47, número 1, janeiro-abril, 1996.

¹¹⁸⁷ Destacando que desde a Constituição de 1824 a educação primária foi conferida aos Estados/Províncias e à União, a educação superior, precisamente, as universidades.

instrumentos, jurídicos e administrativos, seriam utilizados e que base jurídica necessitariam para sua efetivação.

Nos últimos anos surge com destaque a proposta de um Sistema Nacional de Educação que com base no Plano Nacional de Educação seria capaz de dar certa organicidade às políticas públicas na área, possibilitando, segundo esses estudos, a igualdade na qualidade da oferta da educação nacional. Esta seção, trás um relato de alguns desses estudos.

Para Abruccio, o regime de colaboração na educação básica exigiria fundamentalmente três coisas: “a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios”¹¹⁸⁸. O autor também associa o regime de colaboração à criação e implementação de um Sistema Nacional de Educação, temática que tem ocupado tempo significativo de discussões nos fóruns educacionais desde 2010.

Mas, o que é o Sistema Nacional de Educação? Apresenta uma conceituação difícil de ser realizada. Demerval Saviani, um de seus principais mentores, o SNE, em uma perspectiva mais geral, representa a união de vários serviços educacionais desenvolvimento no território brasileiro pelos entes¹¹⁸⁹. Ao mesmo tempo em que, administrativamente, representaria a organização intencional dos meios com vistas a se alcançar fins educacionais nacionais¹¹⁹⁰.

Saviani especifica um pouco mais o que seria o SNE, destacando a definição de normas e procedimentos comuns para todo o território, garantindo educação com o mesmo padrão de qualidade a todos¹¹⁹¹. Pode-se observar o caráter impositivo da participação dos entes no SNE, maculado de inconstitucionalidade por desrespeito ao pacto federativo e a autonomia dos entes:

É preciso instituir um sistema nacional em sentido próprio e que, portanto, não dependa das adesões autônomas e a *posteriori* de estados e municípios (...) Não se trata, pois de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional¹¹⁹².

Saviani presente propostas que sugerem alterações na Constituição e na própria legislação pública como, por exemplo, a atribuição ao Conselho Nacional de Educação de funções normativas e deliberativas do sistema, com autonomia, representatividade e

¹¹⁸⁸ ABRUCCIO, 2010, p. 65.

¹¹⁸⁹ SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set., 2010.

¹¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹¹⁹¹ *Ibidem*.

¹¹⁹² *Ibidem*, p. 777.

legitimidade, uma instância permanente e renovada periodicamente por critérios distintos daqueles que vigoram na política partidária¹¹⁹³.

Essa instância exercerá “funções correspondentes ao Legislativo e ao Judiciário, pois além de baixar as normas de funcionamento do sistema, julga as eventuais pendências e decide, em última instância, sobre os recursos das instâncias inferiores”¹¹⁹⁴. O referido conselho teria inúmeras atribuições administrativas, legislativas e judiciárias, o que afetaria não apenas a separação de poderes, como também o pacto federativo.

Trata-se de “um órgão de Estado e não de governo. Deve (...) gozar de autonomia financeira e administrativa, não podendo ficar, como hoje ocorre, na dependência total do Executivo”¹¹⁹⁵. Isso representaria na criação de um órgão parecido com o Ministério Público, que detém autonomia e demais prerrogativas que lhe permitem independência dos demais poderes.

Outro órgão de suma importância para este sistema, conforme Saviani, diz respeito ao Fórum Nacional de Educação em que seria um órgão representativo da sociedade civil, passível de reunião periódica, com tarefa de acompanhamento, de definição da política nacional, das diretrizes da execução orçamentária, o Plano Nacional de Educação, bem como, sua avaliação e redefinição de diretrizes, prioridades e objetivos, para um novo plano a ser executado posteriormente¹¹⁹⁶. Assim o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação constituirão as instâncias máximas de deliberação e avaliação do Sistema Nacional de Educação¹¹⁹⁷.

O referido autor quando aborda a cooperação o faz em referência ao regime de colaboração entre os entes, conforme disposto na Constituição. Aponta atividades a serem desempenhadas em conjunto pela União e Estado, por exemplo, a formação de professores, a definição de carreiras e as condições de exercício docente, já que os Municípios não teriam condições de arcar com estas matérias¹¹⁹⁸. Aos Municípios caberia “a construção e conservação dos prédios escolares e de seus equipamentos, assim como sobre a inspeção de suas condições de funcionamento, além, é claro, dos serviços de apoio como merenda escolar

¹¹⁹³ SAVIANI, 2010.

¹¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 778.

¹¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁹⁸ *Ibidem*.

e transporte escolar”¹¹⁹⁹. E for possível compreende a proposta no contexto de pequenos Municípios para grandes e médios, trata-se de um grande retrocesso.

Saviani destaca as novas atribuições que teriam os entes federados com a institucionalização do SNE, sempre submetidos a um regime de colaboração sob a coordenação da União.

Em suma, o Sistema Nacional de Educação integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federados, sob coordenação da União. (...) a repartição de atribuição não implica exclusão da participação dos entes (...) Eles participação por meio dos respectivos colegiados, acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. E assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem, por meio das secretarias e conselhos estaduais de Educação e das secretarias e conselhos municipais de Educação, sempre que tal procedimento venha a concorrer para a flexibilização e maior eficácia da operação do Sistema Nacional de Educação, sem prejuízo, evidentemente, do comum padrão de qualidade que caracteriza o Sistema Nacional de Educação¹²⁰⁰.

O autor finaliza destacando a necessidade de um Plano para a organicidade do SNE, sugerindo a articulação deste com o Plano Nacional de Educação. Sua posição, apenas de ser referência na área, não é unânime, sendo possível identificar outras posições sobre o SNE.

Os debates nacionais, dos últimos cinco anos, sobre educação tem focado a discussão na efetivação do regime de colaboração, inclusive a temática (O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração¹²⁰¹) da II Conferência Nacional de Educação, em novembro de 2014 traz estas referências.

De forma resumida, pois em seguida será mais detidamente analisado, envolvendo principalmente a cooperação e o Estado federal, cabendo neste momento pontuar o embate ideológico, e o quanto por vezes anda em descompasso com o ordenamento. Alegando a falta de condições da maioria dos municípios brasileiros para gerenciar de forma equitativa e qualitativa a educação fundamental, a Conferência propõe, de forma central, a criação de um Sistema Nacional de Educação. Para alguns, o eixo de produção seria a definição legal do

¹¹⁹⁹ SAVIANI, 2010, p. 779.

¹²⁰⁰ *Ibidem*, p 780.

¹²⁰¹ CONAE – Conferência Nacional de Educação. CONAE 2014. **O PNE na articulação do sistema nacional de educação**: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, documento-referência. 2014.

princípio constitucional do regime de colaboração, “explicitando as competências próprias dos entes federados e regulamentando as ações que o efetivem no âmbito dos sistemas”¹²⁰².

De forma geral, a tese da impossibilidade de ofertar um ensino público de qualidade, capaz de diminuir as desigualdades sociais em todo o território nacional, é utilizada como justificativa para a defesa do papel central da União, em todos os níveis da educação. Assim, o que os educadores defendem é uma centralização de competências e funções como o “planejamento e gestão, avaliação, financiamento, formação inicial e continuada dos trabalhadores em educação, além de garantia das condições de oferta de ensino com qualidade social”¹²⁰³.

Há também propostas mais diretas como a do Senador Cristovam Buarque que sugere a federalização da educação básica. A União assumiria o planejamento das escolas, o currículo, a carreira dos professores (seleção, salários), a avaliação, a infraestrutura das escolas, dentre outras funções, ficando os Estados e Municípios, talvez, a merenda e o transporte escolar¹²⁰⁴. Os críticos a esta proposta alegam que se voltaria a uma realidade já vivenciada pelo Brasil em anos anteriores, além do mais, questionam com base em que constatações a União pode ser considerada como exemplo de excelência em gestão pública?

E mais, esta proposta é profundamente inconstitucional, totalmente divergente do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional. Isto não é somente inconstitucional, como também o é derrogar a organização do Estado federal constitucionalmente estabelecida¹²⁰⁵. Esta proposta e as demais, analisadas aqui e na próxima seção, parecem não se preocupar com a organização do Estado; pelo contrário, entendem como um obstáculo, como se bastasse centralizar tudo, no que se refere a educação, para que os problemas desapareçam, para que se possa viver “num mar de rosas”.

Isto não é enfrentar a política, não é fazer política, não é ser coerente com o ordenamento pátrio, constitucional e infraconstitucional, isto nem sequer é ser responsável como apontam os diversos doutrinadores e políticos. Isto, na opinião deste trabalho, não tem o

¹²⁰² LUCE, Maria Beatriz; SARI, Marisa Timm. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 265.

¹²⁰³ MACHADO; VELTEN, 2013, p. 1114.

¹²⁰⁴ BUARQUE, Cristovam. **Educação integral de qualidade para todos os brasileiros**. Federalizar? 2013. Disponível em: <http://www.cristovam.org.br/portal3/biblioteca-cristovam-buarque/category/2-educacao.html#>. Acesso em 26/11/2015.

¹²⁰⁵ Importante frisar que o projeto de lei do Senado (PLS 320/2008) foi aprovado na Comissão de Educação, sendo destinado à Câmara dos Deputados (BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº. 320, de 2008**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/87084>. Acesso em: 26/11/2015).

intuito de melhorar a qualidade da educação, mas de dar os bônus de uma centralização a quem o deseja, e se despreocupar com os ônus. É, aparentemente, uma simples jogada política, disfarçado de propostas de melhorias educacionais, pois a centralização não irá melhorar a educação brasileira.

Federalizar, no sentido de centralizar, não é opção, não pode ser opção. Transformar o Estado federal em unitário é derrubar o ordenamento jurídico estabelecido na Constituição de forma sorrateira, por baixo dos panos. E a democracia? Pois, as decisões políticas não serão mais de vários centros, contudo, de um único centro. Engana-se que utilizando os pretensos conselhos, da forma que existem, conseguirão trazer conotação democrática. Isto é um erro, um retrocesso.

No âmbito do governo federal, o Ministério da Educação apresentou uma concepção diferente de Saviani em relação ao SNE, entendida como:

um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro¹²⁰⁶.

A institucionalização do SNE não implicaria em uma mudança radical na organização da educação brasileira, permanecendo a ideia de que cada ente deve ter seu sistema de ensino, mas orientado pelo SNE. No SNE não parece ser abolida a possibilidade dos entes decidirem ou não pela adoção do sistema.

Diversos autores na área educacional, entendem conforme Azevedo e Santos, ao destacarem que o regime de colaboração passou a ser defendido como um mecanismo de apoio/cooperação entre os entes, no intuito de políticas públicas voltadas para a educação com qualidade, considerando as assimetrias presentes na realidade brasileira e os problemas das municipalidades¹²⁰⁷.

No mesmo sentido, também ovacionada pelos educadores, os autores Oliveira e Ganzetti destacam que se está diante de um processo de institucionalização de relações entre os entes: “com a definição de atribuições, competências, formas de financiamento e criação de estruturas de gestão intergovernamentais, que constituem a organização do Estado brasileiro, ou seja, constituintes de política de Estado para a educação”¹²⁰⁸.

¹²⁰⁶ BRASIL. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC – do Ministério da Educação. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Brasília, junho de 2015c, p. 1.

¹²⁰⁷ AZEVEDO; SANTOS, 2012.

¹²⁰⁸ OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1033.

De forma geral, as propostas de um regime de colaboração pelos educadores partem do pressuposto de que há necessidade de uma reorganização estrutural na relação dos entes federativos, que seja possível ofertar uma educação com a mesma qualidade em todo o território nacional¹²⁰⁹.

Este pensamento vai de encontro ao defendido por Maria Hermínia Tavares de Almeida, que apresenta pensamento coerente com a situação do federalismo brasileiro:

a reordenação das relações intergovernamentais nas áreas sociais é necessariamente um processo de longa duração e a diferentes velocidades nos diversos estados e regiões. Mesmo que venha a ser orientada por políticas nacionais coerentes, jamais resultará em distribuição uniforme de competências e funções em todo o território nacional. Em outros termos, a participação relativa de estados e municípios - e de agências federais - no financiamento, decisão e gestão de cada uma das políticas sociais variará inevitavelmente pelo país afora. Por exemplo, em alguns estados a educação básica será integralmente de responsabilidade municipal, em outros apenas parcialmente e em outros ainda continuará de competência estadual. O mesmo ocorrerá com a saúde e assim por diante¹²¹⁰.

Há outras propostas sobre o regime de colaboração entre os entes federados na área educacional. O parecer do conselho Nacional de Educação nº. 9, de 30 de agosto de 2011, homologado pelo Ministro da Educação em 22 de novembro de 2011, aponta a implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação, centrando-se na análise da situação entre Municípios, na chamada colaboração horizontal, ou “regime de colaboração horizontal”¹²¹¹.

O parecer recomenda o trabalho em rede de Municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, com o objetivo de troca de experiência e soluções, conjuntas, de dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os Estados e a União, promovendo e fortalecendo uma cultura do planejamento integrado e colaborativo¹²¹².

Os arranjos veem instituir uma série de parcerias já formadas entre os entes e entre estes e a iniciativa privada. São acordo, convênios, consórcios firmados a partir de necessidade localizadas e que requerem articulação institucional para a sua efetividade.

¹²⁰⁹ Esquecem os educadores que a Constituição já estabeleceu o caminho a ser trilhado – pela cooperação –; e não por uma nova proposta de centralização.

¹²¹⁰ ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 10, n.28, p. 88-108, 1995, p. 100.

¹²¹¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº. 9, de 30 de agosto de 2011**, homologado pelo Ministro da Educação em 22 de novembro de 2011a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9396-pceb009-11&Itemid=30192. Acesso em 26/11/2015.

¹²¹² BRASIL, 2011a.

As articulações interinstitucionais dos municípios se dão com outros municípios, com os estados e com a União; registram-se também parcerias com o setor privado e com a comunidade. Conforme dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2011), dos 5.565 municípios brasileiros, 4.497 registraram articulação interinstitucional, 4.175 por meio de consórcios, 3.295 por meio de consórcios públicos com diferentes entes federados, 1.920 por meio de convênio de parceria com o setor privado e 1.203 com o apoio do setor privado ou com a comunidade. Essas relações são formalizadas pela constituição de fundos, pelo estabelecimento de convênios, contratos, consórcios e arranjos diversos¹²¹³.

Oliveira e Ganzeli fazem apenas uma análise do convênio voltado ao setor privado, em que 712 Municípios declararam ter estabelecido convênio com o setor privado na área da educação e 440 Municípios declararam ter recebido apoio do setor privado e da comunidade¹²¹⁴. Contudo, é um instrumento que também pode ser utilizado pelo setor público, não sendo exclusivo do privado. Em relação aos convênios, dos 5.565 Municípios, 2.903 declararam participar de algum convenio, sendo que somente 208 na área da educação¹²¹⁵. São pouquíssimos os consórcios entre os entes na federação, o que demonstra a baixa vontade política na atuação conjunta, em relação a educação.

Araújo critica essa flexibilidade do desenvolvimento da educação ao afirmar que: “forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local e visão estratégica, a partir de metas e resultados”¹²¹⁶.

A questão central para os educadores progressistas é que as relações institucionais de educação envolvendo os entes federativos, deveriam ocorrer como políticas de Estado, com caráter mais permanente, discutida amplamente pelos atores, no lugar de políticas de governo, com tempo determinado e com decisões de gabinete.

O regime de colaboração nos estudos analisados possui um viés bastante centralizador. Sempre envolvem a participação da União, apesar de destacarem discussões em comitês ou comissões paritárias com a participação dos entes federados e de representações diversas, entre as quais professores e alunos. Centralização reconhecida por Azevedo e Santos:

Estamos longe de uma colaboração/articulação que venha a fortalecer a RMR¹²¹⁷ em seu conjunto como espaço metropolitano, porque inexistem

¹²¹³ OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1035

¹²¹⁴ *Ibidem*.

¹²¹⁵ *Ibidem*.

¹²¹⁶ ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013, p. 795.

¹²¹⁷ Região Metropolitana de Recife.

iniciativas voltadas para praticas colaborativas horizontalizadas, que sequer vem sendo consideradas no âmbito da educação¹²¹⁸.

O regime de colaboração e o Sistema Nacional de Educação se exarticulam por meio do Plano Nacional de Educação. Desde a Constituição de 1934, as ações nacionais da educação deveriam contar com um PNE. Essa exigência continuou presente na primeira LDB (lei nº. 4.024/1961) e na Constituição de 1988.

A essência do PNE será abordada quando da análise da proposta dos educadores estabelecida na CONAE-2014, mais adiante. Por enquanto cumpre estabelecer algumas críticas ao PNE.

Uma das principais metas do plano, a fixação do gasto público em educação em proporção ao Produto Interno Bruto é, atualmente, preceito contemplado na Constituição da República, artigo 214, inciso VI, da Constituição de 1988, com alterações da Emenda Constitucional nº. 59 de 2009, que põe em destaque uma das principais discussões da agenda pública educacional que é o papel da União no financiamento da educação básica de qualidade.

Há críticas às propostas de criação de um SNE e ao próprio PNE aprovado. Naércio Menezes Filho em entrevista ao Valor Econômico questiona se o PNE “ajudará a educação brasileira a alcançar os padrões de excelência que a sociedade tanto necessita?”¹²¹⁹. Para este autor provavelmente não, pois o PNE foi concebido pelos movimentos corporativistas para conseguir transferir mais recursos da sociedade para si próprios, sem que haja cobrança de mais eficiência na aplicação desses recursos¹²²⁰.

Hoje a educação é mantida por recursos de impostos vinculados, segundo o autor, (exemplo de 25% de gastos mínimos dos Municípios) e que o PNE pretende inverter esta lógica, necessitando para tanto garantir uma maior participação do governo federal no montante de gastos¹²²¹. Porém, a maior crítica do pesquisador recai sobre a ausência de propostas relacionadas ao aprendizado dos alunos¹²²² Mais recursos não significam melhorias da qualidade, sendo isso facilmente constatado nos Municípios que recebem os Royalties do petróleo e que continuaram com pífios resultados nas políticas sociais¹²²³.

¹²¹⁸ AZEVEDO; SANTOS, 2012, p. 569.

¹²¹⁹ FILHO, Naércio Menezes. **O Plano Nacional de Educação**. 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniaio/3618036/o-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 26/11/2015.

¹²²⁰ *Ibidem*.

¹²²¹ *Ibidem*.

¹²²² *Ibidem*.

¹²²³ *Ibidem*.

Este trabalho já questionou a vontade de maior vinculação de receitas à educação, atentando para o fato de que desde a Constituição de 1934 há vinculação de receitas na área educacional e isto não parece ter surtido efeito desde lá. Talvez a saída não seja mais recursos, mas a interdependência dos entes, mediante a cooperação.

Naércio Menezes Filho destaca a resistência dos movimentos corporativistas às políticas de premiação por mérito¹²²⁴. Igualdade sem cobrança por resultados parece ser uma pauta dissociada dos avanços da gestão em geral e pública, em particular¹²²⁵.

Na mesma linha, Cláudio de Moura Castro critica as metas do PNE, apontando que caso vingue um Sistema Nacional de Educação, a burocracia e os custos aumentarão e a qualidade da educação piorará ainda mais¹²²⁶. “Como concebido, tal sistema engessa definitivamente o setor, entroniza o corporativismo e destrói o que quer fortalecer, o combalido federalismo”¹²²⁷.

