LARA BARBOSA QUADROS CÔRTEZ

**ESTADO FEDERAL E
IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo
2013

LARA BARBOSA QUADROS CÔRTEZ

**ESTADO FEDERAL E
IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito do Estado

Linha de pesquisa: Estado e Educação

Orientadora: Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
São Paulo
2013

Lara Barbosa Quadros Côrtes

**ESTADO FEDERAL E
IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na área de concentração Direito do Estado como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

Aprovada em: __/__/____

Banca examinadora:

Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri – Orientadora

---

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

Titulação, nome e instituição à qual está vinculado

Ao meu querido pai, Edilton,
exemplo de coragem e força inabaláveis.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Associada Nina Beatriz Stocco Ranieri, por todas as oportunidades de crescimento acadêmico, profissional e pessoal, ao longo do Doutorado, pela confiança e, sobretudo, por ter-me impulsionado à realização de uma pesquisa sobre federalismo e direito à educação em perspectiva comparada.

Aos Professores André de Carvalho Ramos e Guilherme Assis de Almeida, por seus preciosos comentários e sugestões em minha Banca de Qualificação.

À Comissão de Pós-Graduação, especialmente à sua Presidente, Professora Associada Monica Herman Salem Caggiano, pela compreensão em relação às dificuldades por mim vivenciadas.

À Secretaria de Pós-Graduação, nomeadamente a Maria de Fátima Silva Cortinal, pela paciência e dedicação com que desempenha o seu trabalho.

Ao meu querido Martin, pelo apoio incondicional durante todo esse processo, por não ter-me deixado desanimar, nos momentos de angústia, por ter pensado comigo pontos importantes da minha tese e por estar à minha volta, enchendo os meus dias de amor e esperança.

À minha irmã Isadora e ao meu cunhado Renato, por terem me acolhido com tanto carinho, entusiasmo e generosidade em São Paulo, e aos meus sobrinhos Artur e Dante, por terem trazido à minha rotina o sorriso puro e a alegria das crianças. Seguramente, estaremos mais tempo juntos em minhas próximas estadias nesta cidade, na qual também me sinto em casa.

À minha mãe, Elvira, minha referência na academia, ao meu pai, Edilton, a quem dedico esta tese, celebrando seus 70 anos, a minha tia Maria, minha segunda mãe, a Maria Aparecida, que me recebeu como filha, aos meus irmãos Rodrigo, Matheus, Catharina, à minha cunhada, Gina, e à minha sogra, Kirsten, que sempre estiveram na torcida pela realização desta conquista.

Ao Chr. Michelsen Institute, na pessoa da Professora Siri Gloppen, por ter-me recebido como pesquisadora visitante, onde tive a chance de desenvolver parte importante da minha pesquisa. À Professora Luciana Gross Cunha, minha orientadora do Mestrado na DIREITO GV, por ter-me estimulado e me apoiado a vivenciar essa experiência. À Professora Catalina Smulovitz, que comparte comigo o entusiasmo pelo tema da igualdade no exercício de direitos em Estados federais, por suas importantes contribuições quanto à estrutura da tese, às minhas análises e à forma de apresentação dos meus resultados.

Aos Professores Celina Souza e Guillermo Cejudo, pela cordial indicação de referências. Ao Professor Sergio Cárdenas, pela gentil entrevista concedida.

Aos amigos que fiz, durante os anos em São Paulo: Maria Augusta Castanho, Ana Claudia Beppu, Valter Pedrosa, Carla Bittar, Denise Moretti, Salomão Ximenes, Susana Rangel, Neide Novaes dos Santos, Adriana Teodoro, com agradecimentos especiais a Carolina Marinho, pelo rigor metodológico ao discutir comigo a minha tese; a Yonara Oliveira, pelo conforto moral e pela disponibilidade de me viabilizar o acesso a textos fundamentais, e a Crisleine Yamaji, que tanto me ajudou com seu espírito lutador e seu entusiasmo pelo trabalho, pela pesquisa e por tantas coisas boas da vida. Aos amigos que fiz no Chr. Michelsen Institute: Camila Gianella, Alessandra Fontana, Marion Marmorat e Aslak Orre.

À CAPES, cujo financiamento foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

Esta pesquisa foi possível graças ao financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **Estado Federal e igualdade na educação básica pública**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RESUMO

O Estado Federal brasileiro é marcado por desigualdades econômicas e sociais entre as suas regiões, assim como por desigualdades dentro dessas regiões, que estabelecem uma relação de causa e efeito com as condições da educação fornecida aos seus habitantes. Um dos objetivos fundamentais da República federativa brasileira é a redução das desigualdades geográficas. Nesse cenário, medidas voltadas à garantia de igualdade de acesso e qualidade na educação básica pública entre os entes federativos de um determinado Estado Federal são fundamentais, com implicações a um só tempo sociais e econômicas. Nesta tese, analisamos os contornos normativos específicos do Estado Federal brasileiro em matéria de educação básica pública, examinando-os sob a ótica da contribuição que possam trazer para a promoção da igualdade na educação entre os seus entes federativos. A promoção do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional é o objetivo das normas para a cooperação entre os entes federativos em relação às matérias de competência material comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, entre as quais está a educação. Essas normas, que deveriam ter sido fixadas por lei complementar específica para o setor educacional, ainda se encontram pendentes de regulamentação. Diante dessa indefinição, a crescente referência, na legislação, ao regime de colaboração, o qual deveria orientar os diferentes entes federativos na organização dos seus sistemas de ensino e pautar a articulação do sistema nacional da educação, parece ter a função de apoiar práticas informais erráticas, em lugar de institucionalizar formalmente o modo como os entes federativos devem colaborar entre si, dando ao federalismo cooperativo brasileiro um alcance limitado, em comparação às possibilidades abertas pela Constituição Federal. Com o objetivo de melhor compreender os contornos do federalismo cooperativo brasileiro, com respeito a essa temática, fazemos uma análise comparativa entre Brasil e México, Estado que também se organiza sob a forma federativa, buscando compreender, em ambos os países, qual é a proteção constitucional conferida ao direito à educação básica pública, de que igualdade na educação básica pública falam as Constituições brasileira e mexicana, como estão distribuídas as

competências legislativas e materiais, na área da educação básica pública, procurando identificar, ainda, a aplicação mínima de receitas em educação básica pública em cada país, assim como os mecanismos de compensação e colaboração existentes nos ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano, no que concerne à matéria. A comparação nos permite afirmar que cada um desses Estados Federais protege o direito à educação de forma distinta, traz preocupações específicas quanto ao problema das desigualdades geográficas, distribui de modo particular as competências legislativas e materiais, no que concerne à educação básica pública, apresentando diferentes formas de compensação e colaboração entre seus entes federativos. As semelhanças e diferenças levantadas lançam luzes sobre o ordenamento jurídico brasileiro, permitindo sua melhor compreensão dentro do modelo de federalismo cooperativo.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Perspectiva comparada. Direito à educação. Igualdade entre entes federativos. Educação básica obrigatória e gratuita.

ABSTRACT

The Brazilian Federal State is marked by economic and social inequalities between its regions, as well as by inequalities within the regions themselves. These inequalities are reflected in the education provided to its citizens in a relation of cause and effect. Among the fundamental goals of the Brazilian federal republic is the reduction of such geographic inequalities. In this scenario, it is fundamental to incorporate means, with both social and economic implications, that are directed towards guaranteeing equal access to and quality of public basic education, which in turn means to determine the roles of the various constitutive units of the federal state in achieving this goal. In this thesis, we analyze the specific normative features of the Brazilian Federal State in the area of public basic education. These features are examined with the view to identify the relative contributions of the federal constitutive units (federal union, member state, municipality) for the promotion of equality in education. On the national level, the norms for the cooperation between the federal units on matters concerning areas where they share executive responsibility have the expressed objective to promote a balance on the levels of development and well-fare among the country's regions. One of these areas of shared executive responsibility is education. However, the norms mentioned, which should have been fixed by a complementary law specific to the area of education, are still pending ordinance. Faced with this lack of definition, the increasing reference in the legislation to the concept *regime of collaboration*, i.e. the rules that are to guide the federal units (i.e. the member states and municipalities) in the organization of their systems of education, as well as determine the articulation of the national system of education, appears to have the effect of supporting informal and erratic practices instead of formally institutionalizing the way in which the federal units ought to cooperate. This state of being serves only to limit the reach of Brazilian cooperative federalism compared to the possibilities opened for by the Federal Constitution. With the objective of gaining a better understanding of the features of Brazilian cooperative federalism in regard to this subject matter, we offer a comparative analysis of Brazil and another federal state, Mexico. For both countries the analysis aims to comprehend and map the extent of constitutional protection that is granted to the right to public basic education, which kind of equality the Constitutions of Brazil and Mexico mention concerning public basic education, and how the

legislative and executive competences are distributed in the area of public basic education. Moreover, the analysis seeks to identify the declared minimum revenue to be spent on public basic education in each country, as well as to trace the existing mechanisms of compensation and collaboration concerning public basic education in the legal systems of Brazil and Mexico. The comparison allows us to affirm that both these federal states protect the right to education in a distinct manner, that they include specific concerns regarding the problem of geographic inequalities, that they distribute legislative and executive competences in the area of public basic education in a particular manner, and present different forms of compensation and collaboration among their federal units. The similarities and differences brought forth shed light on and permit a better understanding of the Brazilian legal system as part of the cooperative federalism model.

Keywords: Cooperative Federalism. Comparative perspective. Right to Education. Equality among federative entities. Compulsory and Public Basic Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

Organograma 1 – Etapas da educação obrigatória no Brasil.....	87
Organograma 2 – Percentuais de receitas vinculadas e atuação prioritária no Brasil...119	
Organograma 3 – Etapas da educação obrigatória no México.....	166
Figura 1 – Desempenho dos Estados-membros do Brasil em relação à média nacional no PISA 2009.....	90
Figura 2 – Classificação socioeconômica dos Estados-membros do México e localidades com 40% ou mais de população indígena.....	169
Figura 3 – Desempenho dos Estados-membros do México em relação à média nacional no PISA 2009.....	169
Gráfico 1 – Média por Estado-membro do Brasil no PISA 2009.....	91
Gráfico 2 – Média por Estado-membro do México no PISA 2009.....	171
Gráfico 3 – Gasto educativo em 2009 no Brasil e no México.....	196
Gráfico 4 – Desempenho no PISA 2009 – Brasil e México.....	208
Gráfico 5 – Centralização fiscal Brasil e México no Século XX.....	217
Quadro 1 – O direito à educação nas Constituições vigentes do Brasil e do México...	204
Tabela 1 – Comparação Brasil e México – dados gerais.....	195

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CDI	<i>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</i>
CFB	Constituição Federal Brasileira
CFM	Constituição Federal Mexicana
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CINE	Classificação Internacional Normalizada para a Educação
CN	Congresso Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CPS	Centro de Políticas Sociais
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getulio Vargas
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEE	<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i>
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LCF	Lei de Coordenação Fiscal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGE	Lei Geral de Educação
MEC	Ministério da Educação
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PRI	Partido Revolucionário Institucional
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEP	<i>Secretaría de Educación Pública</i>
SNTE	Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação
SNCF	Sistema Nacional de Coordenação Fiscal
SRE	Secretaria de Relaciones Exteriores
STF	Supremo Tribunal Federal
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 ESTADO FEDERAL, IGUALDADE E ESTADO SOCIAL	27
1.1 Breve panorama histórico do federalismo, conceitos fundamentais, técnicas de repartição de competência e modelos de federalismo.....	27
1.1.1 Federalismo cooperativo brasileiro: uma breve contextualização histórica...	43
1.1.2 Federalismo cooperativo mexicano: uma breve contextualização histórica ..	49
1.2 O ideal da igualdade: acepção material, dimensão geográfica e perspectiva restritiva	56
1.2.1 Desigualdades no Brasil: algumas considerações	60
1.2.2 O objetivo da igualdade entre entes federativos na CFB/1988 e a sua relação com a educação	62
1.3 Compatibilizando Estado Social, igualdade e Estado Federal.....	70
2 ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	74
2.1 Informações gerais sobre o Estado Federal brasileiro	74
2.2 O direito à educação básica pública na CFB/1988 e na LDB/1996.....	81
2.3 De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico brasileiro?	88
2.4 Federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação básica pública e igualdade na educação entre entes federativos	107
2.4.1 Distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação básica pública	108
2.4.1.1 Competências legislativas	109
2.4.1.2 Competências materiais.....	114
2.4.2 Previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública	117
2.4.3 Mecanismos de compensação (transferências entre entes)	127
2.4.4 Mecanismos de colaboração.....	132
2.4.4.1 O regime de colaboração na legislação brasileira em vigor.....	132
2.4.4.2 Revisão bibliográfica do regime de colaboração no Brasil.....	149
3 ESTADO FEDERAL MEXICANO E IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	155
3.1 Informações gerais sobre o Estado Federal mexicano.....	155
3.2 O direito à educação básica pública na CFM/1917 e na LGE/1993	161
3.3 De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico mexicano?	167
3.4 Federalismo cooperativo mexicano em matéria de educação básica pública e igualdade na educação entre entes federativos	174