Em relação a cooperação ao autor salienta dois documentos. O primeiro documento, de 2014, estabelece uma lei complementar para tratar do regime de cooperação, termo novo que, segundo o autor, esta substituindo o regime de colaboração previsto na Constituição¹²²⁸. O segundo documento, de 2015, cria um sistema complexo de instâncias consultivas e deliberativas entre os entes, que supostamente os ajudariam a resolver os problemas de qualidade e de equidade da educação¹²²⁹.

Em nenhum país sério as decisões sobre educação são tomadas por meio de negociações recorrentes e intermináveis entre sindicatos, professores, grupos de interesse e governos locais, estaduais e nacionais. O cipoal de instâncias burocráticas e consultivas propostas destrói qualquer possibilidade de políticas inteligentes, criando um nevoeiro de vozes cacofônicas. Há dezenas de países com regime federalista, incluindo Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Rússia, Suíça e Estados Unidos. O grau de descentralização e autonomia dessas federações é muito variável, mas em nenhuma delas há algo parecido com o que se propõe para o SNE, e todas estão bem nas avaliações da educação da OCDE, o Pisa¹²³⁰.

Indagando se o federalismo ajuda ou atrapalha o autor aponta que um estudo recente sobre o federalismo alemão mostra que com uma única iniciativa de educação infantil de

¹²²⁴ FILHO, 2014.

¹²²⁵ *Ibidem*.

¹²²⁶ CASTRO, Cláudio de Moura; ARAUJO E OLIVEIRA, João Batista; SCHWARTZMAN, Simon. **A educação ainda pode piorar**. 2015. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-educacao-ainda-pode-piorar,1715982>. Acesso em: 26/11/2015.

¹²²⁷ *Ibidem*.

¹²²⁸ *Ibidem*.

¹²²⁹ *Ibidem*.

¹²³⁰ *Ibidem*.

qualidade seria capaz de neutralizar as desigualdades regionais¹²³¹. “A lição é clara: para lidar com os problemas de equidade e qualidade são necessárias políticas focalizadas, viáveis e consistentes – e não arranjos institucionais complexos”¹²³².

Novamente, a projeção deste trabalho é no sentido de que a melhoria da educação, e das demais políticas públicas, da competência comum, poderão ter um avanço considerável em termos de melhorias nos serviços ofertados a população, caso haja uma atuação conjunta, interdependente dos entes, no Estado federal brasileiro.

Mozart Neves Ramos, membro do Conselho Nacional de Educação, defende a necessidade de mudança do modelo de educação, pois aplicar simplesmente mais dinheiro não resolve¹²³³. Advoga pela colaboração, mas em uma perspectiva mais localizada: “Possivelmente, o melhor caminho, quando há escassez de recursos técnicos e financeiros, é trabalhar em regime de colaboração mediante o conceito de território ou arranjo territorial”¹²³⁴

Percebe-se a defesa de uma cooperação e colaboração mais focalizada. Arranjos poderiam ser produzidos no âmbito dos Municípios e entre os Estados e seus Municípios. Isso implicaria em processos de negociação muito menos demorados e onerosos. Além de impediram uma uniformidade nas políticas educacionais que pode se tornar danosa ao equilíbrio político do Estado.

Ramos dá como exemplo a elaboração de parecer e resolução pelo CNE sobre o regime de colaboração posto em prática a partir dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), homologados em dezembro de 2011 pelo MEC¹²³⁵, vistos anteriormente. Destaca ainda os consórcios municipais (lei nº. 11.107/2005) como outro modelo de planos territoriais de educação¹²³⁶.

Há algumas experiências de cooperação entre Estados e Municípios sendo implementadas. O secretário de Educação do Estado do Ceará, Maurício Holanda Maia, em um seminário internacional sobre educação, em 2015, afirmou que elegeu a cooperação entre o governo Estado e os Municípios cearenses como o principal elemento para a melhoria dos

¹²³¹ CASTRO, 2015.

¹²³² *Ibidem*.

¹²³³ RAMOS, Mozart Neves. **Regime de colaboração e equidade educacional**. 2013. Disponível em: <http://www.institutomillennium.org.br/artigos/ptregime-de-colaborao-equidade-educacional/>. Acesso em: 26/11/2015.

¹²³⁴ *Ibidem*.

¹²³⁵ *Ibidem*.

¹²³⁶ *Ibidem*.

índices do ensino fundamental¹²³⁷. Oferecemos apoio financeiro e técnico aos municípios, mas respeitando, acima de tudo, as dinâmicas próprias desses entes federados”¹²³⁸

O governo do Ceará criou então incentivos ao esforço de gestão municipal em educação, em que a distribuição de recursos do ICMS passou a ser feita para os Municípios de acordo com o desempenho de suas escolas e um prêmio foi criado para aquelas que atingissem determinado resultado em um índice criado pela secretaria estadual¹²³⁹.

Pode-se concluir que apesar da pesquisa sobre o Regime de Colaboração ter envolvido inúmeros artigos em um período de 10 anos, são poucos aqueles que conseguem claramente dizer no que consiste esse regime, quais as estratégias concretas de colaboração a serem utilizadas e quais os procedimentos e instrumentos que devem ser utilizados. Além disso, talvez mais importante, não especificam se o regime deveria compor todas as áreas educacionais, ou se apenas algumas, como avaliação, financiamento e melhoria da qualidade da educação básica, por exemplo.

Do embate ideológico percebe-se falta de coerência técnico-jurídica e sua correspondência com a Constituição e com a organização do Estado. Muito do que foi dito corresponde a uma tentativa de recentralização, ainda mais contundente, da federação brasileira. Ou seja, para esses educadores, não basta apenas a centralização de recursos na União, o poder administrativo e decisório deve ser dado ao ente central, em prol de uma dita democracia.

Pouca ou quase inexistente são as relações intergovernamentais para ações no campo da educação, especificamente, ações conjunta, que provoquem interdependência dos entes; ou seja, a cooperação. Esta relação é praticamente inexistente na federação brasileira, como visto na quantidade de consórcios públicos municipais (208), dada a proporção de Municípios no Brasil (para mais de cinco mil), e o que se pretende com este embate ideológico é proclamar uma centralização dos ditames educacionais na União, em prol de uma pretensa qualidade educacional. Mas, como dito, centralizar não vai resolver, vai apenas engessar o sistema e destruir o Estado federal e seu federalismo.

¹²³⁷ MAZZITELLI, Fábio; PHILIPPE, Scerb. **Goiás prepara parceria inédita com setor privado para escolas públicas**. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/09/1677040-goias-prepara-parceria-inedita-com-setor-privado-para-escolas-publicas.shtml>. Acesso em: 26/11/2015.

¹²³⁸ *Ibidem*.

¹²³⁹ *Ibidem*.

No próximo capítulo as políticas públicas de financiamento (PDDE e FUNDEB), as propostas de governo e dos educadores sobre a educação básica e o chamado regime de colaboração (leia-se cooperação), serão mais detidamente analisadas.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, AS PROPOSTAS DO GOVERNO FEDERAL E AS PROPOSTAS DOS EDUCADORES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Os Estados democráticos têm dificuldades na prestação de serviços públicos por diversos motivos (ausência de capacidade administrativa, técnica, financeira, política), mas principalmente pelas disputas políticas, ideológicas e de interesses que rondam a implementação, execução e avaliação de políticas públicas.

O Estado federal almeja contornar isto ao distribuir poder de forma espacial e estabelecer limites e procedimentos a serem respeitados por todos os entes, no intuito de manutenção do Estado e de sua harmonia. Assim, a tensão entre a descentralização e a centralização precisa estar num meio termo, que possibilite a existência do Estado federal, com a proteção da autonomia dos entes e o federalismo como processo.

Pela proteção da autonomia e manutenção, a meio termo, da tensão entre centralização e descentralização, que o processo político no Estado federal pode ocorrer. Há maior possibilidade deste processo político por meio da democracia, possibilitar a harmonia entre os diversos atores das políticas públicas.

Como o Estado federal passou a buscar a interdependência das ações dos entes, consubstanciando em um federalismo cooperativo, as políticas públicas no Estado federal devem observar a cooperação. Pela Constituição de 1988 há um dever constitucional de cooperação, com base em um compromisso de solidariedade e na lealdade dos entes à Constituição, que permite afirmar que a cooperação deve orientar toda e qualquer competência, inclusive a educação.

As políticas públicas para serem concretizadas na sociedade precisam observar o Estado federal, o federalismo e seu processo político, bem como, o dever constitucional de cooperação, sem o qual muitos direitos fundamentais não serão realizados em sua plenitude.

Neste sentido, o foco da análise do PDDE, do FUNDEF/FUNDEB e das propostas dos educadores e do governo federal sobre o Sistema Nacional de Educação será o da cooperação federativa e o da observância dos fundamentos do Estado federal e de seu federalismo, dispostos na Constituição de 1988.

5.1 PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE

O Programa Dinheiro Direto na Escola foi instituído em 1995, pelo governo federal. Trazia uma novidade do ponto de vista da gestão pública na educação: foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União (oriundos predominantemente da contribuição social do salário-educação) diretamente para as escolas públicas. A inovação estava em o governo federal utilizar a modalidade de transferência automática e enviar recursos financeiros (de custeio e de capital) a serem executados na infraestrutura física e pedagógica pelas escolas públicas estaduais e municipais, sem interferências das secretarias de educação.

O objetivo principal tem em vista desburocratizar e descentralizar o repasse a gestão de recursos financeiros diretamente pelas escolas¹²⁴⁰. Para que isso ocorra, estas devem constituir uma Unidade Executora (UEX), entidade de direito privado, sem fins lucrativos e que possua representantes da comunidade escolar¹²⁴¹.

O programa teve sua primeira versão elaborada antes da LDB/1996. O quadro abaixo apresenta a evolução legal do programa.

Quadro 3 : evolução legal do PDDE

Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995	Dispõe sobre a assistência financeira da Autarquia – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados. Programa de Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (PMDE).
Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro de 1998	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências.
Medida Provisória nº. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional,

¹²⁴⁰ ADRIÃO, Theresa.; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

¹²⁴¹ *Ibidem*.

	e dá outras providências.
Resolução nº. 3, de 17 de fevereiro de 2003, FNDE	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, e dá outras providências.
Medida Provisória nº. 455, de 8 de janeiro de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências.
Lei nº. 11.947/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com a Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995, que deu origem ao referido programa, seu objetivo seria agilizar a assistência financeira da Autarquia – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados¹²⁴².

A Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro de 1998, institui o PDDE, no âmbito do FNDE, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes dos demais entes e às escolas de educação especial, qualificadas como entidades filantrópicas, ou por elas mantidas, (artigo 8º). O artigo 9º define quais recursos, repassados às escolas, deverão ser gastos com despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que possibilitem a garantia do funcionamento das escolas.

Nesta medida provisória o repasse de recursos, uma única vez ao ano e calculado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental e especial, será feito diretamente às escolas obedecendo a determinadas condições a serem estabelecidas pelo FNDE (artigo 10). O artigo 2º, anteriormente, já destacava que a transferência de recursos financeiros será efetivada, automaticamente, pela Secretaria Executiva do FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

¹²⁴² ADRIÃO; PERONI, 2007.

Importante ressaltar que o parágrafo único do artigo 11 define que a prestação de contas dos recursos financeiros transferidos, na forma do inciso I do parágrafo único do artigo 8º, será de responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantenedores dos estabelecimentos de ensino a eles vinculados.

A Medida Provisória nº. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, detalha a questão da relação entre os entes. O parágrafo único do artigo 12 define que os entes devem firmar termo de compromisso com o FNDE, no qual constará a obrigatoriedade de inclusão nos seus respectivos orçamentos dos recursos financeiros transferidos, na forma dos incisos I e II do parágrafo único do artigo 9º, aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como, a responsabilidade pela prestação de contas desses recursos.

A Resolução nº. 3, de 27 de fevereiro de 2003, do FNDE, aprovada *Ad Referendum* pelo Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo, apresenta de forma mais detalhada os critérios de transferências e prestação de contas dos recursos do PDDE, além de trazer alterações importantes ao referido programa. O artigo 1º, parágrafo único, define que o programa adotará o princípio redistributivo dos recursos disponíveis, de modo a contribuir para a redução das desigualdades sócioeducacionais entre as regiões do País. Na prática isso representou que as escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passassem a receber um valor/aluno diferenciado.

Gradativamente o programa foi ampliando as áreas em que atua. O Artigo 2º da resolução nº. 3 cita a aquisição de material permanente; a manutenção, conservação e pequenos reparos na unidade escolar; aquisição de material de consumo; capacitação profissional; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais. O parágrafo 4º do citado artigo traz como novidade a possibilidade do consorciamento entre escolas da mesma rede até o limite de 20 unidades, podendo estas constituírem uma única Unidade Executora.

O artigo 4º define que o FNDE, para operacionalizar o PDDE, contará com parecerias dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais e das Unidades Executoras cabendo-lhes, basicamente, acompanhar, receber, analisar e prestar contas dos recursos recebidos.

Sobre o processo de adesão ao programa, o artigo 5º destaca o caráter voluntário ao estabelecer que o atendimento às escolas beneficiárias do PDDE dependerá da formalização dos processos de adesão e de habilitação das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das UEX.

O artigo 7º, parágrafo único, estabelece que as escolas das redes estaduais e municipais, situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, selecionadas para atuação do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA –, deverão, preferencialmente, direcionar a aplicação dos recursos transferidos na aquisição de bens e na contratação de serviços que concorram para o alcance do padrão mínimo de funcionamento da escola, de acordo com orientação estabelecidas pela Direção Geral do FUNDESCOLA.

O PDDE é finalmente instituído pela lei nº. 11.947/2009, a partir do artigo 22. A grande diferença em relação ao início do programa em 1995, e que demonstra a ampliação de suas ações, é que agora o atendimento é feito não apenas às escolas públicas de ensino fundamental, mas às escolas públicas que ofertam educação básica nos Estados, Municípios e Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistências social ou de atendimento direito e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB – que ofertam programa de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

O programa desde sua criação, até o ano de 2014, apresenta um crescimento exponencial. O quadro a seguir apresenta os recursos repassados para as escolas entre 2009 e 2014, bem como, o número de escolas atendidas:

Quadro 4: Execução PDDE básico e ações – de 2009 a 2014

Exercício	Valor repassado	Número de escolas
2009	1.143.253.575,00	114.017
2010	1.426.711.942,36	117.786
2011	1.501.121.385,04	116.593
2012	2.037.644.837,56	116.593
2013	2.652.573.903,00	133.479
2014	2.499.401.135,46	134.354

Fonte: BRASIL. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas/PDDE. Dados Estatísticos.** 2015e. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-dados-estatisticos>. Acesso em: 27/11/2015.

Ao longo dos anos, – principalmente a partir de 2009 com a publicação da Emenda Constitucional n.º. 59, que ampliou a obrigatoriedade da educação a toda educação básica –, o modelo de repasse de recursos instituído pelo Programa passou a ter uma série de ações

agregadas ao denominado PDDE Universal, mostrando que o governo federal adota esse mecanismo de repasse de recursos em varias de suas políticas públicas¹²⁴³.

As pesquisas relacionadas ao PDDE abordam aspectos diferenciados do programa. Adrião e Peroni interpretam as consequências do programa para a esfera da gestão das escolas públicas em que analisaram as implicações da instalação do programa em cinco Estados para os sistemas estadual e municipal durante o ano de 2004 e chegaram a conclusão que o PDDE padronizou um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada¹²⁴⁴.

Em relação ao pacto federativo apontam os referidos autores:

Programa exige um único formato para sua constituição sem sequer ouvir os sistemas de ensino analisados. É provável que essa imposição tenha desrespeitado o pacto federativo, já que a União, por meio de um Programa, redefiniu o formato de gestão de todas as redes públicas de ensino, por vezes desconsiderando políticas em vigor¹²⁴⁵

Para Cruz, entretanto, o crescimento das transferências automáticas corresponde a maior democratização na assistência financeira aos Estados, Municípios e Distrito Federal, na medida em que, realizadas segundo critérios fundamentados nas prioridades dos sistemas de ensino, contribuem para a redução da assistência financeira segundo critérios político-partidários, o que, de modo geral, acontece nas transferências voluntárias¹²⁴⁶.

Moreira, ao analisar o PDDE entende que este acabou por constituir um modelo descentralizado de gestão financeira de programas educacionais (modalidade de assistências financeira automática)¹²⁴⁷ “considerando, fundamentalmente, a ampliação e a diversidade de ações do governo federal atendidos por tal mecanismos de repasse de recursos financeiros diretamente às escolas públicas”¹²⁴⁸. Isso resulta em um novo desenho de gestão de políticas públicas centradas em três conceitos: ação pública, *governance* e regulação¹²⁴⁹ que permitem uma maior participação horizontal de novos atores políticos.

¹²⁴³ São exemplos: PDE Escola, Ensino Médio Inovador, Escola Aberta, Educação Integral, PDDE mais Educação, Educação no Campo, Quadras Esportivas, Água na Escola, Mais Cultura, Atletas na Escola, Escola Acessível, Escola Integral e Escola Sustentável (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Módulo PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 5º ed. Brasília: MEC, FNDE, 2013).

¹²⁴⁴ ADRIÃO; PERONI, 2007.

¹²⁴⁵ *Ibidem*, p. 264

¹²⁴⁶ CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende Pinto; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

¹²⁴⁷ MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: análise do programa dinheiro direto na escola. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, p. 1-13, 2012.

¹²⁴⁸ *Ibidem*, p. 3.

¹²⁴⁹ *Ibidem*.

O referido autor critica o programa ao entender que ao focalizar em determinadas políticas, o PDDE abre caminho para a fragmentação da intervenção governamental no campo da educação¹²⁵⁰. Isso resultaria “no distanciamento, ou mesmo na ausência de políticas educacionais com caráter orgânico, que contemplem toda uma fase de formação”¹²⁵¹.

Dourado caracteriza as políticas focalizadas, do tipo PDDE, como programas e ações orientados pelo governo federal aos Estados e Municípios e as critica, pois elas seriam implementadas em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados¹²⁵². O autor faz parte de um grupo significativo de pesquisadores que advogam a necessidade de um sistema para a efetivação de processos cooperativos e colaborativos na educação.

Na legislação analisada sobre o PDDE, as palavras coordenação e colaboração não são citadas. Apenas a palavra cooperação é citada, uma única vez de forma direta, na lei nº. 11.947/2009, no artigo 28, parágrafo único, contudo, relacionado aos órgãos fiscalizadores. Estes poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do PDDE. De forma indireta, na Resolução nº. 3, de 27 de fevereiro de 2003, em seu artigo 5º, parágrafo 4º, quando da possibilidade de consórcio.

As Unidades Executoras, de natureza privada, criam maior flexibilidade na utilização dos recursos públicos pelas escolas. Trazem, ao mesmo tempo, uma maior participação da comunidade na definição, acompanhamento e controle dos gastos realizados pela escola. Mas isso não ocorre sem efeitos sobre a escola e no princípio da gestão democrática das escolas.

A maior parte das escolas toma suas decisões em colegiados, quando este passa a ter uma função predominantemente técnica, de fiscalização, podendo descuidar dos aspectos pedagógicos e políticos inerentes a sua função original. Isso vai de encontro ao que Touraine observa sobre a democracia atual, sobre a necessidade de “reconstruir o espaço político e fazer renascer convicções democráticas”¹²⁵³.

Portanto, a interferência federal sobre os sistemas estaduais e municipais pode ter consequências no funcionamento democrático e participativo desses sistemas. Ou seja, na educação não se pode simplesmente abordar as relações intergovernamentais entre os entes

¹²⁵⁰ MOREIRA, 2012.

¹²⁵¹ *Ibidem*, p. 12

¹²⁵² DOURADO, Luis Fernando. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

¹²⁵³ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996, p. 12.

federativos, como também, como essas relações interferem no dia-a-dia das escolas, em sua gestão e no seu planejamento.

No PDDE, a União adota um novo processo de centralização e descentralização no federalismo. Ela desconcentra a execução das políticas públicas para as escolas. Não se trata nem de repassar essa execução para os outros níveis de governo, mas de induzir a que os gestores das escolas e as comunidades sejam os responsáveis pela implementação das políticas públicas, assumindo o governo central a coordenação e avaliação dessas políticas. Como é o governo central quem estabelece as dimensões das políticas, o formato dos projetos e a forma de avaliação, torna-se o indutor de ações educacionais no âmbito nacional.

Isso representa uma atuação coordenadora da União sobre os entes, e nada de cooperação. Pauta-se em uma uniformização imposta, às avessas do pacto federativo, da solidariedade e da ausência de interdependência. Há uma imposição, passando-se por cima dos Estados, sem consultá-los. Uma política de extremos, da União às escolas, sem meio-termo.

Nesse sentido, uma nova forma de descentralização é a focalização em ações estratégicas definidas em âmbito nacional que caracterizam o programa. Estes aspectos podem ter, por um lado, bons resultados em escolas com muitas deficiências e em Estados e Municípios com recursos financeiros limitados. Por outro lado, as escolas muitas vezes ficam sobrecarregadas de projetos no intuito de angariar mais recursos financeiros, olvidando seus próprios projetos e do sistema que fazem parte.

O PDDE não tem propiciado a cooperação, apesar de ser uma possibilidade, mas está longe disso. O consorciamento, sendo um requisito para pequenas escolas obterem os recursos, poderia se transformar em um instrumento de troca de experiências, de realizações de ações conjuntas e de aprendizado de escolas de uma mesma rede.

O quadro abaixo resume os aspectos analisados da cooperação intergovernamental presente na política pública PDDE.

Quadro 5: análise da cooperação intergovernamental no PDDE

Questões	Respostas
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política ou da proposta em análise?	O Programa é coordenado e direcionado pelo Governo Federal. Porém, cada escola elabora a sua proposta de acordo com as suas necessidades, adequando-as às linhas do Programa.
2. Nos processos cooperativos como atuam os entes federativos?	O Governo Federal induz as políticas e atua diretamente na competência de outro ente federal.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s)	Apoio e correção de distorções na qualidade das

objetivo(s) da colaboração/cooperação?	redes e escolas.
4. Qual a estrutura da cooperação entre os entes?	Não há.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Não há necessidade de convênios ou consórcios para receber os recursos.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Não há concepção de cooperação. O Programa é centrado na coordenação do Governo Federal, colaborando com recursos para as escolas dos sistemas estaduais e municipais.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Sem necessidade.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Não há.
9. Financiamento da política	Recursos voluntários
10. Características da política	Estabilidade até o momento em que as escolas não necessitam mais de auxílio; pouca adaptabilidade; promoção do bem-estar geral está focada na administração da escola; qualidade de implementação (questão técnica) depende da coordenação federal; apresenta pouca coerência e coordenação com outras políticas; eficiência, é importante, pois leva os recursos diretamente à escola.

Fonte: elaborado pelo autor

Na próxima seção será discutido o FUNDEF/FUNDEB, para depois se alcançar as propostas do governo federal e dos educadores referentes às políticas públicas educacionais.

5.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF/ FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO/FUNDEB

A Constituição de 1824 criou uma dualidade de redes de ensino (educação básica às províncias; e superior à União) no federalismo brasileiro e provocou uma limitada articulação e coordenação nas redes de ensino, gerando por vezes desigualdades¹²⁵⁴. Tal situação foi mantida nas demais Constituições, em que Estados do Sul e Sudeste criaram sistemas de

¹²⁵⁴ FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; FRANÇA, Magna. **O federalismo e a educação no Brasil: financiamento da educação básica e proposições da CONAE – 2010**. Anais de congresso. ANPEDI, 2010.

ensino, ao passo que os do Norte e Nordeste não o fizeram deixando a cargo dos Municípios¹²⁵⁵.

O artigo 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias trouxe a imposição de aplicação, nos 10 (dez) anos seguintes ao da promulgação da Constituição de 1988, de 50% (cinquenta por cento) dos recursos do artigo 212¹²⁵⁶ para a eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, ao passo que seu parágrafo único impunha às universidades a descentralização de suas atividades.

A Emenda Constitucional nº. 14 de 1996 trouxe o FUNDEF, política pública responsável pela municipalização da educação básica e da descentralização educacional. O artigo 60 foi alterado e passou a impor que 60% (sessenta por cento) dos recursos do artigo 212 sejam aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério estabeleceu uma política de distribuição de recursos baseada na quantidade de alunos matriculados em cada Estado da federação e em um valor por aluno definido nacionalmente. Além da imposição de utilização de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF para o pagamento de professores.

Esta política representou um avanço significativo na educação básica ao iniciar e quase completar a municipalização do ensino fundamental. Ademais, representou uma espécie de distribuição de recursos com base em um padrão nacional, não o melhor, mas o viável naquele momento. Com o FUNDEF foi estabelecido um critério mais razoável de divisão de recursos vinculados, articulando os aportes financeiros às respectivas responsabilidades¹²⁵⁷.

O Fundo promoveu o incremento de matrículas e acentuada descentralização do ensino fundamental, sendo o primeiro ciclo assumido pelos Municípios (processo denominado de municipalização) e o segundo ciclo sendo dividido entre Municípios e Estados¹²⁵⁸. Por exemplo, entre 1997 e 2000 ocorreu uma significativa distribuição de matrículas no nível fundamental de ensino quando a matrícula total do setor público cresceu

¹²⁵⁵ OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Organizadores). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

¹²⁵⁶ Artigo que impõe a aplicação mínima de 18% para a União e de 25% para Estados e Municípios.

¹²⁵⁷ OLIVEIRA, *Opus citatum*, 2010.

¹²⁵⁸ ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, nº. 3, p. 431 a 458, 2002.

6,7% e um aumento de 34,5% das matrículas ofertadas na rede municipal de ensino, tendo em vista que os Estados perderam 12,4% de suas matrículas, ocorrendo uma transferência de matrículas aos governos municipais¹²⁵⁹.

O Fundo impactou sobre o número de professores e de seus salários, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Houve um crescimento de 10% no número de professores, com um aumento médio de sua remuneração em 29,5%; na região Nordeste tal elevação foi de 59,7% e na região Norte de 35%¹²⁶⁰. Números significativos; e se a qualidade da educação, em relação ao IDEB¹²⁶¹ se mantém baixa, é porque antes era muito pior.

A partir do FUNDEF ocorre uma descentralização mais forte da educação e uma considerável reordenação dos gastos e investimentos dos Estados e Municípios. Evidencia-se uma tentativa de uniformização do ensino fundamental de modo bastante significativo, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, haja vista que tal descentralização já existia, mas sem uma ordenação maior.

Os Municípios ficaram interessados no FUNDEF, e seu conseqüentemente aumento das matrículas escolares, pois foi colocado em prática uma minirreforma tributária no âmbito estadual na medida em que 15% da receita dos impostos municipais e estaduais seriam contabilizados e retidos em um fundo estadual e, posteriormente, redistribuídos no interior de cada Estado proporcionalmente ao número de matrículas ofertadas anualmente¹²⁶².

A ideia consubstanciada no FUNDEF era estabelecer uma média nacional de gasto possível por aluno, proveniente da divisão dos 15%¹²⁶³ das transferências constitucionais pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental, em que no caso de não cumprimento da meta, a União deveria complementar com recursos próprios até que o Estado a atingisse, funcionando como redução das desigualdades entre Estados¹²⁶⁴.

No FUNDEF não houve cooperação, mas apenas colaboração e principalmente coordenação da política pública da educação básica. A União conseguiu implementar uma política pública, constitucional, de transferências de recursos aos Estados e Municípios, em prol da redução das diferenças regionais de dispêndio e investimento na educação. Não foi a melhor política pública nesses quesitos, mas necessária e viável naquele momento.

¹²⁵⁹ ARRETCHE, 2012.

¹²⁶⁰ *Ibidem*.

¹²⁶¹ Ver subseção 1.4.2.

¹²⁶² ARRETCHE, *Opus citatum*, 2002

¹²⁶³ Sendo que 60% desses 15% seriam destinados ao magistério.

¹²⁶⁴ OLIVEIRA, 2010.

A cooperação foi inexistente, pois não se buscava atuar de forma conjunta, mas reordenar os gastos e as transferências dos recursos do artigo 212 da Constituição Federal, bem como, a contribuição necessária para uma uniformidade nacional e pretensa equalização regional.

Essa política beneficiou não somente os Municípios, principalmente, pelo repasse de recursos, como também o magistério, com aumento salarial. O FUNDEF explicitou a prioridade da educação básica nos anos posteriores à aprovação da Constituição: a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental¹²⁶⁵. Além da criação de instrumentos da diminuição da desigualdade regional.

Áurea Carvalho da Costa aponta que o FUNDEF representou uma forma de a União se desincumbir de suas responsabilidades de investimento na educação fundamental de 50% dos recursos do artigo 212¹²⁶⁶, pois a previsão de gastos de 50% implicaria em um aumento substancial de suas despesas¹²⁶⁷.

Em 1995 havia dois problemas a equacionar no Estado federal brasileiro no que se refere à educação: o desequilíbrio entre governos estaduais e municipais em relação ao ensino fundamental, expressa na desigualdade entre as regiões e dentro delas próprias; e, segundo, criação de um piso salarial nacional para o magistério¹²⁶⁸.

Contudo, não havia como equacionar sem mais recursos que seriam aportados pela União, prova disso é a existência de uma grande variedade de investimentos em educação entre os Estados mais ricos e pobres ainda hoje existentes. Por exemplo, a média do custo aluno de 2013 do Estado de São Paulo, somando-se todas as 22 modalidades de educação existentes e dividindo-se pelo seu número correspondente, chega-se ao valor de R\$ 3.594,16 (três mil, quinhentos e noventa e quatro reais e dezesseis centavos), enquanto que esse mesmo valor, com relação ao Estado do Pará, é de R\$ 2.302,02 (dois mil, trezentos e dois reais e dois centavos) um valor 56% menor do que o custo aluno do Estado de São Paulo¹²⁶⁹, o que evidencia a necessidade de aporte financeiro da União ao Estado Pará e para outros Estados na mesma situação.

¹²⁶⁵ OLIVEIRA, 2010.

¹²⁶⁶ COSTA, 2010a.

¹²⁶⁷ OLIVEIRA, *Opus citatum*, 2010.

¹²⁶⁸ *Ibidem*.

¹²⁶⁹ BRASIL. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamento/Fundeb. Consultas. Valor aluno/ano e receita anual prevista – 2013.** 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>. Acesso em 29/11/2015

O sucesso da política e sua necessidade de manutenção, mesmo que com os defeitos existentes, com sua distribuição de recursos, pequena, mas imprescindível, fez surgir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A Emenda Constitucional nº. 53/2006 substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB; promoveu alguns avanços ao esclarecer o regime de colaboração, de forma insuficiente, resgatando alguns termos de cooperação técnica e financeira da Constituição, delegando à leis complementares a fixação de normas¹²⁷⁰.

É possível perceber que o denominado regime de colaboração, nos moldes que os educadores o denominam e o trazem à tona nas discussões, diz respeito precipuamente a cooperação que deve ser realizada na competência comum educacional. Quando a Constituição especifica um regime de colaboração, ela está fazendo remissão à colaboração e coordenação propriamente ditas, do artigo 211. Até o artigo 214 que parece reiterar, aparentemente, um aspecto cooperativo, na realidade, impõe mais coordenação pela União, do que interdependência dos entes pela cooperação.

A disposição normativa da cooperação está situada no artigo 23 e no parágrafo único. Em que mesmo que haja um regime de colaboração geral, com aspectos coordenadores e colaborativos (financeira e tecnicamente), não trazem o disposto da cooperação do artigo 23. Para tanto, não baste uma mera imposição da União, os entes precisam agir de forma conjunta, integrados em prol dos objetivos comuns estabelecidos, no caso, na educação.

O FUNDEF teve duração de 10 anos. O FUNDEB apresenta duração até 2020, em que Estados, Distrito Federal e Municípios destinarão parte dos recursos do artigo 212 para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Cada Estado e o Distrito Federal tem um FUNDEB. Fundo de natureza contábil trouxe a vinculação de 20% (vinte por cento) do ITCMD, ICMS e IPTU referente aos Estados e Municípios; 20% (vinte por cento) dos 20% (vinte por cento), cabíveis aos Estados e ao Distrito Federal (artigo 157, inciso II, da Constituição), dos impostos criados pela União (impostos residuais) do artigo 154, I, da Constituição; 20% (vinte por cento) de 50% (cinquenta por cento) do ITR referente ao Município, de 50% (cinquenta por cento) do IPVA dos carros licenciados no território do referido Municípios, e 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS referente aos Municípios.

¹²⁷⁰ COSTA, 2010a.

Serão condicionados também, no montante de 20% (vinte por cento) de 49% (quarenta e nove por cento) do Imposto de Renda e do IPI da União transferidos aos Estados, no montante de vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao FPE, e aos Municípios, na quantidade de vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao FPM. Além de 20% dos 10% transferidos aos Estados e ao Distrito Federal do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações dos produtos industrializados em cada Estado da federação, e o valor correspondente a desoneração da lei complementar nº. 87/96¹²⁷¹.

Importante destacar que segundo o Tesouro Nacional, no ano de 2014, as transferências constitucionais, em relação a Estados e Municípios¹²⁷², no que se refere ao FUNDEB representaram o montante de R\$ 56.178.720.265,08 (cinquenta e seis bilhões, cento e setenta e oito milhões, setecentos e vinte mil, duzentos e sessenta e cinco reais e oito centavos)¹²⁷³.

Esse valor representa as transferências. O montante total do FUNDEB em cada Estado é mais alto, pois condiz a quase todo o investimento de cada Estado e seus Municípios na educação básica e fundamental, de suas responsabilidades constitucionais. Contudo o que chama atenção é a baixa compensação financeira da União, àqueles Estados com valores médios de custo aluno abaixo do nacional.

Em 2014, este valor foi no montante de 10.859.445.899,83 (dez bilhões, oitocentos e cinquenta e nove milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e noventa e nove reais e oitenta e três centavos)¹²⁷⁴. Número insignificante, em que pese sua expressão quantitativa, quando comparado aos recursos da educação superior¹²⁷⁵.

Coube a lei nº. 11.494/2007 e ao decreto nº. 6.253/2007 a regulamentação do FUNDEB no que se refere a organização dos fundos, a distribuição de recursos, a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno, os percentuais máximos de apropriação dos recursos das modalidades de educação básica, a fiscalização e o piso salarial profissional.

¹²⁷¹ Lei Kandir, exonerou para exportação os produtos primários, os industrializados semi elaborados e serviços.

¹²⁷² Ou seja, o montante total que esses entes receberam a título de transferências constitucionais em relação ao FUNDEB.

¹²⁷³ TESOURO NACIONAL. **Estados e Municípios. Transferências constitucionais**. 2014. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/estados_novosite.asp. Acesso em: 29/11/2015.

¹²⁷⁴ BRASIL. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamento/Fundeb. Consultas. Repasses de recursos do Fundeb. Distribuição do Fundeb por Estado 2014**. 2014b. Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/component/k2/item/972?Itemid=1210>. Acesso em 28/11/2015).

¹²⁷⁵ Para se ter uma ideia, a execução orçamentária de 2014 aponta que houve um dispêndio de R\$ 27.961.700,00 (vinte e sete bilhões, novecentos e sessenta e um milhões e setecentos mil reais) aproximadamente, no ano de 2014 (ORÇAMENTO FEDERAL. **Execução orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União – Subfunção**. 2015. Disponível em: <https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria>. Acesso em 29/11/2015) em relação ao ensino superior.

Com relação à vinculação de recursos os montantes são consistentes para a educação básica. Contudo, não aferem proporção entre o montante investido na educação básica e o montante investido nas universidades¹²⁷⁶. Quando se observa que no ano de 2013 existem 932.263,00 (novecentos e trinta e dois mil, duzentos e sessenta e três alunos) de alunos matriculados em universidades públicas¹²⁷⁷ para um gasto de R\$ 27.961.700.000,00 (vinte e sete bilhões, novecentos e sessenta e um milhões e setecentos mil reais) aproximadamente; dá um resultado de R\$ 29.993,36 (vinte e nove mil, novecentos e noventa e três reais e trinta e seis centavos) por aluno.

Ao passo que na educação básica e fundamental com seus 40.874.508,00 (quarenta milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, quinhentos e oito) matrículas, tem R\$ 126.189.142.174,06 (cento e vinte e seis bilhões, cento e oitenta e nove milhões, cento e quarenta e dois mil, cento e setenta e quatro reais e seis centavos) no total dos fundos do FUNDEB¹²⁷⁸, o que representa R\$ 3.087,23 (três mil, oitenta e sete reais e vinte e três centavos) por aluno.

Uma desproporção totalmente absurda. Em termos financeiros ainda há prevalência do ensino superior sobre a básica. O mais importante para um país, para uma democracia, para a convivência harmônica e os respeito aos direitos fundamentais não é a prevalência do Ensino Superior. A atenção deve ser dada a educação básica como resposta aos anseios da sociedade. Em termos de organização do Estado, isto pode ser alcançado de forma mais coesa e rápida mediante a cooperação dos entes.

Caberá à União complementar os recursos dos Fundos quando o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, com mínimo de aplicação de 10% (dez por cento) em relação aos 20% (vinte por cento) de tributos vinculados dos Estados, Distrito Federal e Municípios, alcançando o máximo de 30% (trinta por cento).

¹²⁷⁶ Para se ter uma ideia de como ainda há prevalência do ensino superior em relação ao ensino fundamental, no ano de 2014, à Universidade Federal do Pará, foram aportados R\$ 968.158.488, 51 (novecentos e sessenta e oito milhões, cento e cinquenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e cinquenta e um centavos) (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Execução orçamentária – consulta por programa de governo.** 2014c. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>. Acesso em: 28/11/2015), ao passo que no mesmo ano, em relação ao mesmo Estado, a compensação financeira da União, em relação ao FUNDEB, foi de R\$ 2.364.219.238,84 (dois bilhões, trezentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e dezenove mil, duzentos e trinta e oito reais e oitenta e quatro centavos) (BRASIL, 2014b.). Isso não parece ser tão discrepante, mas quando se olha os recursos definidos a educação superior em relação a básica, esta situação se inverte.

¹²⁷⁷ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação.** 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 29/11/2015.

¹²⁷⁸ BRASIL, 2014b.

A não aplicação desses recursos impõe ao administrador público a prática de crime de reponsabilidade. Ainda, o FUNDEB impõe a aplicação de 60% dos recursos ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Lembrando que a distribuição no FUNDEB se dá conforme o número de matrículas e valor do custo aluno nacional.

Contudo, a equalização proporcionada pelo FUNDEB não será uma equalização total. A complementação da União se dá conforme o patamar mínimo do custo aluno, fazendo com que os Estados mais pobres recebam no mínimo enquanto que os mais ricos conseguem ultrapassar este limite¹²⁷⁹.

Algumas peculiaridades do FUNDEB. A primeira diz respeito a sua autonomia subnacional limitada, em que os recursos transferidos devem se aplicados na educação básica e em seus profissionais; favorece a *accountability*¹²⁸⁰, pois vincula a expansão dos recursos ao montante transferido; tem pouca influência política, ante os recursos vinculados; menor flexibilidade de absorção de choques, por ser vinculado; absorve as externalidades e apresenta alguma distribuição regional¹²⁸¹.