3.4.1 Distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação pública básica e média superior	175
3.4.1.1 Competências legislativas	176
3.4.1.2 Competências materiais.....	178
3.4.2 Previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação pública básica e média superior	183
3.4.3 Mecanismos de compensação	184
3.4.4 Mecanismos de colaboração.....	190
4 O FEDERALISMO EDUCACIONAL NO BRASIL E NO MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA	192
4.1 Informações gerais sobre os Estados federais brasileiro e mexicano	193
4.2 O direito à educação básica pública nas legislações brasileira e mexicana.....	199
4.3 De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos falam os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano?	207
4.4 Federalismos cooperativos brasileiro e mexicano em matéria de educação básica pública e igualdade na educação entre entes federativos.....	209
4.4.1 Distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação básica pública no Brasil e no México.....	209
4.4.1.1 Competências legislativas	210
4.4.1.2 Competências materiais.....	210
4.4.2 Previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública no Brasil e no México	214
4.4.3 Mecanismos de compensação (transferências entre entes)	216
4.4.4 Mecanismos de colaboração.....	218
CONSIDERAÇÕES FINAIS	222
REFERÊNCIAS	231
Apêndice A – Competências legislativas na área da educação na CFB/1988.....	244
Apêndice B – Competências legislativas na área da educação na CFM/1917	246
Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996	248
Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e LGE/1993	256
Apêndice E – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFB/1988 e na LDB/1996.....	264
Apêndice F – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFM/1917 e na LGE/1993	265
Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras	266

INTRODUÇÃO

A compatibilização entre Estado Federal e Estado Social, aqui entendido como Estado produtor de igualdade fática (BONAVIDES, 2012, p. 390), implica uma série de desafios. Por um lado, há quem sustente que “federalismo significa desigualdade”, na medida em que a manutenção de um sistema federal dependeria de variedade e diversidade (WILDAVSKY, 1988, p. 42). Por outro lado, embora variações possam ser justificadas em nome da autonomia dos entes federativos ou em nome da experimentação e inovação proporcionadas por arranjos federativos, uma questão se coloca: cidadãos de um mesmo Estado Federal, que têm uma série de direitos garantidos por uma mesma Constituição Federal, não deveriam poder exercê-los nas mesmas condições (ou pelo menos em condições equiparáveis), independentemente do ente federativo no qual residam? É nesse contexto que se insere a discussão que propomos.

Esta tese tem como premissa que a garantia de igualdade de acesso e qualidade na educação básica pública entre os entes federativos de um determinado Estado Federal seja fundamental para a criação de condições para uma sociedade mais igual, em termos sociais e econômicos.¹ Assim, a educação básica pública oferecida pelos diferentes entes federativos, ao mesmo tempo em que funciona como um bom termômetro para medir as desigualdades existentes entre eles,² representa uma via indispensável para o seu combate. Apesar de o setor privado também desempenhar um papel na promoção da educação básica no Brasil, nos termos da CFB/1988 (arts. 206 e 209),³ dados de 2011 mostram que 84,5% dos estudantes da educação básica estão no sistema público (INEP,

---

¹ Dado o nosso enfoque, estão fora dos objetivos desta tese discussões acerca de outros mecanismos para o combate às desigualdades geográficas em geral, na CFB/1988, como os incentivos regionais previstos no art. 43, § 2º e no art. 151, I, o fundo de participação tributária especial de que trata o art. 159, I, *c*. Abordaremos, todavia, o assunto dos Fundos de Participação dos Estados-membros e do Distrito Federal e o dos Municípios do art. 159, I, *a* e *b*, na medida em que os recursos advindos desses fundos também são alcançados pelo percentual mínimo a ser aplicado em educação básica pública por esses diferentes entes federativos, conforme será explorado no Capítulo 2.

² A título exemplificativo, de acordo com dados do IBGE relativos ao ano de 2011, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade variava da seguinte maneira, entre as regiões do país: Norte – 10,2,1%, Nordeste – 16,9%, Sudeste – 4,8%, Sul – 4,9% e Centro-Oeste – 6,3) (IBGE, 2012c).

³ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 206, III, e 209, CFB/1988).

2012a, p. 14),⁴ o que reforça a nossa opção de concentrarmos esta tese na educação básica pública. No México, país selecionado para a comparação pretendida, a realidade não é diferente. A CFM/1917 também admite que os particulares ofereçam serviços de educação em todos os tipos e modalidades (art. 3º, VI), mas o percentual de estudantes no ensino público obrigatório é superior a 85% (OCDE, 2012, p. 333). Ademais, art. 27 da Lei Geral de Educação mexicana, LGE/1993, ressalta, em seu art. 27, o caráter prioritário da educação pública para os fins do desenvolvimento nacional.

A nossa motivação, ao relacionar as desigualdades entre os entes federativos e a educação básica pública, não se vê vinculada, portanto, a uma visão instrumental da educação para a promoção de desenvolvimento econômico. Mais do que isso, a educação básica é um direito que deve ser usufruído em igualdade de condições por todos, independentemente de onde residam, no território nacional. É fundamental, desse modo, a redução das disparidades no que se refere ao desenvolvimento humano.

Convém prestarmos um esclarecimento acerca do sentido que atribuímos ao termo *educação básica* em geral nesta tese. Embora o Brasil e o México não definam da mesma maneira os seus níveis de ensino (conforme será detalhado nos Capítulos 2 e 3, respectivamente), entendemos que em ambos os Estados seja possível considerar como básica, em um sentido mais geral, a educação que os Estados Federais brasileiro e mexicano julgam essencial e indispensável para todos a ponto de estabelecerem sua obrigatoriedade. É nesse sentido que usamos a referência à *educação básica* pública em geral nesta tese. Entretanto, nos Capítulos 2 e 3, especialmente dedicados ao Brasil e ao México, respectivamente, incluímos um item no qual são detalhadas as diferentes etapas de ensino de cada país (2.2 e 3.2), no qual mantivemos a nomenclatura utilizada por esses dois países em suas legislações internas. Ressalte-se, por fim, que as diferenças reportadas não inviabilizam a comparação pretendida, demandando apenas clareza e rigor na utilização dos termos de acordo com os diferentes sistemas estudados.⁵

---

⁴ Segundo comunicado do IBGE relativo ao PNAD 2011, a rede pública atendia à maior parte dos estudantes de nível fundamental e médio, sendo que “[...] dos 53,8 milhões de estudantes estimados em 2011, 42,2 milhões (78,4%) eram atendidos pela rede pública” (IBGE, 2012b, grifo nosso).

⁵ Conhecemos a Classificação Internacional Normalizada para a Educação (CINE) (em inglês, *International Standard Classification of Education – ISCED*) da UNESCO, uma classificação dos níveis educativos destinada a permitir a comparação de estatísticas e de políticas educativas entres sistemas educativos diferentes. Todavia, considerando que optamos por comparar somente dois

O tema desta tese é o federalismo cooperativo brasileiro na promoção do direito à educação básica pública em condições de igualdade entre os entes federativos,⁶ em perspectiva comparada com o federalismo educacional mexicano.⁷ Trabalharemos, portanto, com duas formas organizacionais específicas. Nosso eixo principal de preocupação é o Brasil, e usamos a técnica do direito comparado para lançar luzes sobre esse eixo. Nossa pesquisa de Doutorado foi guiada pelo seguinte problema: de que maneira os Estados Federais brasileiro e mexicano estão delineados para a promoção da igualdade, em matéria de educação básica pública, entre os seus entes federativos? Essa perspectiva nos permitirá uma melhor compreensão do ordenamento jurídico pátrio em relação a essa matéria, contribuindo para o seu aperfeiçoamento.

A tese partiu das seguintes hipóteses: (i) os Estados Federais brasileiro e mexicano estruturam uma atuação conjunta dos seus entes federativos com vistas à promoção da igualdade geográfica na educação básica pública; (ii) a forma como estão repartidas as competências legislativas e materiais, no âmbito da educação básica pública, no Brasil e no México, associada à não definição do regime de colaboração brasileiro aproxima o federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação básica pública do federalismo educacional mexicano.

Nosso objetivo é analisar os contornos normativos específicos dos Estados Federais brasileiro e mexicano, em matéria de educação básica pública, examinando-os sob a ótica da contribuição que possam trazer para a promoção da igualdade na educação pública entre os seus entes federativos.

---

sistemas e com um enfoque voltado ao federalismo educacional desses sistemas, julgamos mais adequada a abordagem proposta detalhada no texto.

⁶ O debate acerca do pacto federativo no Brasil envolve diversos outros assuntos cruciais. Por essa razão, o Senado Federal, por meio do Ato do Presidente do Senado Federal n. 11/2012, instituiu a Comissão do Pacto Federativo, instalada em 12/04/12, com o objetivo de analisar questões federativas que se apresentam urgentes na pauta política do país como, por exemplo, guerra fiscal, regime de tributação do ICMS, *royalties* dos minérios e dívidas estaduais. Do mesmo modo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tem realizado pesquisas sobre aspectos do federalismo brasileiro em todas as suas diretorias, tendo sido recentemente criado o Grupo de Trabalhos Interdiretoriais sobre Federalismo (GT Federalismo), com a finalidade de coordenar os projetos e as iniciativas sobre o tema.

⁷ No México, a Reforma do Estado iniciada em 2000 teve como tema central a reforma do seu sistema federal. Gutiérrez González (2005, p. 234) elenca os problemas que ocuparam a agenda política do país.

Os critérios de análise selecionados para atingir nosso objetivo são: (a) distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos em matéria de educação básica pública; (b) aplicação mínima de receitas em educação básica pública; (c) mecanismos de compensação; e (d) mecanismos de colaboração entre entes federativos no que se refere ao direito à educação básica pública. Convém esclarecer que, para a seleção desses critérios, identificamos os tópicos que julgamos essenciais em relação ao Brasil e, com base neles, verificamos as escolhas feitas pelo Brasil e pelo México. Nossa intenção, com isso, foi fazer com que a leitura ficasse mais voltada para a realidade brasileira, buscando identificar que soluções o México deu para os problemas que verificamos no Brasil.

Nesta tese, usamos os termos *cooperação* e *colaboração* como sinônimos e, quando falamos em cooperação, partimos do pressuposto de que está ínsita a necessidade da existência de autonomia de cada ente federativo, com o auxílio cooperativo dos demais entes.