No FUNDEB percebe-se que não houve cooperação. Houve uma necessidade de organizar a educação básica e os recursos a ela aportados, o que representa seu caráter estritamente coordenador. Há certo auxílio, mas ele condiz à colaboração e não à cooperação. Nesse sentido, há autores que propõe a criação de um sistema único de ensino¹²⁸² e a ausência desse sistema seria uma das questões que dificultam o estabelecimento de normas de cooperação entre os entes, segundo Costa, pois não há um sistema com intencionalidade, unidade, variedade e coerência interna e externa¹²⁸³.

Há uma centralização da educação brasileira, em seu aspecto decisório, mediante a coordenação da União, ao passo que sua execução, sua gestão, foi descentralizada pelo FUNDEF/FUNDEB. É o controle exercido à distância: “O governo federal passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e

¹²⁷⁹ COSTA, 2010a.

¹²⁸⁰ Termo sem tradução específica para o português, mas que tem sentido aproximado ao de fiscalização.

¹²⁸¹ MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. 2008.

¹²⁸² COSTA, *Opus citatum*, 2010a; GADOTTI, Moarcir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: **COANE 2014 - CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. PNE na articulação do sistema nacional de educação. Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Coletânea de Textos. 2014.; SAVIANI, 2010.

¹²⁸³ COSTA, *Opus citatum*, 2010a.

controlando programas e ações”¹²⁸⁴. Lembrando que a coordenação das ações dos demais entes é de maior responsabilidade daquele que detém os demais entes sob sua jurisdição, assim cabe a coordenação da educação nacional pela União, e dos Estados a coordenação da educação nos limites de seus territórios.

Isso não significa que toda coordenação seja uma centralização. Coordenar é uma forma de organizar as disposições normativas e as ações dos entes para um determinado fim, no que tange a organização do Estado. A coordenação, devido ao seu caráter organizatório, pode proporcionar a colaboração e/ou a cooperação.

No caso do FUNDEB não se vê um papel cooperativo. Há muita coordenação, praticamente a estruturação inteira da educação básica brasileira e um aspecto colaborativo, principalmente financeiro, aos Estados e Municípios, tanto na aplicação dos recursos quanto nos aportes financeiros realizados pela União.

Aqui não se pretendeu estabelecer cooperação. Não há pretensões de ações conjuntas, nem o auxílio horizontal entre Estados e Municípios, nem o incentivo para a criação de órgãos de decisão conjunta – com exceção de um Comitê para acompanhar o valor-aluno/ano –, ou o estabelecimento de acordos (mediante convênios, consórcios ou outros instrumentos) para ações conjuntas. Há em sua maioria a organização dos investimentos do artigo 212 em relação a Estados e Municípios, e o auxílio da União.

O FUNDEF/FUNDEB representou uma municipalização do ensino básico ao descentralizar de fato a competência educacional e passá-la ao município de forma prioritária. Para tanto, utilizou dos incentivos financeiros, ao praticar uma reforma tributária que viabilizassem recursos a esses entes, tanto aos Estados, como, principalmente aos Municípios.

A cooperação não foi explorada no FUNDEF/FUNDEB, pois sua principal característica é a coordenação das ações dos entes, no que se refere a aplicação dos recursos públicos educacionais e a existência de diminuição das desigualdades regionais referentes a educação – mediante o critério do custo aluno e da quantidade de matrículas. De cooperação, pode-se afirmar que o FUNDEB não tem nada, mas de colaboração com o auxílio financeiro, e por vezes técnico, bem como, a coordenação, estão presentes nesta política pública.

O quadro abaixo resume os aspectos analisados da cooperação intergovernamental presente na política pública FUNDEF/FUNDEB

¹²⁸⁴ OLIVEIRA, 2010, p. 30.

Quadro 6: análise da cooperação intergovernamental no FUNDEF/FUNDEB

Questões	Respostas
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política ou da proposta em análise?	Os três entes participam da política. Atuam de forma coordenada em função da Constituição e leis. Há colaboração com auxílio financeiro da União a alguns Estados.
2. Nos processos cooperativos como atuam os entes federativos?	Há apenas indução de aplicação de recursos na educação básica pelos Estados e Municípios, sendo que 60% devem ser utilizados com os rendimentos dos profissionais da educação básica.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da cooperação?	Não há objetivo de cooperação. Apenas colaboração por parte da União àqueles entes que não conseguiram alcançar o valor aluno nacional.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	Sim. Comitê de Acompanhamento formado pelos três entes.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Não há.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Sinônimos. O Programa é centrado na execução pelos Estados e Municípios com auxílio da União mediante aporte financeiro com relação ao valor aluno.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível? Qual o tipo?	Houve necessidade de mudança na Constituição mediante emenda constitucional e criação de lei federal específica.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Não há.
9. Financiamento da política	Recursos vinculados
10. Características da política	Estabilidade, dada sua permanência como a principal política pública da educação básica no país desde de 1996; não parece apresentar muita adaptabilidade, dado que sua principal função é a coordenação; a promoção do bem-estar geral está ligada a execução de um direito fundamental; a qualidade de implementação (questão técnica) depende da capacidade coordenadora da União; apresenta pouca coerência e coordenação com outras políticas; a eficiência depende da utilização dos recursos repassados nos fins da política pública em questão.

Fonte: elaborado pelo autor

Nas próximas seções as propostas do governo e dos educadores serão analisadas.

5.3 PROPOSTAS DO GOVERNO FEDERAL

As propostas do governo para as políticas públicas de educação básica dizem respeito a dois documentos principais, que tiveram base em outros escritos anteriores. O primeiro documento é a “Pátria educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional” da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE –,

elaborado por Mangabeira Unger. O segundo documento diz respeito a proposta de “Instituição de um Sistema Nacional de Educação: *agenda obrigatória para o país*” feita pela Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC, do Ministério da Educação. Todos os documentos estão preocupados, principalmente com a qualidade da educação como nova empreitada ao desenvolvimento nacional.

O primeiro documento, da SAE, é dividido em tarefa e iniciativas. Na primeira parte é explicando a ideia do projeto e na segunda, as execuções que devem ser realizadas. Parte-se do contexto de uma educação universalizada, mas sem qualidade, sendo necessário a construção de um ideal, definição de ações e organização de um debate que engaje a nação nesta tarefa¹²⁸⁵.

Apresenta três pontos de partida: avançar na orientação empresarial e modificar o paradigma curricular pedagógico; mudar a maneira de ensinar pautado no enciclopedismo raso e informativo; e organizar a diversidade, permitindo a evolução, fazendo com que o sistema nacional de educação não se baseie somente na uniformização¹²⁸⁶. O documento apresenta quatro eixos de qualificação: a organização da cooperação federativa; reorientação do currículo e maneira de ensinar e aprender; qualificação de diretores e professores; e aproveitamento de novas tecnologias¹²⁸⁷. O foco da análise será feito sobre a organização da cooperação federativa na educação, dato o tema e o problema do trabalho.

Segundo o documento, o Plano Nacional de Educação requer o regime de cooperação, buscando reconciliar a gestão das escolas pelos Estados e Municípios, com padrões nacionais de investimento e qualidade¹²⁸⁸. Para tanto, três são os instrumentos: sistema nacional de avaliação e acompanhamento; mecanismo de distribuição de recursos e quadros de lugares mais ricos para os mais pobres; e procedimentos corretivos para consertar redes escolares em locais defeituosos¹²⁸⁹.

Percebe-se que pela primeira vez há o reconhecimento de que o regime de colaboração é um regime de cooperação, ou seja, mesmo que não se denomine assim, o importante a se perceber é que se está falando de cooperação e não de colaboração. A cooperação, como bem aponta Rovira, é uma atribuição conjunta dos entes, pois nenhuma das partes tem poderes

¹²⁸⁵ BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE – da Presidência da República. **Pátria educadora**: a qualificação do ensino básico como obra da construção nacional. Brasília, abril de 2015f.

¹²⁸⁶ *Ibidem*.

¹²⁸⁷ *Ibidem*.

¹²⁸⁸ *Ibidem*.

¹²⁸⁹ *Ibidem*.

suficientes para agir de forma isolada¹²⁹⁰. Há uma solidarização dos poderes e competências dos entes, consistindo na participação de várias instâncias em um único mecanismo de decisão¹²⁹¹. Um dos fatores principais da cooperação é um ou vários mecanismos de decisões conjuntas.

O documento da SAE aponta que o primeiro instrumento é a Prova Brasil¹²⁹² que terá o intuito de estabelecer um cadastro nacional de alunos, individualizando-os, e permitindo que alunos com baixo desempenho recebam apoio de escolas de referência¹²⁹³. Uma segunda iniciativa com este instrumento diz respeito é a identificação de experimentos mais exitosos no Sistema Público de Ensino e sua disseminação, crucial ao regime do experimentalismo¹²⁹⁴.

O documento percebe a dificuldade na distribuição de recursos à educação e propõe que no curto prazo pretende que sejam utilizados recursos do FNDE¹²⁹⁵ para que financie¹²⁹⁶, mediante adesão dos entes, os programas dispostos no referido documento¹²⁹⁷, como o segundo instrumento a ser viabilizado. Nesse sentido, haverá uma centralização da administração e decisões dos recursos, como já acontece nas demais políticas públicas do PDDE e do FUNDEB, contudo isto não afetará a autonomia dos entes. Apenas não buscará necessariamente a cooperação, mas principalmente a colaboração e a coordenação.

A coordenação não é uma competência, talvez como intentem alguns doutrinadores, mas consiste em um modo de proceder, de um estabelecimento de procedimentos entre os entes, de comum acordo, para o exercício de objetivos comuns, com atuações distintas, em prol do resultado harmônico¹²⁹⁸. É o que a própria palavra coordenação diz, uma coordenação das ações dos entes, uma organização, de forma pactuado, em prol de um objetivo. A colaboração, diferente da cooperação, é o mero auxílio, em que dada a existência de um Estado federal, todos os entes estão obrigados a auxiliar uns aos outros¹²⁹⁹.

¹²⁹⁰ ROVIRA, 1986.

¹²⁹¹ *Ibidem*.

¹²⁹² A Prova Brasil é uma avaliação que envolve os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes dos entes com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas (INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Saeb**. 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>. Acesso em 07/12/2015).

¹²⁹³ BRASIL, 2015f.

¹²⁹⁴ *Ibidem*.

¹²⁹⁵ Fundo Nacional de Educação, responsável por disponibilizar recursos às políticas públicas de educação nacionais.

¹²⁹⁶ O documento não pretende que sejam utilizados recursos do FUNDEB, dos Estados e Municípios, mas do FNDE, da União, precisamente (BRASIL, *Opus citatum*, 2015f).

¹²⁹⁷ BRASIL, *Opus citatum*, 2015f.

¹²⁹⁸ ROVIRA, 1986.

¹²⁹⁹ *Ibidem*.

O documento propõe o mesmo tipo de políticas públicas utilizados no SUS, com adesão de Estados e Municípios, com um papel extremamente passivo; e do PDDE, em que cabe a adesão das escolas ao programa, sendo conduzida pelos ditames centrais, passando por cima dos entes intermediários (Estados), esquecendo o meio termo que é o federalismo. No FUNDEB não coube adesão, pois foi formulado por emenda constitucional o que impõe aos entes a coordenação almejada.

O terceiro instrumento diz respeito a manutenção de escolas, o documento aponta que pode vir a exigir emendas à Constituição. Parte da ideia de que haja a união dos três entes, mediante um procedimento, de forma a atuarem conjuntamente, para o conserto e manutenção da infraestrutura escolar, impedindo desigualdades¹³⁰⁰. Nesse sentido, o documento aponta a cooperação para a manutenção da infraestrutura nas escolas, com a criação de um procedimento que, para melhor proveito da cooperação, poderia ser realizado por um órgão específico, que una os três entes, ou por um órgão geral, que trate dos diversos assuntos educacionais, colocando da mesma forma os três entes unidos para proposição, implementação e avaliação de ações dos entes.

O documento aponta uma ordem de prioridades ao governo federal, em que no primeiro momento irá cuidar das situações mais graves e em um segundo momento seria criado um colegiado transfederal, com recursos para um fundo advindo da distribuição dos royalties do pré-sal¹³⁰¹ à educação¹³⁰². Este procedimento exigirá legislação que especifique o regime de cooperação exigido pelo Plano Nacional de Educação e a regulação das competências comuns do artigo 23 da Constituição¹³⁰³.

Novamente, o documento aparentemente compreende a diferença entre colaboração e cooperação e que o regime de colaboração exigido pelo Plano Nacional de Educação se refere a um regime de cooperação, pois não há pretensão somente de mero auxílio dos entes entre si, mas sua ação compartilhada, interdependente, que reivindica a cooperação acima da colaboração e da coordenação. Em relação à proposta dos educadores mais adiante analisada, verifica-se que o principal foco de sua proposta é a coordenação e a colaboração, esquecendo-se da cooperação.

¹³⁰⁰ BRASIL, 2015f.

¹³⁰¹ Não é interessante haver vinculação da educação à recursos provenientes do pré-sal. A área geográfica de exploração do petróleo denominada de pré-sal ainda necessita de grandes investimentos e de tempo para que haja retorno financeira. Tempo que talvez a educação não possa esperar. Assim seria uma irresponsabilidade vincular uma política tão importante quanto a educação, e sua cooperação, aos recursos futuros advindos da exploração de petróleo.

¹³⁰² BRASIL, *Opus citatum*, 2015f.

¹³⁰³ *Ibidem*.

A criação de um procedimento, baseado em um colegiado, que envolva os três entes é uma novidade para a Administração Pública. O mais próximo que existe disso no ordenamento é o CONFAZ, que reúne todos os entes e tem como atributo principal resolver as colendas dos Estados envolvendo as finanças públicas, especificamente os tributos. É o único órgão deste tipo, como também o mais ineficiente possível, já que exige a aprovação de todos os Estados, para todas as medidas, em uma federação assimétrica financeira, econômica e socialmente.

Os órgãos congêneres ao CONFAZ, possivelmente a proposta de um colegiado transfederal do documento da SAE, são instituições que possibilitam aos entes reunirem-se, planejarem, criarem, implementarem e avaliarem, suas ações conjuntas e compartilhadas. Isso em prol da solidariedade entre os entes. Isto sim, poderia ser um dos sinais de concretização da cooperação entre os entes da federação.

O procedimento que estabelecesse o órgão transfederal, por exemplo, ou até mesmo outros órgãos, específicos a alguns temas, ou um órgão que tratasse de todos os temas da educação, devem levar em consideração as diferenças, financeiras, econômicas, sociais e políticas das regiões. Uma ideia, por exemplo, seria a criação de três órgãos regionais (Amazônia, Nordeste e Centro-Sul) que tratassem de temas específicos de cada região, baseados em um órgão central, de todos os entes. Não poderia haver, neste exemplo, um procedimento de votação e de realização das ações com base na unanimidade, mas com base nas diferenças regionais. Isso é importante, caso contrário as desigualdades permaneceriam.

De modo geral o documento “Pátria Educadora” é um avanço no sentido de viabilizar a discussão sobre a cooperação federativa que permita a educação galgar novos patamares de qualidade. Contudo, não avança muito na cooperação intergovernamental, deixa decisões e recursos centralizados na União, não apresenta outros instrumentos para a cooperação, bem como, não aponta outros órgãos para além do transfederativo. De qualquer forma, avança o suficiente para suplantiar qualquer política pública de educação viabilizada pelo governo federal, em termos cooperativos.

Neste documento, ainda não há uma cooperação efetiva, com a ação conjunta dos entes, com o compartilhamento de responsabilidades, que permitam uma solidarização de competências e ações, consistindo na participação de várias instâncias em um único, ou vários, mecanismos de decisões, dada as diferenças regionais.

No documento “Pátria Educadora” há uma grande coordenação das ações dos entes, com centralização de decisões e recursos, com baixa ou nenhuma participação dos demais

entes no planejamento, financiamento e decisão, cabendo ao órgão transfederativo a indicação de onde os recursos serão aplicados. De forma geral apresenta apenas colaboração e coordenação.

Quadro 7: análise da cooperação intergovernamental no documento da SAE

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Todos os entes seriam participantes, dado que o documento pretende a criação de um Sistema Nacional de Educação, por um regime de cooperação. Contudo, as decisões, o planejamento e o financiamento seriam centralizadas na União.
2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	No órgão transfederativo os entes atuariam de forma a indicar onde os recursos seriam aplicados.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Apoio, correção, controle e uniformidade da União em relação aos demais entes.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	Órgão transfederativo
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Há possibilidade de criação de um procedimento que envolva todos os entes. Não aponta outros instrumentos de cooperação.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Cooperação obrigatória com necessidade de legislação
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Há necessidade de alterações constitucionais e infraconstitucionais.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas)
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias e voluntárias.
10. Características da política	Estabilidade, por ser uma política de longo prazo; adaptabilidade, dada a criação do órgão transfederativo; promoção do bem-estar geral mediante a execução de um direito fundamental; qualidade de implementação (questão técnica) dependerá dos acordos realizados; a coerência e coordenação está baseada na criação do Sistema Nacional de Educação; a eficiência dependerá, invariavelmente, de como será a articulação dos entes, mediante as relações intergovernamentais, em especial a cooperação.

Fonte: elaborado pelo autor

O segundo documento, do SASE/MEC, diz respeito a uma proposta, do mesmo mote da “Pátria Educadora”, da instituição de um Sistema Nacional de Educação nos moldes do artigo 214 da Constituição Federal. Essa proposta é bem mais ampla, não pretende somente uma reorganização do Estado federal e sua administração, como também alterações de

representação democrática e criação de penalidades para administradores públicos. Há fortes embates ideológicos presentes neste documento.

Para este documento há inúmeros problemas na federação brasileira no que se refere a educação: ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar ação supletiva em busca da equidade; a descontinuidades de ações; a fragmentação de programas; e a falta de articulação entre as esferas de governo¹³⁰⁴. Tem como objetivo superar os problemas sistêmicos imbrincados na complexidade e nas tensões próprias do contexto federativo que dificultam a organização da educação brasileira; assim sem o Sistema Nacional de Educação haveria inequidade¹³⁰⁵.

Aponta ainda que o federalismo brasileiro foi confirmado num contexto histórico por fortes pressões para o fortalecimento das autonomias e não para a criação da identidade nacional¹³⁰⁶. Percebe-se uma ideia de uniformidade nacional bem presente neste documento, o que invariavelmente, levará a alguma centralização

A lei nº. 13.005/2014, que instituiu o plano nacional de educação, estabelece que o Sistema Nacional de Educação seja feito em até dois anos, contados de sua publicação (art. 13), mas isto não é suficiente sendo necessário ainda: alterações na LDB; a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal – ou a Lei de Responsabilidade Educacional –; adequação de regras de financiamento e adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais¹³⁰⁷.

As alterações na LDB, primeira dimensão da proposta da SASE, não dizem respeito principalmente ao Estado federal e ao federalismo, mas há uma intrínseca conexão em como essas alterações podem influir no princípio de organização política e no modelo de Estado. A primeira alteração é a inclusão de um capítulo sobre o Sistema Nacional de Educação na LDB¹³⁰⁸.

Após se pretende incluir referências nacionais de qualidade uma base nacional comum de formação docente, com processos de avaliação e aprendizagem; estrutura e funcionamento de estabelecimentos escolares; valorização profissional e avaliação institucional; e gestão democrática em sentido amplo, com o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação e as conferências de educação¹³⁰⁹.

¹³⁰⁴ BRASIL, 2015c.

¹³⁰⁵ *Ibidem.*

¹³⁰⁶ *Ibidem.*

¹³⁰⁷ *Ibidem.*

¹³⁰⁸ *Ibidem.*

¹³⁰⁹ *Ibidem.*

Percebe-se uma forte uniformização da educação que, conseqüentemente, irá manejar uma forte centralização da competência educacional, como um todo, na União. Além de uma aparente radicalização democrática, ao estabelecer inúmeras instâncias de decisão e consulta popular.