Além de apresentar o necessário enfoque inovador sobre um tema que vem sendo debatido na esfera nacional, esta tese conta, ainda, com o apoio de uma análise comparativa. Essa análise, ademais de proporcionar uma compreensão mais adequada do federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação básica pública, visa a gerar conhecimentos que possam contribuir para o aprimoramento do ordenamento jurídico com vistas à redução das desigualdades entre os entes federativos, porque, caso cheguemos à conclusão de que o federalismo educacional mexicano não nos oferece um modelo a ser seguido, ainda assim a comparação é válida, na medida em que nos afasta de erros que não queremos cometer. A opção pela realização de uma análise comparativa representa, portanto, um auxílio indispensável ao progresso jurídico brasileiro, colaborando para o aperfeiçoamento do direito pátrio (DAVID, 1996, p. 03, 09).

Falta na literatura jurídica específica o enfrentamento do tema com base em uma perspectiva comparada que possibilite compreender as soluções encontradas para

os desafios brasileiros, a partir de um olhar ampliado.⁸ Esta pesquisa, por conseguinte, tem igualmente o propósito de prestar uma contribuição no sentido de suprir essa lacuna.

O interesse no México surgiu em razão do relevo que os resultados positivos alcançados pelo país receberam, ao lado dos resultados brasileiros, no relatório *The State of the Right to Education Worldwide - Free or Fee*, apresentado por Tomasevski (2006, p. 194), primeira Relatora Especial sobre o Direito à Educação da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).⁹ Brasil e México também revelaram melhora expressiva nos resultados do *Programme for International Student Assessment* - PISA 2009 em matemática, em relação aos resultados obtidos no PISA 2003, num cenário em que a grande maioria dos países da OCDE não mostrou melhora de desempenho no mesmo período (OCDE, 2010, p. 42).¹⁰ É importante observar, todavia, que tanto Brasil quanto México continuam com resultados muito inferiores à média da organização.

Embora reconheçamos que existem grandes diferenças entre Brasil e México, esses países apresentam muitos pontos de contato: organizam-se sob a forma federativa de Estado (art. 1º da CFB/1988 e art. 40 da CFM/1917); são bastante extensos e populosos (CIA, 2013); têm um sistema presidencial poderoso (COSTA, 2008, p. 208; GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 211; CARMAGNANI, 1996, p. 415);¹¹ possuem desigualdades no nível de desenvolvimento econômico e social de suas regiões (IPEA, 2010b, p. 7, Gráfico 3; INEGI, 2004); apresentam desigualdades especificamente em termos educacionais entre os seus Estados-membros (IBGE, 2012c, URIBE, 2012, p.

---

⁸ Estudos comparativos envolvendo temas específicos dentro da perspectiva de Estados federais são relativamente recentes até mesmo na literatura mundial (BLINDENBACHER; SAUNDERS, 2005, p. 4).

⁹ “Brasil e México têm mostrado ao mundo o que precisa ser feito para fazer a educação primária genuinamente gratuita” (TOMASEVSKI, 2006, p. 181, tradução livre).

¹⁰ Conhecemos diversas das críticas feitas ao PISA, dentre elas a falta de diálogo com as culturas latino-americanas. Entretanto, entendemos que seja possível utilizar os resultados deste programa para os fins meramente ilustrativos desta tese e com as ressalvas oportunamente feitas.

¹¹ No Brasil, desde 1997, com as mudanças promovidas pela EC n. 16/1997, o mandato do Presidente da República é de quatro anos, admitida a reeleição para um único período subsequente (§ 5º do art. 14 c/c art. 82 da CFB/1988). Até 1997, o mandato era de cinco anos, vedada a reeleição para o período subsequente. No México, o mandato do Presidente da República é de seis anos, não sendo prevista a possibilidade de reeleição (art. 83 da CFM/1917), em consonância com uma das principais causas da Revolução Mexicana iniciada em 1910 (FLEINER-GERSTER, 2006, p. 362; GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 211).

13) e têm a promoção da educação básica pública de qualidade como um desafio. Ademais, dados de 2009 indicam que o Brasil despendia cerca de 5,6% do seu PIB em educação e o México, 5,3% (CIA, 2013).

A intenção de fazermos uma comparação com o México, dando à pesquisa uma perspectiva regional – da América Latina –, foi reforçada especialmente após termos percebido o quanto a doutrina jurídica brasileira sobre federalismo está voltada para comparações prioritariamente com os Estados Unidos, prestando pouca atenção aos demais Estados federais situados na América Latina, como é o caso da Argentina, do México e da Venezuela.¹²

Outro importante ponto de contato entre o Brasil e o México é a existência, em ambos os países, de um programa federal de transferências diretas e condicionadas de renda para a promoção do desenvolvimento humano da população em extrema pobreza, com ênfase na educação (Bolsa Família¹³ e Oportunidades, precedidos por Bolsa Escola e Progres, ¹⁴ respectivamente).

---

¹² Conhecemos o importante trabalho que vem sendo desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP), mas também não encontramos, em sua base de dados, dissertações e teses que dialoguem de maneira direta com o nosso tema, à exceção da tese de Stella Narita, “Os direitos sociais à educação e à saúde na América Latina (Brasil e México): políticas públicas, democracia e cidadania sob o estado liberal”, que, muito embora trate do direito à educação no Brasil e no México, adota uma perspectiva sociológica e não dá à sua discussão o enfoque do federalismo.

¹³ O Programa Bolsa Escola foi uma política pública de sucesso no Brasil inicialmente executada em Brasília e Campinas em 1995, em Brasília como um programa educacional e em Campinas como parte de um programa de renda mínima. No final de 1999 havia 60 programas do tipo em operação no Brasil, dois em nível estadual (Amazonas e Brasília) e os demais em nível municipal. Em 2001, em razão dos comprovados benefícios alcançados, os programas locais foram consolidados no Programa Bolsa-Escola federal. Posteriormente, em 2003, o Programa Bolsa Escola foi incorporado ao Programa Bolsa Família, que representou uma unificação de diversos programas sociais brasileiros (MORLEY; COADY, 2003).

Pesquisa recente (OLIVEIRA e SOARES, 2013, p.22) indica que o programa parece contribuir para alguma redução na probabilidade de repetência. Em acréscimo, consiste em uma ferramenta útil para aumentar a frequência escolar.

¹⁴ No México, uma política pública semelhante teve início com um projeto piloto em 1992, que foi colocado em prática em áreas rurais de todo o país em 1997 com o nome de Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progres). Esse programa foi projetado e administrado pelo governo federal com apoio operacional nos níveis estadual e municipal. Em 2002 o Progres foi expandido para áreas urbanas com o novo nome de Oportunidades (MORLEY; COADY, 2003).

O Progres foi alvo de crítica por Juan Marcos Gutiérrez González (2000, p. 1), pois, segundo o autor, está embasado em uma armadilha conceitual segundo a qual todo aquele assunto público que transcende fronteiras municipais ou estaduais seria, independentemente de sua matéria, suscetível de ser abordado pela federação. O autor defende que a coordenação vertical como sistema de

Além disso, em comparação com os dois outros possíveis candidatos da América Latina (Argentina¹⁵ e Venezuela), o México se revelou a opção mais adequada, em razão de apresentar dados mais assemelhados aos do Brasil segundo diversos critérios gerais considerados em conjunto: população (CIA, 2013), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (PNUD, 2013, p. 64, 154, 155), Índice de Gini (CIA, 2013); e também específicos: dimensão do sistema educativo e percentual da população em idade escolar (de três a 17 anos) em relação à população total (URIBE, 2012, p. 6 e 7). Igualmente, por ser membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), diversos dados relativos ao México são facilmente acessíveis junto à organização, em complementação aos dados oficiais produzidos e disponibilizados por seu próprio governo. Por fim, a opção por fazermos a comparação com um único país teve por objetivo permitir a exploração de um maior número de critérios de análise e a busca por um conhecimento mais aprofundado acerca do Estado Federal selecionado.

Prestados os necessários esclarecimentos sobre as escolhas feitas nesta tese, passemos à apresentação da sua estrutura.

O propósito do primeiro capítulo é estabelecer as bases teóricas sobre as quais a tese está assentada. Para tanto, optamos por dividi-lo em três partes, as duas primeiras, que são relativamente autônomas, veem-se conectadas na terceira e última parte. Apresentamos, na primeira parte, um breve panorama histórico do federalismo, explicitando conceitos fundamentais que apoiarão nossa pesquisa, indicando as principais técnicas de repartição de competências e discutindo os dois modelos de federalismo relacionados à forma como se distribuem as competências, em um Estado Federal. Ainda na primeira parte, apresentaremos uma breve contextualização histórica dos federalismos cooperativos brasileiro e mexicano. Na segunda parte, mudaremos o enfoque do capítulo para discutir o tema da igualdade, realçando sua acepção material,

---

distribuição de competências se transforma em uma nefasta dualidade e até triplicidade de funções entre as distintas ordens de governo. Para o autor, os assuntos de igual competência que transcendem fronteiras devem ser enfrentados por meio de coordenação horizontal, preferentemente.

¹⁵ Smulovitz vem desenvolvendo uma série de pesquisas sobre a temática da igualdade entre entes federativos, na Argentina, quanto à proteção de uma série de direitos. Essas pesquisas buscam identificar heterogeneidades tanto em termos de previsão legal como em relação à forma como os recursos para a implementação desses direitos são alocados, assim como a propósito da estrutura e funcionamento de agências burocráticas.

orientada pelo critério socioeconômico, além da dimensão geográfica da desigualdade, ressaltando a perspectiva restritiva para o tema da igualdade adotada nesta tese. Ademais, tendo em vista que o Brasil é o nosso eixo principal de preocupação, teceremos algumas considerações a respeito das desigualdades existentes no país e do espaço que o objetivo da igualdade ocupa na CFB/1988, explicitando a sua relação com a temática da educação. Por fim, na terceira e última parte do capítulo, faremos uma conexão entre as duas primeiras partes, problematizando a compatibilização entre Estado Federal e Estado Social, que inclui o debate sobre a igualdade entre entes federativos como um objetivo a ser alcançado. O primeiro capítulo nos fornece, portanto, o arcabouço teórico indispensável à análise comparativa entre os Estados Federais brasileiro e mexicano.

Os capítulos segundo e terceiro estão voltados à exploração dos contornos normativos específicos dos federalismos educativos brasileiro e mexicano, respectivamente, no que tange à promoção da igualdade entre os entes federativos na educação básica pública. Esses dois capítulos, que exibem a mesma estrutura com o objetivo de viabilizar a posterior comparação ponto por ponto feita no Capítulo 4, serão aqui descritos conjuntamente. Fornecemos, inicialmente, informações gerais sobre os Estados Federais brasileiro e mexicano. Em seguida, verificamos os contornos do direito à educação nos dois ordenamentos jurídicos e de que igualdade entre os entes federativos falam esses ordenamentos. Nossa atenção volta-se, depois, ao tema do federalismo cooperativo, por meio da discussão que procura relacionar o federalismo cooperativo desses dois países à temática da igualdade na educação básica pública entre entes federativos. Esse último item abrange a análise da distribuição de competências legislativas e materiais nessa área, da previsão de aplicação mínima de receitas, assim como dos mecanismos de compensação e colaboração existentes nos dois Estados Federais, relativamente à mesma temática.

O quarto e último capítulo tem por escopo explicitar uma análise comparativa entre Brasil e México em relação aos pontos explorados nos Capítulos 2 e 3, mantendo, pois, a mesma estrutura dos dois capítulos que o precedem e que foram detalhados acima.

Por fim, oferecemos as considerações finais da pesquisa, fazendo uma apreciação geral do ordenamento jurídico pátrio em relação ao problema proposto, considerando os aportes trazidos pelo estudo comparativo com o México. Buscamos compreender os contornos do federalismo cooperativo brasileiro na promoção da igualdade na educação básica pública e identificar suas vantagens e dificuldades, levando em conta os possíveis impactos sobre o Brasil das escolhas feitas pelo México, no que se refere aos critérios de análise selecionados.