A construção de uma base nacional comum se dará a partir das diretrizes do Conselho Nacional de Educação, coordenado pela União, com envolvimento dos sistemas de ensino e da sociedade¹³¹⁰. O objetivo é criar padrões nacionais de qualidade articulados com a diversidade curricular¹³¹¹.

Segundo o documento a ausência de base nacional provoca falta de orientação dos currículos de licenciatura e uma regulação mais enérgica do setor privado¹³¹². Necessário que seja feita uma articulação mais orgânica dos sistemas e redes de ensino, com articulação e colaboração¹³¹³. Há necessidade também de um sistema nacional de avaliação da educação básica, com mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, de desempenho do estudante e avaliação institucional.

construir acordos em torno de referenciais de qualidade que orientem a ação supletiva da União em relação aos estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados em relação aos municípios. (...) São elementos que conformam a identidade nacional, cujos princípios devem necessariamente compor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional¹³¹⁴.

A primeira pergunta: o que o documento entende como identidade nacional? O que seria identidade nacional para um instrumento que propõe a criação do sistema nacional de educação? No entendimento deste trabalho e da análise da proposta é a mera criação de um aparato nacional, corporificado na União, com força vinculativa aos demais entes. Uma coordenação da política pública da educação básica.

Não haveria o respeito do meio termo entre a tensão e a diversidade. Busca-se uma centralização, mediante uniformização, da política educacional, do seu planejamento, decisão e avaliação. Aparentemente, não há respeito a diversidade do federalismo, ao processo político do federalismo e a autonomia dos entes.

Em relação a regulação mais enérgica do setor privado, percebe-se que há o intuito de um controle maior do ator empresarial, grande influente nas políticas públicas educacionais.

¹³¹⁰ BRASIL, 2015c.

¹³¹¹ *Ibidem*.

¹³¹² *Ibidem*.

¹³¹³ *Ibidem*.

¹³¹⁴ *Ibidem*, p. 4

Mas não parece que sejam necessárias mais leis para isso, basta utilizar os instrumentos que já existem.

A orientação curricular é um problema político. As decisões sobre o caráter que a educação irá ter são decisões políticas, pois decisão concernente ao futuro daquela sociedade¹³¹⁵. A orientação curricular, e seu embate ideológico, poderá trazer confusão ao ordenamento, ante a possibilidade de criação de instrumentos normativos contraditórios.

O sistema nacional de avaliação da educação básica é necessário, mas uma lei específica não poderá imobilizar todo o sistema. Trata-se de lei de interesse nacional, e não regional ou específico. Ademais, já existem avaliações deste tipo, por exemplo, ENEM e a Prova Brasil.

A valorização profissional é importante ao sistema nacional de educação, conforme o documento. Isto será feito pelo diálogo e negociação que contribuam para a melhora da vida profissional; não almeja uma carreira nacional padrão e nem uma carreira única, pois carreiras equilibradas colaboram para o desempenho de bons profissionais¹³¹⁶.

Ao contrário das propostas dos educadores logo adiante, as propostas de governo não almejam a criação de uma carreira nacional. Ponto de inúmeros conflitos e empecilhos políticos e ideológicos, a valorização do profissional da educação, o professor, tem passado prioritariamente pelas melhorias de condições salariais mais do que qualquer outra reivindicação.

Evidente que melhorias salariais, para qualquer profissão é uma reivindicação legítima, mas não pode ser a única. Salários maiores não irão melhorar o sistema de educação e nem o fizeram em outros sistemas de educação mundo afora. A proposta neste trabalho para a melhoria da qualidade da educação e diminuição dos gastos públicos é a cooperação.

Com relação a qualidade do sistema, segundo o documento, a pretensão é pela consideração do princípio constitucional da gestão democrática¹³¹⁷. Os mecanismos democráticos deveriam estar presentes em todas as relações do Sistema Nacional de Educação, com o fortalecimento de Conselhos Escolares, comitês, comissões, conselhos, fóruns, conferências, grupos de trabalhos, entre outros¹³¹⁸.

¹³¹⁵ WALZER, 2003.

¹³¹⁶ BRASIL, 2015c.

¹³¹⁷ *Ibidem.*

¹³¹⁸ *Ibidem.*

O Conselho Nacional de Educação ficaria responsável por deliberar sobre questões políticas educacionais e questões pedagógicas¹³¹⁹. Ao passo que uma instância nacional permanente de negociação (MEC, CONSED, UNDIME) deve pactuar aspectos de gestão e financiamento, indispensáveis à qualidade pedagógica almejada¹³²⁰.

O papel normativo (das diretrizes nacionais), deliberativo (nas funções de avaliação e regulação no âmbito do sistema federal) e consultivo do CNE deve ser reforçado e sua composição deveria combinar capacidades técnicas com representação federativa. Os conselhos estaduais, no mesmo sentido, devem ter o seu papel normativo (diretrizes complementares), deliberativo (com relação aos processos de avaliação e regulação da oferta no âmbito do sistema estadual) e consultivo reforçado. Sua composição igualmente deveria refletir a combinação de capacidades técnicas com a representação mais fiel possível das diversidades regionais existentes no interior de cada Unidade da Federação¹³²¹.

Há de se tomar cuidado com a profusão de inúmeros conselhos opinativos sobre a educação básica. Não que não devam existir ou ser impedidos de atuar, mas sua excessiva utilização pode paralisar a atividade administrativa da própria educação básica. Quando uma ação é por demais deliberada, corre-se o risco de perder o foco da discussão e enveredar por situações diversas àquelas estabelecidas na e para a política.

Outro ponto de atenção diz respeito a substituição do administrador público pelos inúmeros instrumentos, já que, aparentemente, não haveria mais necessidade de deliberação técnica, financeira e política na educação. Esses instrumentos democráticos devem auxiliar e legitimar a atuação do administrador e não fazer seu ofício, assim seu papel deve ser mais opinativo e consultivo e menos deliberativo.

A proposta da SASE deseja um reexame da LDB para explicitar a natureza do SNE, sua organização, seu funcionamento, finalidades, princípios e regras gerais¹³²². Esse reexame somente poderá ser realizado por meio de normas de cooperação vinculantes, e de um conjunto orgânico de regras capazes de dar sustentação ao que se desenhou¹³²³. Nesse intuito é fundamental o reforço da coordenação política, suplementação e redistribuição de recursos da União para os demais entes e dos Estados para seus Municípios¹³²⁴. Essas afirmações somente poderão ser confirmadas com a análise das demais dimensões.

A segunda dimensão da proposta da SASE é a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal ou a chamada Lei de Responsabilidade Educacional. A proposta da

¹³¹⁹ BRASIL, 2015c.

¹³²⁰ *Ibidem*.

¹³²¹ *Ibidem*, p. 5-6.

¹³²² *Ibidem*.

¹³²³ *Ibidem*.

¹³²⁴ *Ibidem*.

SASE tem como intuito regulamentar o inciso V do referido artigo no sentido de estabelecer normas de cooperação para a execução de competências comuns no serviço educacional; precisamente essa regulação tem o intuito de: “definir claramente as responsabilidades, compartilhadas, sobre a oferta educacional e sobre sua qualidade”¹³²⁵.

Mas o documento parte de uma premissa errada sobre a definição do que seja competência que é “capacidade de a autoridade possuir certas atribuições, a fim de deliberar a seu respeito”¹³²⁶. A percepção de competência como autoridade para deliberar sobre certas atribuições diminui o seu conceito, transformando-a em mera capacidade para empreender ação administrativa.

Competência são atribuições não apenas de decisões sobre questões administrativas. Dizem respeito a capacidade legal de determinado ente de planejar, dispor, legislar, executar, avaliar; todas as ações de natureza administrativa e legislativa sobre determinada matéria. Como a Constituição diferenciou a matéria legislativa e administrativa, no que se refere a educação, ao dispor no artigo 24 a competência concorrente legislativa e no artigo 23 a competência comum administrativa, cabe à União legislar sobre normas gerais, aos Estados às normas regionais e aos Municípios às normas locais, cabendo a todos a consecução da educação, conforme as prioridades estabelecidas e limites estabelecidos em lei e na Constituição.

A disposição do artigo 23 de execução de todos os entes em matéria administrativa da educação não foi por outro motivo que estabelecer um compromisso de solidariedade entre os entes da federação para a concretização desta competência. Com base neste compromisso de solidariedade, bem como, no princípio da solidariedade e na lealdade federativa ou lealdade à Constituição, afirma-se que há um dever constitucional de cooperação pelos entes atinentes às matérias do artigo 23.

Nesse sentido, as competências, especificamente, as do artigo 23, dentre elas a educação, devem ser orientadas cooperativamente, atentando para a criação de uma interdependência entre os entes, pelo compartilhamento de responsabilidades e decisões das matérias atinentes ao referido artigo.

Outro ponto para o documento diz respeito a chamada Lei de Responsabilidade Educacional que compreende responsabilizar como definir responsabilidades, regulamentando o inciso V do artigo 23 da Constituição, trazendo normas de cooperação obrigatória para esta

¹³²⁵ BRASIL, 2015c, p. 7.

¹³²⁶ *Ibidem*, p. 7

nova organização da educação¹³²⁷. Contudo, responsabilizar não significa atribuir responsabilidades. Responsabilizar significa prioritariamente definir sanções, ou seja, atribuir a uma determinada pessoa sanção pela prática de algum ato ilícito.

O documento aponta a necessidade de que essas normas tenham por base o princípio da interdependência e da cooperação¹³²⁸. Aparentemente há a adoção da doutrina comparada, apresentada neste trabalho, sobre a cooperação, embora não condiga com os ditames da proposta acima apresentados.

A doutrina da *Bundestreue*, ou fidelidade à aliança, ou lealdade federativa, ou lealdade à Constituição, está assentada no princípio da solidariedade, no qual todos os entes, por representarem um Estado federal, devem se auxiliar mutuamente, em prol do bem comum.

Esta lealdade federativa, assentada no princípio da solidariedade, leva a um compromisso por parte dos entes de cooperarem. Este é denominado, pela doutrina, de compromisso constitucional de cooperação, no qual este trabalho denomina de dever constitucional de cooperação dada a imposição da Constituição de 1988 para que certas competências sejam somente executadas em conjunto (artigo 23); dado o compromisso de solidariedade referente à competência do artigo 23.

O dever constitucional de cooperação é muito maior do que sua mera disposição na proposta de lei do Sistema Nacional de Educação. O referido instrumento normativo foi assentado na Constituição de 1988 ao se demandar dos entes uma atuação cooperativa, com base no compromisso de solidariedade disposto nas competências.

O avanço nesse sentido está na possibilidade de acordos em torno das regras federativas, que dirijam não apenas a atribuição de responsabilidades (quem faz o quê), bem como, com quem e em quês condições faz, com quais regramentos e definição de responsáveis pelas deliberações¹³²⁹.

Outro ponto interessante que diz respeito à cooperação. Mas há que se ter cuidado com a taxatividade da disposição de competências, tal qual Silveira aponta ser necessário a um federalismo cooperativo. Entretanto, Baracho, de forma contrária, argumenta que a especificação, em excesso das competências, levaria a infundáveis conflitos, opinião mais condizente com este trabalho, dada a preocupação com os acordos federativos, com órgãos de decisões conjuntas, divisão de ações e responsabilidades envolvendo a competência educacional.

¹³²⁷ BRASIL, 2015c.

¹³²⁸ *Ibidem*.

¹³²⁹ *Ibidem*.

Trata-se de um desenho complexo que permite a ação supletiva técnica e financeira aos entes para a realização de suas competências¹³³⁰. A cooperação federativa deve tornar obrigatórios os instrumentos participativos, como conselhos, espaços de gestão, controle social, elaboração de normas, proposição de políticas públicas com ampla participação¹³³¹.

Em síntese, é fundamental, segundo o documento, a atividade supletiva dos Estados e da União, mediante instâncias de pactuação federativa como o Comitê Estratégico do Plano de Ações Articulados e Comissão Intergovernamental do FUNDEB¹³³², bem como, a revisão e o fortalecimento de instâncias federativas, a desativação daquelas com finalidades superpostas e a criação de novas instâncias de negociação em caso de lacunas¹³³³.

Ressalva seja feita, a cooperação não diz respeito apenas a negociação e pactuação dos entes, mas principalmente à sua ação conjunta e divisão de responsabilidades em relação àquela competência, mediante a existência de um órgão ou vários órgãos de decisão conjunta, criando a interdependência almejada pela Constituição. Não sendo apenas consultivos e nem somente deliberativos.

O federalismo é um princípio de organização política que apresenta um processo político baseado em Estados democráticos. Para que o federalismo aconteça em sua plenitude, a existência de órgãos de decisão conjunta e a busca de simetria (social, financeira, econômica e política) entre os entes, devem ser alcançadas, no intuito de que as negociações políticas ocorram de igual para igual.

Outro ponto de uniformidade diz respeito à articulação do Sistema Nacional de Educação com os planos de ensino dos entes, em que as metas precisam alcançar os mais longínquos locais da federação, ante as diferenças e às desigualdades regionais¹³³⁴. Isso representa uma ação coordenadora forte da União.

Um terceiro ponto ou dimensão do documento da SASE e diz respeito a adequação das regras de financiamento. O documento pretende utilizar recursos advindos da repartição dos royalties da exploração de recursos minerais e do pré-sal¹³³⁵; da alteração de regras de divisão

¹³³⁰ BRASIL, 2015c.

¹³³¹ *Ibidem*.

¹³³² Comissão responsável pela definição dos limites da distribuição de recursos da União aos demais entes, conforme artigos 12 a 14 da lei nº. 11.494 de 2007.

¹³³³ BRASIL, *Opus citatum*, 2015c.

¹³³⁴ *Ibidem*.

¹³³⁵ O documento não situa os recursos dos royalties do petróleo da região do pré-sal como fonte segura de financiamento, pela própria natureza do recurso mineral explorado; assim deverá ser usado enquanto possível (BRASIL, *Opus citatum*, 2015c). Tal afirmação parece bem salutar, pois vincular o desenvolvimento de uma política pública extremamente importante a um país aos recursos provenientes de uma exploração não renovável é muito irresponsabilidade.

de recursos do FUNDEB; maior aporte de gastos da União em busca da equalização e efetivação do piso salarial; observância e atualização do valor aluno ano (VAA) refletido no conceito de custo aluno qualidade (CAQ)¹³³⁶.

Esses recursos podem, segundo o documento, implicar na redução de transferências voluntárias, sendo necessário criar mecanismos que tragam o equilíbrio entre programas focalizados (problemas específicos) e programas universais, evitando que aqueles resultem em privilégios e estes em desigualdades¹³³⁷.

A quarta dimensão do documento da SASE diz respeito à adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais. As três dimensões anteriores irão resultar no que é chamado pelo documento de descentralização qualificada que seria a marca de um Sistema Nacional de Educação com a missão de ofertar educação com qualidade e equidade, identidade nacional e local¹³³⁸.

Tendo em vista essa descentralização qualificada, o documento estabelece uma diferenciação entre colaboração e cooperação. A cooperação está estabelecida no artigo 23 da Constituição Federal e corresponde a uma relação interfederativa entre os entes, alcançando todas as estruturas do poder público, requerendo a regulação de normas de cooperação¹³³⁹. A colaboração se dá entre os sistemas de ensino, cujas instituições públicas são partes e os entes possuem competências prioritárias específicas¹³⁴⁰. O documento ressalta que a colaboração pode ser feita por inúmeras formas de relação institucional: convênios, adesão a programas, pactos ou acordos e por determinação legal¹³⁴¹.

A cooperação já foi explorada, apenas não se deve esquecer que a cooperação busca a interdependência dos entes, com respeito à autonomia e ao limite das competências de cada qual; baseados no compromisso de solidariedade, na lealdade federativa e no dever constitucional de cooperação. Ao passo que a colaboração remonta à imposição de auxílio de um ente para com outro dado a existência de um Estado federal.

Com relação ao regime de colaboração, o documento aponta que o sistema de ensino será organizado por lei, e a Constituição estabelece, no artigo 211, que o será feito mediante o regime de colaboração¹³⁴². E assim para o documento da SASE:

¹³³⁶ BRASIL, *Opus citatum*, 2015c.

¹³³⁷ *Ibidem*.

¹³³⁸ *Ibidem*.

¹³³⁹ *Ibidem*.

¹³⁴⁰ *Ibidem*.

¹³⁴¹ *Ibidem*.

¹³⁴² *Ibidem*.

O Regime de Colaboração, portanto, é a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração, garantindo o cumprimento das responsabilidades definidas nas normas de cooperação e nas novas regras de financiamento, todas direcionadas pelos referenciais nacionais de qualidades expressos na LDB¹³⁴³.

O regime de colaboração é um conceito, um princípio, que deverá orientar as leis dos sistemas de ensino e será por meios dessas formas de colaboração entre as unidades federativas, que se garantirá diversidade na unidade do sistema nacional¹³⁴⁴. Assim o documento chega a conclusão que o regime de colaboração não precisa ser regulamentado, pois é um princípio que deve estar presente nas organizações dos sistemas de ensino, em suas leis instituidoras, sendo necessário “um grande esforço nacional de organização sistêmica, que certamente exigirá apoio técnico do Ministério da Educação”¹³⁴⁵.

De acordo com o disposto acima, o regime de colaboração disposto na Constituição, seria a conjunção dos sistemas educacionais (nacional e dos entes), em prol da educação. Sua atuação conjunta, de forma colaborativa, quando a União e os Estados auxiliariam os demais entes de forma financeira e técnica, e quando necessário, a União e os Estados atuariam de forma cooperativa, saindo de sua esfera de prioridade competencial estabelecida na Constituição, para atuar conjuntamente, dividindo responsabilidades sobre a mesma prioridade, no afã de concretização dos objetivos da política pública educacional, específica ou universal, e daqueles dispostos no artigo 3º, da Constituição Federal.

O documento da SASE apresenta avanços em relação a organização do Estado no que se refere a educação. A primeira dimensão, rodeada de conflitos políticos, diz respeito a inúmeras alterações na LDB que correspondam à base nacional comum; à formação docente; aos processos de avaliação e aprendizado; estrutura e funcionamento da escola; valorização profissional; avaliação institucional e gestão democrática, que em excesso, pode levar a própria inaplicabilidade da política pública. Tais embates políticos podem provocar certo atraso na implementação de uma política nacional de educação que leve em consideração a organização do Estado federal.

A segunda dimensão seria a regulamentação do artigo 23 e criação da lei de responsabilidade educacional, com a qual este trabalho aponta não haver necessidade. Já há disposições específicas sobre responsabilidade dos administradores¹³⁴⁶ sobre a administração

¹³⁴³ BRASIL, 2015c, p. 11.

¹³⁴⁴ *Ibidem*.

¹³⁴⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹³⁴⁶ Lei de improbidade administrativa lei nº. 8.429/92 e a lei de responsabilidade fiscal lei complementar nº. 101 de 2000.

da coisa pública e dos recursos públicos, não havendo necessidade de criação de uma lei de responsabilidade educacional.

Nesse sentido, deve-se apontar um grande avanço na perspectiva da diferenciação entre cooperação e colaboração, bem como, a possibilidade de criação de uma doutrina baseada no princípio da solidariedade, na lealdade federativa e no dever constitucional de cooperação.

O documento faz referência, ainda, a modificação das regras de financiamento da educação e à adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais, baseadas em um regime de colaboração, que segundo o documento, por ser um princípio, um conceito, não precisa ser regulamentado.

Quadro 8: análise da cooperação intergovernamental no documento da SASE.

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Todos os entes, em especial a União, com a participação da sociedade, e demais atores das políticas públicas, dentre eles o empresariado.
2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	Coordenação com papel indutor, colaboração vertical e aparente colaboração horizontal, bem como, cooperação vertical e aparente cooperação horizontal.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	O objetivo tanto da colaboração quanto da pretensa cooperação se daria em relação à avaliação, ao apoio, à correção, ao controle e principalmente à uniformidade da política pública educacional.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	O Comitê Estratégico do Plano de Ações Articulados e a Comissão Intergovernamental do FUNDEB seriam as estruturas primariamente institucionalizadas de relações intergovernamentais, além da criação de novas estruturas de negociação e pactuação federativa.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Convênios; adesão a programas, pactos, acordos.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Cooperação obrigatória com necessidade de legislação; cooperação voluntária; e regime de colaboração.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Há necessidade de alteração da Constituição e da LDB, principalmente.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas) Cooperativo descentralizado (segundo a Constituição).
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias e voluntárias.
10. Características da política	Estabilidade, pois pretende ser uma política de longo prazo; adaptabilidade, dada a possibilidade de pactos, acordos, negociações, nos órgãos a serem criados; promoção do bem-estar geral,

	<p>mediante execução de um direito fundamental; A qualidade de implementação estará de acordo com a articulação dos entes; a coerência e a coordenação com outras políticas, está baseada na disposição de um Sistema Nacional de Educação, regulando toda a educação nacional; e a eficiência irá depender, invariavelmente, de como os entes conseguirão articular as relações intergovernamentais, em especial a cooperação.</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor

Na próxima seção será analisada a proposta dos educadores.

5.4 PROPOSTA DOS EDUCADORES

Na proposta dos educadores, o documento a ser analisado será o “CONAE (Conferência Nacional de Educação) 2014. O PNE NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, documento-referência.

No documento-referência do CONAE 2014, será analisado a apenas o eixo I “O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação Organização e Regulação”, pois trata de forma mais detida da proposta de organização federal da educação no futuro. Ainda, este documento foi a base do Plano Nacional de Educação (lei nº. 13.005/2014).

O documento-referência do CONAE 2014, no eixo I, aponta que a educação de qualidade é um princípio fundamental às educações básica e superior¹³⁴⁷. Contudo, o panorama brasileiro apresenta desigualdades no acesso, na qualidade e permanência de estudantes, em etapas e modalidades de educação, sendo necessárias políticas e gestão que visem o SNE e o PNE como política de Estado, em prol da consolidação da organicidade de seus processos, sistema e financiamento¹³⁴⁸.

“É fundamental o pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e o sistema de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos”¹³⁴⁹. Pretende-se uma coordenação e cooperação, fruto da organização territorial e política, com distribuição de responsabilidades e repartição de competências, bem como, das políticas nacionais e da descentralização, fruto da Constituição Federal de 1988, devem

¹³⁴⁷ CONAE, 2014.

¹³⁴⁸ *Ibidem*.

¹³⁴⁹ *Ibidem*, p. 14.

construir a base do regime de colaboração no campo educacional, com diretrizes dos entes federais¹³⁵⁰.

Percebe-se a forte posição uniformizadora da proposta dos educadores, com forte coordenação de uma política nacional de educação. Esta posição uniformizadora, invariavelmente, levará a uma centralização da administração pública na União, órgão mais capacitado para a uniformidade, de acordo com essa proposta.

O documento-referência do CONAE-2014 pretende garantir a observância, pelo PNE e SNE, das deliberações do CONAE-2010: direito do estudante a formação integral¹³⁵¹; consolidação da pós-graduação e das pesquisas científicas e tecnológicas no país¹³⁵²; estabelecer políticas de educação inclusiva; reconhecimento e valorização da diversidade; valorização e garantia da educação às minorias; efetivação de uma avaliação educacional emancipatória; parâmetros para a valorização dos profissionais de educação; gestão democrática por meio de mecanismos que possibilitem a participação e o exercício da autonomia às instituições universitárias¹³⁵³.

Percebe-se a continuidade do pensamento educacional, ao menos dos profissionais da educação, no que atina aos principais aspectos que uma política pública da educação deve perseguir. Isto não são apenas requisitos de uma determinada política, mas como já dito anteriormente sobre políticas públicas, sempre há uma necessidade de colmatar os interesses daqueles envolvidos na feitura e na promoção dessas políticas, em suas próprias criações.

O documento segue o texto constitucional ao entender ser disposição necessária o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (artigo 211, CF) e a criação de formas de colaboração entre os entes¹³⁵⁴. Como também atesta a previsão de criação de normas de cooperação mediante leis complementares¹³⁵⁵.

Para o documento-referência do CONAE-2014 a consolidação do SNE que articule os níveis e esferas da educação, com observância da superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e à diversidade sexual; isso só será possível mediante o debate público e a consonância entre o Estado, as instituições de educação, os movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à inclusão, sobretudo pela

¹³⁵⁰ CONAE, 2014.

¹³⁵¹ Por meio da universalização e da expansão e da democratização, com qualidade, da educação básica e superior (CONAE, *Opus citatum*, 2014).

¹³⁵² Com o objetivo de eliminar a assimetria regional (CONAE, *Opus citatum*, 2014).

¹³⁵³ CONAE, *Opus citatum*, 2014.

¹³⁵⁴ *Ibidem*.

¹³⁵⁵ *Ibidem*.

articulação do FNE (Fórum Nacional de Educação), do CNE e dos conselhos dos demais entes¹³⁵⁶.

Levando em consideração o que foi dito nas propostas anteriores. Deve haver cuidado com o exagero de deliberação nas políticas públicas. Não que elas não devam ter participação popular, apenas que se toda e qualquer decisão for apreciada pela população, o administrador público não terá vez, além de, provavelmente, divergir para outros assuntos que não condigam com a referida política pública. O federalismo é um processo político, baseado em uma democracia, em que não somente a população precisa participar, como os atores das políticas públicas e os entes também.

O sistema nacional de educação seria a expressão do esforço organizado do Estado e da sociedade, compreendendo o sistema de ensino dos entes e de outras instituições de natureza privada ou pública¹³⁵⁷. Assim o PNE, o planejamento e as políticas no Brasil devem observar: a promoção da alfabetização; a universalização; a superação das desigualdades; melhoria da qualidade; formação para o trabalho e cidadania; princípio da gestão democrática; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; estabelecimento de metas e proporção de investimentos junto ao PIB; valorização dos profissionais; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental¹³⁵⁸.

Essas diretrizes, que vieram do CONAE-2010 e foram adotadas pelo CONAE-2014, são as mesmas do Plano Nacional de Educação (lei n. 13.005/2014), estabelecidas no artigo 2º da referida lei, uma cópia na realidade, o que evidencia a grande influência desta conferência para a formação de políticas públicas educacionais. Da mesma maneira que um grande debate político pela escolha do modelo educacional a ser seguido.

A Plano Nacional de Educação se resume a metas, estratégias e sua avaliação. Dessa lei resulta a criação de planos de educação pelos demais entes, de acordo com o plano nacional e, por conseguinte, a criação do regime de colaboração. Este é uma forma, como dito acima, de articulação dos sistemas de ensino dos entes de modo a colaborarem entre si para a consecução dos objetivos da política pública educacional.

Mas pare quê uma lei precisa ser criada no sentido de afirmação desta colaboração entre os entes? As diretrizes do plano nacional de educação são necessárias para a articulação dos entes. Mas uma lei para articular politicamente? Não seria mais frutífero a criação de

¹³⁵⁶ CONAE, 2014.

¹³⁵⁷ *Ibidem*.

¹³⁵⁸ *Ibidem*.

outros tipos de instrumentos e mecanismos em que os entes possam atuar de forma conjunta? Esta nova lei não engessar o sistema educacional como provavelmente ocorrerá na Lei Complementar n. 140/2011? Respostas a serem proferidas mais a frente.

O CONAE-2014 pretende que o SNE observe as diretrizes educacionais comuns de todo o território nacional, a garantia da qualidade, a observância da universalização por meio da regulamento das atribuições específicas de cada ente no regime de colaboração, a definição de finalidades, diretrizes e estratégias, assumindo a articulação, normatização, coordenação e regulamento da educação nacional pública e privada¹³⁵⁹. Segundo o documento os conselhos dos entes, organizados com a garantia de gestão democrática, deverão observar e supervisionar as finalidades, diretrizes e estratégias e o processo todo deve possibilitar a consolidação de fóruns de educação nos respectivos sistemas e conselhos equivalentes¹³⁶⁰.

Já foram feitos argumentos sobre o excesso de participação da população, que pode possibilitar a inaplicabilidade da política pública em questão. Com relação a coordenação a ser realizada no regime de colaboração, provavelmente pela União já que a criadora deste regime, que pretende a criação e observância de diretrizes educacionais comuns no território nacional, a garantia da qualidade, a observância da universalização, a regulamento da atribuição de cada ente, a definição de finalidades, diretrizes e estratégias, a articulação, normatização e regulamento da política educacional; isto será uma regulamento acompanhada de uma coordenação ao mesmo tempo que centralização.

O que o documento-referência do CONAE parece pretender é um novo federalismo, centralizador, mais do que já o , com decisoes concentradas na União. Quando existe coordenação muito provavelmente haverá centralização, que pode ou não retirar autonomia dos entes. Mas esta coordenação não pode ser marcada por uma substituição dos entes pela União, precisamente pelo regime de colaboração.

O documento-referência do CONAE 2014 aponta que a superação da lógica competitiva entre os entes e a assunção de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino é a base para a efetivação do SNE¹³⁶¹. Ainda, o estabelecimento do Conselho Nacional de Educação como principal órgão normativo e coordenador do sistema, bem como,

¹³⁵⁹ CONAE, 2014.

¹³⁶⁰ *Ibidem*.

¹³⁶¹ *Ibidem*.

a criação de uma lei de responsabilidade educacional que defina os meios e obrigue os responsáveis pela gestão e financiamento da educação¹³⁶², como dito pelo documento:

a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente e estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado¹³⁶³.

Percebe-se que o documento não almeja outra forma de concretização das disposições constitucionais que não por meio da observância do Plano Nacional de Educação, para a instituição do Sistema Nacional de Educação com a criação do Regime de Colaboração, o que implicará em uma nova centralização da federação.

Este documento não atenta para a cooperação, apenas para a centralização como meio de cumprimento do disposto constitucional. Somente pela União se poderá concretizar os dispositivos constitucionais da Educação, segundo o documento. Nesse sentido não há observância do princípio da solidariedade, da lealdade federativa, de um dever constitucional de cooperação, e do compromisso de solidariedade das competências, em especial as do artigo 23 da Constituição.

Como já dito anteriormente a Constituição da República trouxe competências comuns ante a incapacidade de um único ente ser o responsável pela promoção de políticas envolvendo direitos fundamentais que atingem a toda a sociedade, como educação, saúde, saneamento básico, meio ambiente.

Não seria e não é uma tarefa de um ente só, mas de todo o Estado brasileiro. Para isso há necessidade da observância de meios que permitam atuarem conjuntamente na busca dos objetivos constitucionais e daqueles dispostos nas políticas públicas. No pretense Sistema Nacional de Educação há de existir instrumentos de cooperação, órgãos de decisão conjunta, compartilhamento das ações e responsabilidades, buscando uma interdependência das ações dos entes.

No que se refere a algumas proposições e estratégias do documento-referência do CONAE-2014. Além destas disposições, a definição de padrões mínimos de qualidade, em regime de colaboração¹³⁶⁴, deve ser realizado por todos os entes, em observância de suas capacidades, e na perspectiva de que estabelecido o padrão nacional, os entes com maior

¹³⁶² CONAE, 2014.

¹³⁶³ *Ibidem*, p. 21.

¹³⁶⁴ *Ibidem*.

capacidade financeira e técnica, auxiliem os demais. Ou seja, cooperação tanto vertical quanto horizontal.

A instituição da lei de responsabilidade educacional (LRE) pautada na garantia da gestão democrática e na qualidade da educação¹³⁶⁵ pode não ser a melhor resposta aos anseios dos educadores. No entendimento deste trabalho esta lei não é o mecanismo certo para a concretização da educação, pois é uma tautologia, uma redundância, pois o administrador público, seja ele quem for, deve respeitar a lei e se a lei diz que é para fazer isso ou aquilo, então ele o deverá fazer, sob pena de prática de crime de responsabilidade.

Entende-se o que o documento deseja proferir: uma forma de fazer com que o administrador público se atenha estritamente aquilo que já está na Constituição e no ordenamento. Mas há um problema principal: a disposição de liberdade, de acordo com a conveniência e oportunidade do administrador, limitada às imposições legais do ordenamento, chamada de discricionariedade.

O que isso significa? Simples, não há possibilidades infinitas do administrador atender aquilo disposto na lei, principalmente o que diz respeito às políticas públicas. Não há uma operação estritamente matemática de atividade pública, ou de lógica, que possibilite ao administrador aplicar de forma estrita a lei.

A lei traz uma disposição genérica. Mesmo que específica, ela não traz todas as disposições fáticas que podem ocorrer no mundo. Isso é impossível, a não ser que os seres humanos se transformem em seres previsíveis até sua morte. Como isto não aconteceu até o momento, não se poderá impor ao administrador, de forma estrita a observância completa do ordenamento jurídico, mesmo que não o possa fazê-lo no mundo, para que não responda a um provável crime de responsabilidade educacional.

Claro que se pode e deve impor atitudes e obrigações, bem como, responsabilidades ao administrador. Contudo, isto deve ser razoável, não pode extrapolar o mundo fático, pois caso contrário seria uma disposição normativa impossível. Da mesma forma se deve planejar o futuro, talvez isso é o que mais falta ao ordenamento brasileiro, já que se sanciona mais do que se pratica a precaução. Mesmo assim, essa previsão, e sua responsabilização correlata de quem tem a obrigação de prover, deve ser razoável.

Assim criar uma lei de responsabilidade educacional é só uma ação prévia para se criar leis de responsabilidades para todas as políticas públicas. Isso não é preciso. O administrador

¹³⁶⁵ CONAE, 2014.

deve respeitar o ordenamento sob pena de sua própria responsabilidade, seja qual for a política pública, inclusive a educacional.

Seguindo ainda a lei de responsabilidade fiscal, que o documento da SASE acima analisado diz ser a regulamentação do artigo 23 e seu parágrafo único, da Constituição Federal; pelo documento do CONAE-2014, caberia a União estabelecer normas de cooperação entre os entes, em matéria educacional, e a articulação do SNE, em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos, bem como, o cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União, do combate às desigualdades educacionais, em especial atenção às regiões Norte e Nordeste¹³⁶⁶.

A criação de normas de cooperação entre os entes pela União em matéria educacional não atende por completo o artigo 23. As competências dispostas nesse artigo são comuns, de responsabilidade de todos. Desta maneira, todos os entes deveriam participar na criação de mecanismos de cooperação e em sua utilização. As normas de cooperação devem ser entendidas como mecanismos, instrumentos e órgãos de cooperação, pois como o Estado é federal, em sua própria essência, pode haver cooperação sem que haja previsão legal para tanto, bastando a anuência dos entes participantes no desenvolvimento conjunto de determinada competência.

Então o importante não é criar normas que obriguem aos entes cooperar, que seria somente parte de toda a cooperação, mas criar instrumentos, como convênios ou consórcios ou acordos; órgãos que possibilitem a configuração de acordos políticos entre os entes; e mecanismos que tragam mudanças ao federalismo, em sua própria maneira de atuação, como a observância de atuação conjunta entre os entes, e não somente competitiva, por recursos para a concretização de determinadas competências, dentre elas a educação, buscando, em última análise, a interdependência das ações dos entes.

A articulação do SNE, em regime de colaboração, que vise a repartição de responsabilidades e recursos, bem como redistribuição e suplementação aos entes, em combate das desigualdades regionais, deve ter a observância de todos os entes. E esse é o grande problema. Já foi dito, em relação ao CONFAZ, que a unanimidade pode atrapalhar a própria finalidade da administração pública, que no caso seria evitar conflitos dentro da federação. Não que a vontade de todos os entes não seja respeitada, apenas que deve haver esforços maiores, de uns entes para com outros na busca concretização da igualdade material e dos objetivos fundamentais da Constituição da República.

¹³⁶⁶ CONAE, 2014.

A proposta dos educadores, especificamente do CONAE 2014, aponta para uma centralização da educação básica na União, cabendo aos demais entes um papel estritamente colaborativo. A decisão, o planejamento, e por vezes a execução caberia a União, em conjunto com os inúmeros órgãos de participação popular. Sendo tais pretensões realizadas por meio do regime de colaboração, que confunde cooperação com colaboração, não auxiliando no deslinde dos conflitos terminológicos e na observância dos preceitos constitucionais de efetivação das competências comuns por todos os entes.

Quadro 9: análise da cooperação intergovernamental na proposta dos educadores

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Todos os entes, com participação prioritária da União em prol da uniformização da educação nacional.
2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	Coordenação com papel indutor da União e colaboração vertical pelo regime de colaboração.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Avaliação, apoio, correção, controle e uniformidade das políticas, todas preferencialmente feitas pela União.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	Conselhos, fóruns, comitês.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Criação do regime de colaboração, de formas de colaboração e da regulamentação de formas de cooperação do artigo 23 da Constituição;
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Cooperação e colaboração como sinônimas. Regime de colaboração.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Há necessidade
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas) Cooperativo descentralizado (seguindo a Constituição).
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias
10. Características da política	Esta proposta do Sistema Nacional de Educação pretende ser estável, pouco adaptável, com promoção do bem-estar geral; a qualidade de implementação da política dependerá da coordenação da União; apresenta coerência e coordenação com outras políticas de forma centralizadora; a eficiência irá depender de quanto for capaz a centralização de provocar mudanças.

Fonte: elaborado pelo autor

CONCLUSÃO

As considerações finais da pesquisa podem ser formuladas a partir da análise de duas assertivas evidenciadas nos estudos e duas conclusões, resultado da análise teórico-empírica empreendida.

As duas assertivas:

1. O Estado social representou uma centralização das funções estatais no ente central. Dada a complexidade social, econômica e política, o Estado federal precisou alcançar outro patamar que é o federalismo cooperativo.

O Estado social segundo autores como Rexach, Tejada e principalmente Rovira, apontam que este modelo chegou a um patamar intransponível, não respondendo mais aos anseios da sociedade e da economia. Para tanto, o federalismo cooperativo deve ser buscado de forma a integrar cada vez mais a sociedade e alcançar a almejada uniformidade e redução das desigualdades.

O federalismo cooperativo representa um tipo ideal de relações intergovernamentais. Um ideal não utópico, mas a ser alcançado pelo Estado federal. Baseia-se no compartilhamento de ações, tarefas e responsabilidades de tal modo que se cria uma interdependência entre os entes federados. Para tanto, tornam-se necessários mecanismos que viabilizem ações conjuntas, garantindo-se a representação e a participação de todos os entes.

Contudo, muitos autores da educação, representado no embate ideológico, nas propostas do governo federal e dos educadores, entendem este federalismo cooperativo como uma nova forma de centralização das competências na União, ante à descentralização (administrativa) neoliberal efetuada na década de 1990 nas políticas sociais.

Nessa visão dos educadores, o federalismo cooperativo toma aspectos de colaboração da União para com os entes subnacionais. Não há uma integração política, muito menos, o compartilhamento do planejamento, das decisões e avaliação, nem a criação de mecanismos cooperativos e muito menos órgãos de representação e participação conjunta dos entes.

O que, na visão dos educadores, é uma política de descentralização neoliberal, a Constituição de 1988 já havia requisitado. O Estado federal é o meio termo entre a total centralização e descentralização, como apontam Kelsen e Reverbel. Centralizar totalmente, como desejam os educadores, ou descentralizar totalmente, como almejam os liberais, não é a

resposta para a harmonia e coesão do Estado federal e de seu federalismo, mas a busca do meio termo entre esses dois extremos visíveis.