Um esclarecimento quanto à estrutura da tese se faz necessário. Nossa intenção era, depois do Capítulo 1, dividir a tese em capítulos comparativos por tema. Entretanto, após havermos observado a carência na literatura jurídica brasileira de estudos específicos e detalhados sobre o México, em matéria de federalismo educacional, julgamos que um capítulo dedicado ao Estado mexicano prestaria uma contribuição mais adequada às investigações de outros pesquisadores interessados em estudar o país a partir de diferentes enfoques. A apresentação fragmentada por tema dificilmente cumpriria esse propósito. Nesse sentido, o Capítulo 4, que efetua a comparação temática ponto por ponto, como um espelho dos Capítulos 2 e 3, vem suprir a contento o nosso anseio inicial.

Com os avanços tecnológicos experimentados especialmente nas duas últimas décadas e com a ampliação das exigências de transparência impostas a governos de diversos Estados, a realização de pesquisas comparativas ganhou um importante apoio. Quanto à nossa pesquisa especificamente, por exemplo, além de termos encontrado os textos legislativos mexicanos facilmente consultáveis em páginas oficiais, inclusive com a possibilidade de rastreamos as reformas neles introduzidas, contamos com o apoio de textos publicados em revistas internacionais, de trabalhos desenvolvidos junto a instituições de ensino e pesquisa mexicanas, além de relatórios e demais documentos produzidos por organizações internacionais. Ressaltamos, entretanto, a carência de estudos comparativos entre Estados Federais em relação a uma matéria específica, como é o caso desta tese. De qualquer modo, mesmo que os recursos encontrados não nos forneçam uma figura completa do fenômeno estudado, eles nos dão material suficiente para a realização de uma pesquisa séria e com achados consistentes, com a finalidade de prestar uma contribuição para pesquisas futuras.

Ainda no que concerne à perspectiva comparativa adotada nesta tese, uma última observação, de ordem pessoal, que merece ser dividida refere-se ao nosso estranhamento ao depararmos com um ordenamento jurídico diferente do nosso, a começar pela Constituição mexicana, elaborada em 1917 e com uma estrutura bastante diversa da estrutura da Constituição brasileira.

Reconhecemos como uma limitação da nossa tese o fato de que, ao priorizarmos a análise da legislação, não alcançamos as discrepâncias existentes entre a lei e a realidade fática nos dois Estados Federais estudados. Por outro lado, embora o conteúdo das leis consista em apenas uma dimensão da proteção de direitos, é uma dimensão relevante, na medida em que as leis contemplam os direitos assegurados pelos Estados e as promessas institucionais oficiais dos Estados, além de revelarem a intensidade e o propósito desses compromissos.

Nossa pesquisa revela que, além da diferença estrutural entre as duas Constituições estudadas, essas Cartas oferecem proteção constitucional distinta com respeito ao direito à educação, sendo a matéria mais bem detalhada na CFB/1988. Essa diferença quanto ao grau de detalhamento se faz igualmente presente entre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) e a *Ley General de Educación* (LGE/1993), menos minuciosa e clara, revelando que o legislador mexicano deixa muitas decisões a cargo de regulamentos de hierarquia inferior. Entendemos que o ordenamento jurídico brasileiro esteja, nesse sentido, mais bem delineado para a garantia do direito à educação, na medida em que Constituição e lei geral mais detalhadas ampliam a possibilidade de controle da atuação do Estado na prestação dos serviços educacionais.

Especificamente em matéria de federalismo educacional, embora a doutrina mexicana sustente que mudanças ocorridas em relação às competências na área social, sobretudo a partir da década de 1990, teriam introduzido o federalismo cooperativo no México para este setor, verificamos muito pouco espaço deixado para a cooperação entre os entes federativos em matéria de educação.

1 ESTADO FEDERAL, IGUALDADE E ESTADO SOCIAL

O propósito deste primeiro capítulo é estabelecer as bases teóricas sobre as quais esta tese está assentada, viabilizando a posterior análise comparativa entre os Estados Federais brasileiro e mexicano. Para tanto, apresentaremos um breve panorama histórico do federalismo, seus conceitos fundamentais, técnicas de repartição de competência e modelos de federalismo, além de uma discussão dos temas da igualdade e da compatibilização entre Estado Federal e Estado Social.

1.1 Breve panorama histórico do federalismo, conceitos fundamentais, técnicas de repartição de competência e modelos de federalismo

Considerando que o tema desta tese é o federalismo cooperativo brasileiro na promoção do direito à educação básica pública, em condições de igualdade entre os entes federativos, em perspectiva comparada com o federalismo educacional mexicano, o breve panorama histórico do federalismo exposto a seguir tem a função específica e limitada de introduzir o tema, sem qualquer pretensão de exaurir a matéria. É o que passamos a fazer.

O estabelecimento do Estado Federal moderno,¹⁶ a Federação, começou com a formulação da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, que tinha o propósito de fortalecer as colônias norte-americanas que haviam declarado independência da coroa inglesa, em 1776, e que se encontravam organizadas sob a forma de uma confederação desde 1777 (ALMEIDA, 2007, p. 3; DALLARI, 2010, p. 256-57). Os Estados-membros abriram mão de sua soberania para a formação de um

---

¹⁶ As raízes do federalismo político se encontram na história antiga, ilustradas, por exemplo, pelas práticas federais entre as cidades-Estado helênicas, no quinto e quarto séculos antes de Cristo, e, mais tarde, pelos romanos, que também dependiam de práticas federativas para manter a integridade territorial do império (REQUEJO, WYNANTS, 2001, p. 289). Durante a idade medieval, cidades autogovernadas nas regiões que hoje correspondem à Itália, à Alemanha e aos cantões da Suíça estavam ligadas em soltas confederações formadas para fins de comércio e de defesa (WATTS, 1996, p. 2). Porém, nessa época, a Europa era dominada por poderes centralizados, e uma doutrina político-filosófica do federalismo só foi desenvolvida nos séculos 17 e 18. O livro *Politica Methodice Digesta* (1603), escrito pelo calvinista alemão Johannes Althusius, é convencionalmente considerado como a primeira formulação do federalismo moderno (FØLLESDAL, 2010).

novo Estado soberano, mas mantiveram sua autonomia¹⁷ política, a fim de regular questões de interesse local, devendo obediência à Constituição Federal.