O federalismo cooperativo, no sentido apontado por doutrinadores como Rovira, Silveira, Tejada, Rexach, entre outros, é apontado como uma nova forma de manutenção da diversidade na unidade, ou seja, uma forma de manter o meio termo, a existência harmônica e coesa do Estado federal.

O FUNDEB e o PDDE representam políticas de coordenação e colaboração no Estado federal, ainda longe de um federalismo cooperativo. As propostas da SAE e da SASE tentam apontar alguma forma de se alcançar um federalismo cooperativo, mas esbarram na forte tendência centralizante de planejamento, decisão e avaliação na União, defendendo ao final um federalismo cooperativo utópico. Um federalismo cooperativo, centralizado e extremamente uniforme.

A proposta dos educadores pretende um Estado federal centralizador ou um Estado unitário, que lhes permita alcançar suas barganhas políticas ao mesmo tempo em que almejam a melhora da Educação. Assentam sua perspectiva que ao centralizar ao máximo na União, os problemas educacionais, em sua grande parte serão resolvidos. Nesse sentido, esquecem de analisar a organização do Estado Federal brasileiro estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a impossibilidade de concretizar padrões uniformizadores em um Estado de dimensões continentais de grande desigualdade econômica, social e cultural.

2. O federalismo cooperativo pode dificultar o papel dos Estados na definição e execução das políticas públicas educacionais.

Essa assertiva aparece de diversas formas. Na prática federativa, dada a escassez de recursos, muitos Estados, tanto ricos quanto pobres, aderem a políticas públicas, com repasses de recursos, do governo federal para poderem angariar mais recursos, ao invés de desenvolverem suas próprias políticas focadas nas situações e problemas regionais. De outro lado, percebeu-se que a descentralização administrativa no caso do PDDE implicou na ausência dos Estados e Municípios na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas educacionais.

Da mesma forma que o papel do Estado é contestado quando da utilização de um federalismo cooperativo, sua participação pode aumentar. Isso dependerá dos instrumentos, das negociações políticas e dos órgãos criados para implementar o federalismo cooperativo.

Contudo, da maneira como as políticas públicas educacionais foram criadas e estão sendo planejadas, não haveria lugar aos entes subnacionais, principalmente aos Estados.

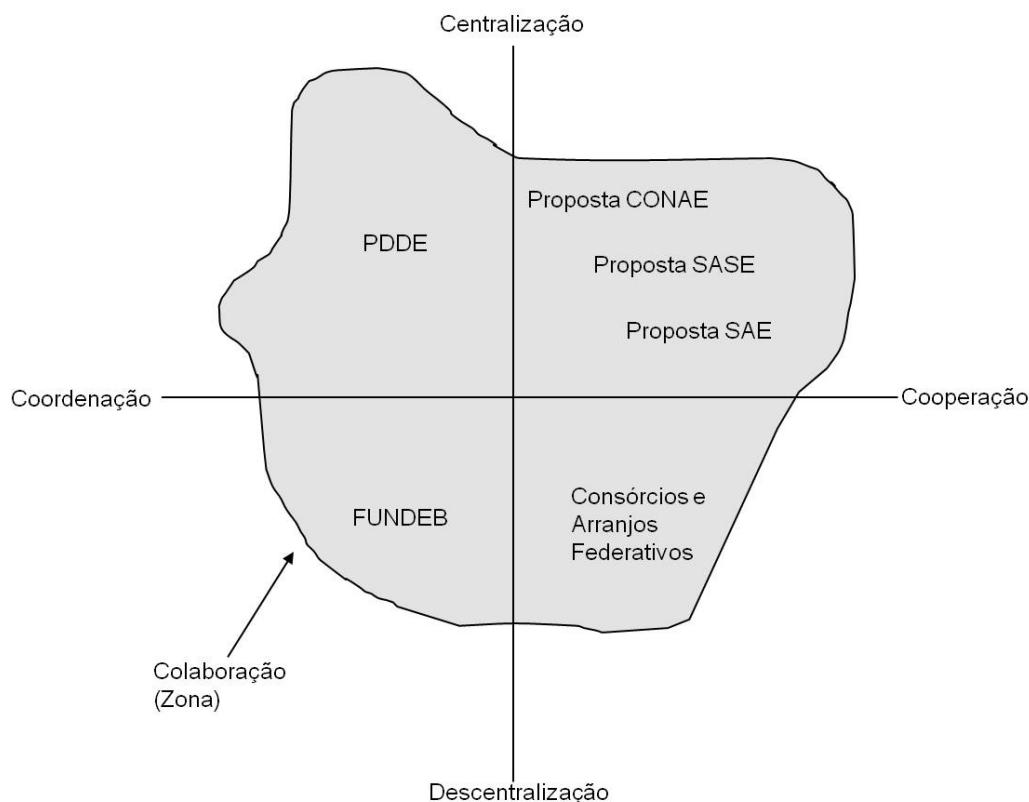
As duas conclusões:

1. O federalismo é um sistema dinâmico. No caso das dimensões estudadas (cooperação, colaboração, coordenação e descentralização e centralização) pode se considerar a existência de um modelo com dois eixos contínuos entre dois polos extremos. De um lado, cooperação e coordenação; e de outro, descentralização e centralização. Envolvidos por uma zona de colaboração.

No Brasil, o federalismo tem se mostrado nos últimos vinte e cinco anos bastante dinâmico. Dependendo do contexto - o que envolve, por exemplo, governo central, legislativo e judiciário, a consideração maior ou menor às demandas da sociedade, como as corporações profissionais (os atores influentes das políticas públicas) - apresentam-se diferentes graus de cooperação, colaboração e coordenação, esmiuçadas em graus de descentralização e centralização. Mas, de um modo geral, as políticas públicas educacionais situam-se em diferentes partes do plano que constitui um modelo. Alguns pontos congregam mais atores, outros menos. Alguns com cooperação vertical, outros com horizontal. Há, portanto, diferentes tipos de relações intergovernamentais, com diferentes graus de centralização e descentralização, e com diferentes graus de relacionamento entre os entes.

Por outro lado, nem sempre coordenação significa centralização. Veja-se o exemplo do FUNDEB. Foi um mecanismo criado pela União para organização da distribuição de recursos para a educação. Portanto, um processo de centralização mediante a coordenação. Porém, o resultado, foi a descentralização pelo incremento da municipalização na educação fundamental. Estados e Municípios passaram a desenvolver suas políticas e as executar obedecendo um critério nacional: a valorização do professor da educação básica, visto que 60% dos recursos são destinados a esse item.

A partir do referencial teórico e da análise das políticas selecionadas é possível resumir essa conclusão em um modelo síntese, apresentado na Figura 1:

Figura 1: Modelo síntese

Elaborado pelo autor

No modelo percebe-se dois eixos que se cruzam. Um eixo vertical representando a tensão dialética entre a unidade e a diversidade, ou seja, a tensão entre centralização e descentralização. O segundo eixo, horizontal, a coordenação e a cooperação, em lado opostos, pois representam os extremos das relações intergovernamentais no federalismo, em que uma poderá anular a outra caso seja adotada no seu máximo. Por último, o sombreado, encobrindo os dois eixos apresentados, representa a zona de colaboração, em que entre os extremos pontuados, sempre haverá alguma forma de colaboração entre os entes.

Percebe-se que na coordenação, colaboração e cooperação podem ser semelhantes uma a outra em determinada ação dos entes estatais. Mas não deve-se confundir nenhuma das três relações analisadas. Cooperação é diferente da colaboração. Não são sinônimas. Da mesma forma que coordenação e colaboração são diferentes entre si. O mesmo se diga em relação a cooperação e a coordenação.

Desta forma, deve-se considerar no federalismo cooperativo que políticas localizadas nos extremos do contínuo - cooperação descentralizada e a coordenação centralizada, ou

cooperação centralizada e a coordenação descentralizada; e a descentralização total e a centralização total sejam inoperantes e disfuncionais. Como dito, o Estado federal e seu federalismo devem buscar o meio termo entre essas relações.

No quadro também foi posicionado a situação de cada política pública conforme os ditames teóricos e a análise realizada neste trabalho. Assim, confirma-se a hipótese inicial apresentada de que a cooperação entre os entes no federalismo brasileiro, na área educacional, apesar de presente em todos os princípios que alimentam as normas e propostas, assume concepções bastante diferenciadas, entre si e da teoria, ora associada à coordenação da União e à centralização, ora a uma maior flexibilidade na gestão e à descentralização.

2. O fenômeno da cooperação federativa deve ser analisado pela justiça social, pelo dever de cooperação e pelo político. Não é uma discricionariedade, mas uma imposição para seu bom funcionamento. Contudo, o cenário político tem sido mais explorado.

Hoje, em outro contexto político, no qual as corporações de educadores ganharam força no governo, há propostas claras de centralização, com a participação da União na maior parte das decisões políticas sobre a educação. Comitês, comissões e fóruns, apesar de à primeira vista serem instrumentos democráticos, podem esconder manipulações de grupos para alcançar os seus interesses.

A Constituição de 1988 não aborda no quesito educação a necessidade de um sistema nacional. Salienta, por outro lado, a necessidade de uma política nacional. Esta seria constituída por diretrizes em torno das quais os entes, dotados de autonomia e com espírito de cooperação (dever constitucional de cooperação, lealdade federativa e compromisso de solidariedade), deverão desenvolver as suas próprias políticas.

Para tanto, e quando necessário, deverão contar com o papel redistributivo e suplementar da União. Ao mesmo tempo, Estados entre si, Estados e seus Municípios e Municípios entre si poderão desenvolver várias formas de relacionamento intergovernamental. A flexibilidade é a tônica da Constituição de 1988.

Também se percebeu que nas políticas públicas educacionais a cooperação tem encontrado dificuldades para se efetivar na prática. Isso pode ser resultado do País ter uma história na educação na qual os entes sempre tiveram responsabilidades localizadas e incumbências definidas [províncias e depois os Municípios (com o ensino primário, de 1º grau e fundamental); Estados (ensino médio) e União (ensino superior federal)], e em razão de

ocorrerem em um País bastante desigual. Também é possível justificar pelo fato das relações intergovernamentais horizontais não fazerem parte da cultura política e administrativa do País, o que é demonstrado pelos poucos arranjos federativos encontrados na realidade educacional.

No entanto, as soluções apresentadas no campo educacional para o enfrentamento desse distanciamento entre os entes assume um viés claramente centralizador. Inúmeras mudanças na LDB, as principais políticas do governo federal, a institucionalização da Lei do PNE com características de uma nova Lei de Educação e as propostas envolvidas na construção de um Sistema Nacional de Educação, reforçam o papel da União, limitam a autonomia de Estados e Municípios, condicionam a colaboração e a cooperação intergovernamental à elaboração de políticas pela União e à coordenação indireta na execução e limitam o papel de Estados na elaboração de legislação e de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, a análise do conceito de cooperação intergovernamental na implementação das políticas públicas deve considerar que políticas públicas ao implicarem muitas vezes mudanças significativas em normas de direito não podem ser analisadas apenas do ponto de vista técnico, de viabilidade. Como implicam muitas vezes em revisão institucional e em categorias jurídicas devem provocar radical análise das consequências de sua efetivação para o funcionamento jurídico-administrativo do Estado brasileiro.

Por se tratar de pesquisa com temática ampla e ainda em fase exploratória, a pesquisa apresenta algumas limitações. Entre estas se encontra o fato dela estar embasada em uma lógica com forte viés indutivo, a partir de duas questões práticas da educação: as políticas públicas em execução e as propostas de novas políticas elaboradas pelo governo federal.

Nesse aspecto, analisa-se o federalismo cooperativo por meio de interseções entre colaboração, cooperação e coordenação, juntamente com a descentralização e a centralização, tendo por fundamento apenas a área educacional. As conclusões podem ser válidas para algumas das áreas das relações intergovernamentais nas políticas públicas e para outras haveria necessidade de uma maior diversidade de temática de pesquisa. Portanto, qualquer tentativa de generalização das conclusões deve levar isso em consideração.

Como questionamentos que precisam ser aprofundados na continuidade da pesquisa poderiam ser destacados. O que está no discurso e nas propostas dos educadores – centralismo fundamentado em democracia radical – isso é possível no Estado brasileiro – considerando a sua história, a sua Constituição, as suas normas e leis, a estrutura do próprio Estado – sem romper com a ordem institucional em vigor?

Será que essa ruptura é o caminho para o aprimoramento do federalismo brasileiro, ou será que outras políticas em execução já o fazem aproveitando a dinâmica própria de mudança presente em qualquer federalismo, e em especial, no federalismo brasileiro defendido na Constituição de 1988?

E ainda, as propostas dos educadores levarão necessariamente a uma maior cooperação ou a uma maior concentração de poder na União, acentuando o seu papel coordenador nas políticas públicas? Isso não poderia provocar unicidade de discursos e ações, podendo ter efeitos perversos sobre a própria democracia brasileira?

Poder-se-ia aprofundar o estudo ao indagar se competências, subsidiariedade e cooperação devem ser funções observadas como antagônicas ou condicionais para a existência do federalismo cooperativo? A criação de um federalismo pode aprofundar a complexidade das ações estatais, o que não exigiria uma maior participação democrática por parte dos atores das políticas públicas? E os gastos públicos, a redução das desigualdades e a democracia, a efetividade destes institutos poderiam ser alcançada com o federalismo cooperativo?

Da complexidade de fatores envolvidos na temática analisada nesta pesquisa, um papel do direito que emerge, por meio da legislação e da reflexão jurídica, pode ser o de instituir arranjos institucionais flexíveis capazes de tornar funcional a cooperação entre os entes, sem a perda da essência do federalismo. Defende-se que a Constituição da República de 1988 ainda é capaz de realizar tal objetivo. Daí que qualquer proposta de mudança nas relações intergovernamentais não pode desconsiderar as características essenciais do federalismo brasileiro definidas na organização constitucional do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, Raíssa. **DRU**. 2012. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em 03/08/2015.

ABRUCCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a Diversidade**. UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Theresa.; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

AGÊNCIA SENADO. **Conflitos federativos geram mais de 5 mil processos no STF, diz Gilmar Mendes**. 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/11/27/conflitos-federativos-geram-5-mil-processos-no-stf-diz-gilmar-mendes>. Acesso em: 28/12/2014.

ALMEIDA, Aloísio Flávio Ferreira de; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O equilíbrio federativo como desafio ao novo formato do Fundo de Participação dos Estados (FPE). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 2, nº . 2, set. 2012/fev. 2013.

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

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 10, n.28, p. 88-108, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. 2000. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>. Acesso em: 03/11/2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de Almeida. Recentralizando a federação? **Revista sociologia e política**, nº. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ANTONIO, Jose Antonio Alonso. El principio de solidaridad en el Estado Autonomico. Sus manifestaciones jurídicas. **Revista de Derecho Político**, num. 21, primavera 1984, p. 46.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, nº. 3, p. 431 a 458, 2002.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de sociologia e política**, nº. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, setembro/2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012.

BACURY DE LIRA, Sérgio Roberto. A crise do Estado brasileiro e o financiamento do desenvolvimento da Amazônia. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, nº. 1, jan-mar, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA., 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

_____, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. **Intepretação a aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A garantia jurisdicional da Constituição**: a *vis atractiva* dos principais modelos. O resgate e defesa do controle difuso no Brasil. In: DIAS, Jean Carlos; e KLAUTAU FILHO, Paulo (Coordenadores). **Direitos fundamentais, teoria do direito e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Carl Schmitt, o Estado total e o guardião da Constituição**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº. 1, jan./jun. 2003a. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/30>. Acesso em: 08/12/2014.

_____. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003b.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 87/2015**. 2015a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815>. Acesso em 23/11/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04/05/2015.

_____. **Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93872-23-dezembro-1986-444623-normaatualizada-pe.pdf>. Acesso em: 08/11./2015.

_____. **Decreto 6.170 de 25 de julho de 2007**. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_122_Decreto_6170_2007.pdf. Acesso em: 08/11/2015.

_____. **Lei nº. 4.320**, publicado em 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em 27/07/2015.

_____. **Lei nº. 9.394**, publicada em 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm&gws_rd=cr&ei=OEZUVqqrHsysesjwheAE. Acesso em: 24/11/2015.

_____. **Lei nº. 13.005**, publicada em 25 de junho de 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 24/11/2015.

_____. **Lei nº. 13.115**, de 20 de abril de 2015b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/LOA%202015/150515_LOA_2015_13115.pdf. Acesso em 25/05/2015.

_____. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC – do Ministério da Educação. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Brasília, junho de 2015c.

_____. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamento/Salário-Educação. Consultas**. 2015d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-consultas>. Acesso em: 23/11/2015.

_____. _____. **Programas/PDDE. Dados Estatísticos**. 2015e. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-dados-estatisticos>. Acesso em: 27/11/2015.

_____. _____. **Financiamento/Fundeb. Consultas. Repasses de recursos do Fundeb. Distribuição do Fundeb por Estado 2014**. 2014b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/972?Itemid=1210>. Acesso em 28/11/2015.

_____. _____. **Financiamento/Fundeb. Consultas. Valor aluno/ano e receita anual prevista – 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>. Acesso em 29/11/2015.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº. 9, de 30 de agosto de 2011**, homologado pelo Ministro da Educação em 22 de novembro de 2011a. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9396-pceb009-11&Itemid=30192. Acesso em 26/11/2015.

_____. _____. **Execução orçamentária – consulta por programa de governo**. 2014c.

Disponível em:

<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>. Acesso em: 28/11/2015.

_____. _____. **Módulo PDDE / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 5º ed. Brasília: MEC, FNDE, 2013.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE – da Presidência da República. **Pátria educadora**: a qualificação do ensino básico como obra da construção nacional. Brasília, abril de 2015f.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº. 320, de 2008**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/87084>. Acesso em: 26/11/2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº. 4.277**, Relator Ministro Ayres Britto, julgado em 05/05/2011, divulgado no DJe-198 em 13/10/2011, publicado em 14/10/2011b. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+4277%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mnkvjrs>. Acesso em: 13/12/2014.

_____. _____. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº. 4.628**, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 17/09/2014, divulgado no DJe-230 em 21/11/2014, publicado em 24/11/2014d. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284628%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lvoy6g7>. Acesso em: 13/12/2014.

_____. _____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 54**, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 12/04/2012, divulgado no DJe-080 em 29/04/2013, publicado em 30/04/2013. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adpf+54%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m8t4rmq>. Acesso em: 13/12/2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 47, número 1, janeiro-abril, 1996.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDV/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, jul./out., 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: ABMP, Todos pela Educação. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A teoria do federalismo financeiro**. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2013.

CAGGIANO, Mônica Herman S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CALLEGARI, Cesar. Financiamento da Educação Básica. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Lais Vieira. Por uma visão crítica do Direito: análise da evolução da Ciência do Direito e dos direitos de nova geração. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=16>>. Acesso em: 10/09/2015.

CARVAJAL, Jose M. de Areilza. *El principio de subsidiariedad en la construccion de la union europea*. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 15, núm. 45, septiembre-diciembre, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

CASTRO, Cláudio de Moura; ARAUJO E OLIVEIRA, João Batista; SCHWARTZMAN, Simon. **A educação ainda pode piorar**. 2015. Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,a-educacao-ainda-pode-piorar,1715982>. Acesso em: 26/11/2015.

CONAE – Conferência Nacional de Educação. **CONAE 2014. O PNE na articulação do sistema nacional de educação**: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, documento-referência. 2014.

COSTA, Áurea de Carvalho. Regime de colaboração entre união, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBPAAE**, n. 26, n. 1, p. 105-121, jan/abr, 2010a.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Mario Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº. 8, p. 14-23, julho-dezembro, 2010b.

COUTINHO, Diogo R; FARIA, C. A. P. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). **A políticas pública como campo multidisciplinar**. 1º ed. v.1, p. 181-200. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013.

CROISAT, Maurice. *El federalismo em las democracias contemporâneas*. Barcelona: EDITORIAL HACER, 1995.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e Financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende Pinto; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez., 2008.

DEMO, Pedro. Qualidade da educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo: FFC, n.º. 2, p. 11-26, jul./dez., 1990.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. In: **Cadernos de pesquisa n.º. 82**. Campinas, SP: NEPP/Unicamp, 2009, p. 4-5.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

E-COMMERCE. **Evolução da internet e do e-commerce**. 2012. Disponível em: <http://www.e-commerce.org.br/stats.php>. Acesso em 05/11/2015.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. **Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE**, Florianópolis-SC, 2003 (426-434).

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalismo*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

ESTADO DO PARÁ. **Lei n.º. 8.095**, de 30 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/pdf/oge2015/Lei-8095-LOA-2015.pdf>. Acesso em: 25/05/2015.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei n.º. 15.646**, de 23 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15646-23.12.2014.pdf>. Acesso em 25/05/2015.

FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: latin american cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, vol. 99, n.º. 3, august, 2005.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; FRANÇA, Magna. **O federalismo e a educação no Brasil: financiamento da educação básica e proposições da CONAE – 2010**. Anais de congresso. ANPEDI, 2010.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 207: 1-19, jan./mar. 1997.

FILHO, Naércio Menezes. **O Plano Nacional de Educação**. 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3618036/o-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 26/11/2015.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**; Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GADOTTI, Moarcir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: **COANE 2014 - CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. PNE na articulação do sistema nacional de educação. Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Coletânea de Textos. 2014.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alizana Editorial, 1993.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. **Para além da esquerda e da direita**. O futuro da política radical. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

GOMES, Gustavo Maia. Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional. In: REZENDE, Fernando (Organizador). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

GRAU, Eros. Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012.

GRECO, Leonardo. Competências Constitucionais em Matéria Ambiental. **R. Inf. legisl.** Brasília, a. 29, n. 116, out./dez. 1992.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Campinas: Russel Editores, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; e JAY, John. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: as crises e o capitalismo. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of the rights: why liberty depends on taxes*. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

_____. **O direito da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2015.

_____. **Sofrimento de indeterminação**: uma realização da *Filosofia do direito* de Hegel. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

HORTA, Raul Machado. Constituições federais e pacto federativo. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, n. 17, p. 165-182, 2000.

_____, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

_____. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, n. 19, p. 223-249, 2001.

_____. Tendências atuais da federação brasileira. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, n. 9, p. 209-225, 1996.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integrada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 11º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **IDEB – Resultados e Metas**. 2015. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=13223859>. Acesso em 27/06/2015.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Saeb**. 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>. Acesso em 07/12/2015.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 29/11/2015.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento**. Instituto Trata Brasil. Resultados com base no SINIS 2012. 2014. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/relatorio-completo-2014.pdf>. Acesso em 22/05/2015.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Maipu 371, 1970.

JORNAL NACIONAL. **Decisão do governo do RS de parcelar salários provoca protestos**. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/08/decisao-do-governo-do-rs-de-parcelar-salarios-provoca-protestos.html>. Acesso em 02/08/2015.

JUNGMANN, Mariana; LOURENÇO, Iolando. **Propostas para a criação de mais nove Estados ou territórios federais ainda tramitam no Congresso**. 2011. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-12-13/propostas-para-criacao-de-mais-nove-estados-ou-territorios-federais-ainda-tramitam-no-congresso>. Acesso em 03/08/2015.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KLAUTAU FILHO, Paulo. **A primeira decisão sobre controle de constitucionalidade: Marbury v. Madison (1803)**. 2003. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/50/50>. Acesso em: 06/12/2014.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 76, São Paulo, nov. 2006.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. **R. Inf. Legil. Brasília**, a. 26, n. 101, jan/mar., 1989.

LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1965.

_____. *Teoria de la Constitucion*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.

LUCE, Maria Beatriz; SARI, Marisa Timm. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

MACHADO, Francisco Mata. O Estado na democracia deliberativa: as raízes de uma antinomia. **Lua Nova**, São Paulo, 95: 225-257, 2015.

MACHADO, Lucilia Regina de Souza; VELTEN, Maria Janete. Cooperação e colaboração federativa na educação profissional e tecnológica. **Educação e Sociedade (online)**, vol. 34, n. 125, pp. 1113-1133, 2013.

MARCOS, Ana de. Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación. **Documentación Administrativa**, nº. 240, octubre-diciembre, 1994.

MARTINS, Paulo Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 408f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. Brasília.

MAZZITELLI, Fábio; PHILIPPE, Scerb. **Goiás prepara parceria inédita com setor privado para escolas públicas**. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/09/1677040-goias-prepara-parceria-inedita-com-setor-privado-para-escolas-publicas.shtml>. Acesso em: 26/11/2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. 2008.

MENESCAL, Leonardo Alcantarino. Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. In: CONTI, José Maurício Conti; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Coordenadores). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial-IBDF, 2010.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: análise do programa dinheiro direto na escola. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, p. 1-13, 2012.

MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema de conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, a. 25, n. 100, out./dez., 1988.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 184:86-96, abr./jun., 1991.

NOGUEIRA, Erico Ferrari. Direito e deveres fundamentais no convênio administrativo. **Revista Acadêmica Direitos Fundamentais**. Osasco/SP, ano 4, nº. 4, 2010.

OCAÑA, Luis Morell. *Una teoría de la cooperación*. **Documentación administrativa**, núm. 240, pags. 51-70, 1994.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educ. Soc.** [online]. vol.34, n.125, pp. 1031-1047, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Organizadores). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ORÇAMENTO FEDERAL. **Execução orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União – Subfunção**. 2015. Disponível em: <https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria>. Acesso em 29/11/2015.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira** (Dissertação). 2013. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/29942/R%20-%20D%20-%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1>. Acesso em 18/12/2014.

PARADA, Eugenio Lahera. *Política y políticas públicas*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013.

PRADO, Sergio. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Organizador). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RAMOS, Mozart Neves. **Regime de colaboração e equidade educacional**. 2013. Disponível em: <http://www.institutomillennium.org.br/artigos/ptregime-de-colaborao-equidade-educacional/>. Acesso em: 26/11/2015

RANIERI, Nina Beatriz. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP, Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988. In: RANIERI, Nina Beatriz (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

REXACH, Ángel Menéndez. *La cooperación, ¿un concepto jurídico?* **Revista de documentación (1958-2005)**, n. 240, 1994.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Organizador). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RICOEUR, Paul. **Hermenêutica e ideologias**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperacion em la republica federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SÁNCHEZ, José Acosta. *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional. Fundamentos de la democracia constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2006.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Madri: Taurus, 2007.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set., 2010.

SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos, 1998.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**. *Qu'est-ce que le Tiers État?* Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2001.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; OLIVEIRA, Fabrício. ARAUJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVEIRA, Alexandra Aparecida Souza da. A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

SILVEIRA, Alexandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos**. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Coimbra: Almedina, 2007.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SUBIRATS, Joan. *Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista do curso de direito**, vol. 5, nº. 5, 2008.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direitos constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines*. **Anuario Jurídico de La Rioja**, nº. 8, págs. 73-104, 2002.

TESOURO NACIONAL. **Estados e Municípios. Transferências constitucionais**. 2014. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/estados_novosite.asp. Acesso em: 29/11/2015.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e políticas públicas**, nº. 15, jun de 1997.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas Constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileiras de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, nº. 219, p. 291-309, maio/ago, 2007.

_____. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

VIEIRA, Victor. **Educação**. 2015. Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/cidades/uma-gestao-inacabada/educacao.php>. Acesso em 06/08/2015.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Regime de Colaboração entre os entes federados: sua expressão a partir dos Municípios do Rio Grande do Sul**. 2010. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf>. Acesso em 04/08/2015

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

ZIMMERMANN, Augusto Cota. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

APÊNDICE

Quadro 1: questões norteadoras

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Os entes federais isoladamente Os entes em diferentes combinações Os entes com participação da União Os entes representados em Comitês Comitês com a participação da sociedade
2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	Coordenação com papel indutor/sem papel indutor Colaboração vertical Colaboração horizontal Cooperação vertical Cooperação horizontal
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Avaliação; apoio; correção; controle; uniformidade das políticas.
4. Qual a estrutura da cooperação entre os entes?	Instâncias permanentes de negociação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entre Estados e Municípios. Fóruns de acompanhamento.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Convênios; Consórcios; Arranjos
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Sinônimos Cooperação obrigatória com necessidade de legislação Cooperação Voluntária Regime de Colaboração
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Sem necessidade Há necessidade
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas) Cooperativo descentralizado (segundo a Constituição).
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias Transferências voluntárias.
10. Características da política	Estabilidade; Adaptabilidade; Promoção do bem-estar geral; Qualidade de implementação (questão técnica); Coerência e coordenação com outras políticas; Eficiência.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 2: legislação e cooperação federativa na educação

Constituição e leis	Artigos	Descrição
Constituição Federal de 1988	Artigo 23, parágrafo único	Lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes , tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito

		nacional.
	Artigo 24, inciso IX	Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre educação.
	Artigo 30, inciso VI	Manter em cooperação técnica e financeira, com os demais entes, programas de educação infantil e ensino fundamental
	Artigo 211	Todos os entes organização, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.
	Artigo 211, parágrafo 1º	A União organizará o sistema federal de ensino, exercendo função redistributiva e supletiva aos demais entes , mediante assistência técnica e financeira. Terá atendimento prioritário a escola obrigatória.
	Artigo 214	Lei deverá estabelecer o plano nacional de educação, em regime de colaboração, visando a integração das ações dos poderes públicos, de acordo com os objetivos delineados no referido artigo.
Lei nº. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)	Artigo 8º	Organização dos sistemas de ensino dos respectivos entes em regime de colaboração .
	Artigo 8º, parágrafo 1º	Caberá a União a coordenação da política nacional de educação , articulando os diversos níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
	Artigo 10, inciso II	Aos Estados cabe definir em relação aos Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, com distribuição proporcional de responsabilidades, de acordo com a população a ser atingida e os recursos financeiros disponíveis.
Emenda Constitucional nº. 14, 1996.	Art. 211 § 1º	A União organizará o sistema federal de ensino, exercendo função redistributiva e supletiva aos demais entes ,

		mediante assistência técnica e financeira. Terá atendimento prioritário a escola obrigatória.
	Art. 211, parágrafo 4º	Na organização dos sistemas de ensino, os entes definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
Emenda Constitucional nº. 53, de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Art. 23, parágrafo único.	Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.	Art. 211, § 4º	Na organização de seus sistemas de ensino, a União , os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração , de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
	Artigo 214	A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
Lei no 12.796 de 2013 (alterações na LDB)	Artigo 67	§ 3o A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação.
Lei 13.005 de 2014 – Lei do PNE	Artigo 7º	A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração , visando ao alcance das metas e à

		implementação das estratégias objeto deste Plano.
	Artigo 7º, parágrafo 2º	As estratégias definidas no anexo desta lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.
	Artigo 7º, parágrafo 5º	Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.
	Artigo 7º, parágrafo 6º	O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado.
	Artigo 7º, parágrafo 7º	O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.
	Artigo 13	O poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação desta lei, o Sistema Nacional de Educação , responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração , para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 3 : evolução legal do PDDE

Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995	Dispõe sobre a assistência financeira da Autarquia – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – aos sistemas públicos de ensino, para cumprimento do disposto no artigo
---	---

	211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados. Programa de Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (PMDE).
Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro de 1998	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências.
Medida Provisória nº. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.
Resolução nº. 3, de 17 de fevereiro de 2003, FNDE	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE, e dá outras providências.
Medida Provisória nº. 455, de 8 de janeiro de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências.
Lei nº. 11.947/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 5: análise da cooperação intergovernamental no PDDE

Questões	Respostas
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política ou da proposta em análise?	O Programa é coordenado e direcionado pelo Governo Federal. Porém, cada escola elabora a sua proposta de acordo com as suas necessidades, adequando-as às linhas do Programa.
2. Nos processos cooperativos como atuam os entes federativos?	O Governo Federal induz as políticas e atua diretamente na competência de outro ente federal.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Apoio e correção de distorções na qualidade das redes e escolas.
4. Qual a estrutura da cooperação entre os entes?	Não há.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Não há necessidade de convênios ou consórcios para receber os recursos.

6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Não há concepção de cooperação. O Programa é centrado na coordenação do Governo Federal, colaborando com recursos para as escolas dos sistemas estaduais e municipais.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Sem necessidade.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Não há.
9. Financiamento da política	Recursos voluntários
10. Características da política	Estabilidade até o momento em que as escolas não necessitam mais de auxílio; pouca adaptabilidade; promoção do bem-estar geral está focada na administração da escola; qualidade de implementação (questão técnica) depende da coordenação federal; apresenta pouca coerência e coordenação com outras políticas; eficiência, é importante, pois leva os recursos diretamente à escola.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 6: análise da cooperação intergovernamental no FUNDEF/FUNDEB

Questões	Respostas
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política ou da proposta em análise?	Os três entes participam da política. Atuam de forma coordenada em função da Constituição e leis. Há colaboração com auxílio financeiro da União a alguns Estados.
2. Nos processos cooperativos como atuam os entes federativos?	Há apenas indução de aplicação de recursos na educação básica pelos Estados e Municípios, sendo que 60% devem ser utilizados com os rendimentos dos profissionais da educação básica.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da cooperação?	Não há objetivo de cooperação. Apenas colaboração por parte da União àqueles entes que não conseguiram alcançar o valor aluno nacional.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	Sim. Comitê de Acompanhamento formado pelos três entes.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Não há. Contudo, é enorme a necessidade de convênios, consórcios e demais instrumentos cooperativos, dentre eles órgãos de decisões conjuntas, para a ação interdependente dos entes nesta política pública.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	O Programa é centrado na execução pelos Estados e Municípios com auxílio da União mediante aporte financeiro com relação ao valor aluno.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível? Qual o tipo?	Não há necessidade de mudança. A proposição de complementação já é realizada e a organização da educação básica já foi feita.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Não há.
10. Financiamento da política	Recursos vinculados
11. Características da política	Estabilidade, dada sua permanência como a principal política pública da educação básica no país desde de 1996; não parece apresentar muita

	adaptabilidade, dado que sua principal função é a coordenação; a promoção do bem-estar geral está ligada a execução de um direito fundamental; a qualidade de implementação (questão técnica) depende da capacidade coordenadora da União; apresenta pouca coerência e coordenação com outras políticas; a eficiência depende da utilização dos recursos repassados nos fins da política pública em questão.
--	--

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 7: análise da cooperação intergovernamental no documento da SAE

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Todos os entes seriam participantes, dado que o documento pretende a criação de um Sistema Nacional de Educação, por um regime de cooperação. Contudo, as decisões, o planejamento e o financiamento seriam centralizadas na União.
2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	No órgão transfederativo os entes atuariam de forma a indicar onde os recursos seriam aplicados.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Apoio, correção, controle e uniformidade da União em relação aos demais entes.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	Órgão transfederativo
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Há possibilidade de criação de um procedimento que envolva todos os entes. Não aponta outros instrumentos de cooperação.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Cooperação obrigatória com necessidade de legislação
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Há necessidade de alterações constitucionais e infraconstitucionais.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas)
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias e aparentemente voluntárias.
10. Características da política	Estabilidade, por ser uma política de longo prazo; adaptabilidade, dada a criação do órgão transfederativo; promoção do bem-estar geral mediante a execução de um direito fundamental; qualidade de implementação (questão técnica) dependerá dos acordos realizados; a coerência e coordenação está baseada na criação do Sistema Nacional de Educação; a eficiência dependerá, invariavelmente, de como será a articulação dos entes, mediante as relações intergovernamentais, em especial a cooperação.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 8: análise da cooperação intergovernamental no documento da SASE.

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Todos os entes, em especial a União, com a participação da sociedade, e demais atores das políticas públicas, dentre eles o empresariado.
2. Nas relações intergovernamentais como atuam os entes federativos?	Coordenação com papel indutor, colaboração vertical e aparente colaboração horizontal, bem como, cooperação vertical e aparente cooperação horizontal.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	O objetivo tanto da colaboração quanto da pretensa cooperação se daria em relação à avaliação, ao apoio, à correção, ao controle e principalmente à uniformidade da política pública educacional.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	O Comitê Estratégico do Plano de Ações Articulados e a Comissão Intergovernamental do FUNDEB seriam as estruturas primariamente institucionalizadas de relações intergovernamentais, além da criação de novas estruturas de negociação e pactuação federativa.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Convênios; adesão a programas, pactos, acordos.
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Cooperação obrigatória com necessidade de legislação; cooperação voluntária; e regime de colaboração.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Há necessidade de alteração da Constituição e da LDB, principalmente.
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas) Cooperativo descentralizado (segundo a Constituição).
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias e voluntárias.
10. Características da política	Estabilidade, pois pretende ser uma política de longo prazo; adaptabilidade, dada a possibilidade de pactos, acordos, negociações, nos órgãos a serem criados; promoção do bem-estar geral, mediante execução de um direito fundamental; A qualidade de implementação estará de acordo com a articulação dos entes; a coerência e a coordenação com outras políticas, está baseada na disposição de um Sistema Nacional de Educação, regulando toda a educação nacional; e a eficiência irá depender, invariavelmente, de como os entes conseguirão articular as relações intergovernamentais, em especial a cooperação.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 9: análise da cooperação intergovernamental na proposta dos educadores

Questões	Indicadores
1. Quais os atores envolvidos na elaboração da política?	Todos os entes, com participação prioritária da União em prol da uniformização da educação nacional.
2. Nas relações intergovernamentais como atuam	Coordenação com papel indutor da União e

os entes federativos?	colaboração vertical pelo regime de colaboração.
3. Na política/proposta em análise, qual o(s) objetivo(s) da colaboração/cooperação?	Avaliação, apoio, correção, controle e uniformidade das políticas, todas preferencialmente feitas pela União.
4. Há alguma estrutura institucionalizada de relações intergovernamentais?	Conselhos, fóruns, comitês.
5. Há citação sobre os instrumentos (legais) de cooperação utilizados?	Criação do regime de colaboração, de formas de colaboração e da regulamentação de formas de cooperação do artigo 23 da Constituição;
6. Qual a concepção de colaboração e cooperação?	Cooperação e colaboração como sinônimas. Regime de colaboração.
7. Houve ou há necessidade de mudança na legislação para implementar a política ou a proposta? Em que nível?	Há necessidade
8. Qual a concepção de federalismo cooperativo?	Cooperativo/centralizado (com presença da União na definição de normas e elaboração de políticas) Cooperativo descentralizado (seguindo a Constituição).
9. Financiamento da política	Transferências obrigatórias
10. Características da política	Esta proposta do Sistema Nacional de Educação pretende ser estável, pouco adaptável, com promoção do bem-estar geral; a qualidade de implementação da política dependerá da coordenação da União; apresenta coerência e coordenação com outras políticas de forma centralizadora; a eficiência irá depender de quão for capaz a centralização de provocar mudanças.

Fonte: elaborado pelo autor

ANEXO**Quadro 4:** Execução PDDE básico e ações – de 2009 a 2014

Exercício	Valor repassado	Número de escolas
2009	1.143.253.575,00	114.017
2010	1.426.711.942,36	117.786
2011	1.501.121.385,04	116.593
2012	2.037.644.837,56	116.593
2013	2.652.573.903,00	133.479
2014	2.499.401.135,46	134.354

Fonte: BRASIL. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas/PDDE. Dados Estatísticos.** 2015e. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-dados-estatisticos>. Acesso em: 27/11/2015.