Embora as treze colônias norte-americanas tenham inaugurado o federalismo moderno na prática, não se pode considerar suas formulações como uma teoria do federalismo. O federalismo foi adotado antes de uma formulação teórica acabada. Em outras palavras, quando foi institucionalizado formalmente pela primeira vez pela Constituição norte-americana, o sistema ainda não tinha um corpo teórico claro e específico que respondesse a desafios práticos. A formulação de uma *teoria* do federalismo contemporâneo, desta vez não só concebida como ideia filosófica, mas também como um instrumento prático, se deu com os artigos de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, hoje conhecidos como os *Federalist Papers*, escritos e publicados em 1787-88, para promover a ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América, formulada no ano anterior.¹⁸ O sucesso e a influência da federação americana eram tão grandes que ela funcionou como uma importante fonte de inspiração para muitas outras federações estabelecidas durante o século 19, como Suíça, Canadá, Alemanha, Argentina e também Brasil (REQUEJO; WYNANTS, 2001, p. 289).

Ao processo de formação de Estados federais, como aconteceu nos Estados Unidos da América, partindo da unificação de Estados pré-existentes, dá-se o nome de federalismo por agregação. Esse foi o caso, também, da Alemanha e da Suíça, por exemplo (ALMEIDA, 2007, p. 66; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 82; ZIMMERMANN, 2002, p. 319, 321–22, 2005, p. 39, 54–55). No Brasil, assim como no México (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 213), o surgimento da forma federal de Estado se deu de maneira oposta, partindo de um Estado unitário¹⁹ para a

---

¹⁷ Na linguagem usual do Direito Público, autonomia “[...] significa governo de si próprio dentro de um âmbito fixado (e limitado) por um poder mais alto, o poder soberano” (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 94). Esse conceito será mais bem explorado mais adiante, neste item.

¹⁸ Discutido detalhadamente por Taylor (2009).

¹⁹ Souza (2008, p. 36) enfatiza que uma das principais distinções entre Estados federais e unitários “[...] é que o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos”. Zimmermann (2002, p. 327; 2005, p. 152-155) amplia a lista, mencionando quatro pressupostos existenciais dos Estados federais, que os diferenciam dos Estados unitários: 1) A transferência ou partilha de competência para legislar do poder central para os centros regionais e/ou locais; 2) Constituição escrita e rígida; 3) Controle judicial; 4) Representação dos Estados-membros na União. Zimmermann acrescenta, porém, que a

descentralização (HORTA, 1969, p. 8; SOUZA, 2005b, p. 78). A esse processo de formação de Estados federais dá-se o nome de federalismo por segregação (ALMEIDA, 2007, p. 66; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 82) ou por desagregação (ZIMMERMANN, 2002, p. 322, 2005, p. 55).

Essa classificação foi introduzida como uma ferramenta analítica, a fim de que se pudesse melhor descrever e explicar diversos pontos apresentados como diferenças entre Estados federais formados por agregação e Estados federais formados por segregação, os quais, na literatura, predominam como modelos históricos do federalismo.²⁰ Percebe-se o uso dessa classificação quando Ferreira Filho (2011b, p. 82) sustenta que, embora o resultado jurídico de ambos os processos (agregação ou segregação/desagregação) seja um Estado Federal, os Estados federais que decorrem de um processo de agregação “[...] resistem melhor à universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União)”.²¹

Feitas essas observações, é preciso, neste ponto, esclarecer a distinção conceitual que se estabelece entre federalismo e federação. Essa distinção é importante, na medida em que a presente tese trata de analisar, comparativamente, dois Estados federais específicos, Brasil e México, ou, em outras palavras, duas formas

---

doutrina não é unânime quanto à impossibilidade de existência de Estados unitários politicamente descentralizados.

²⁰ Frenkel (1986, p. 173-74, pontos 668-677) refere o debate na literatura sobre essas duas formas de gênese de Estados federais.

²¹ Entretanto, ainda que essa descrição de diferenças existentes entre Estados decorrentes de processos de agregação ou segregação possa ser apoiada por exemplos de empiria histórica, isso não significa que esta seja uma forma óbvia de como interpretar os dados, nem aproveitá-los para análises teóricas e mais profundas sobre federalismo como sistema, porque a tendência à centralização vale não apenas para os Estados formados por segregação. De fato, trata-se provavelmente mais de uma questão de diferentes graus de centralização do que de duas categorias isoladas. Um exemplo (dado por REILLY, 1999) serve como boa ilustração. Durante a maior parte do século XX, observadores do federalismo dos Estados Unidos tendiam a acreditar que o equilíbrio entre a autoridade central e as subnacionais (i.e. os 50 Estados) se movia, no decorrer do tempo, indubitavelmente na direção da autoridade central. Explicava-se que essa centralização tinha sido motivada por meios de comunicação moderna, o desenvolvimento de uma economia nacional mais integrada e pressões para políticas uniformes. Pode-se aqui, então, reconhecer argumentos semelhantes aos empregados no caso de Estados formados por segregação, mostrando que a distinção entre agregação e segregação não parece indispensável, ao menos na questão do processo de centralização. Porém, para indicar que esse processo em todo caso não é necessariamente unidirecional num Estado Federal, o exemplo dos Estados Unidos tem uma continuação: lá, durante os últimos 30 anos, começou-se a questionar a *verdade* difundida da centralização irreversível, com várias tentativas de introduzir o chamado *New Federalism*, na medida em que uma desconfiança em relação à capacidade e à integridade do governo federal contribuiu para reavivar o papel dos governos subnacionais.

organizacionais específicas em matéria de educação básica pública, com base nos critérios de análise selecionados para, somente em um segundo momento, discutir como esses Estados exploram as possibilidades do modelo de federalismo ao qual estão associados.

Em razão do grande número de perspectivas diferentes na literatura, não é possível dar uma definição incontestável do termo *federalismo*. Por exemplo, na literatura jurídica, aplica-se muitas vezes o termo em um sentido neutro e descritivo, enquanto, na ciência política,²² o federalismo é um conceito essencialmente normativo e valorativo, que pressupõe a diversidade como um bem em si mesmo (BURGESS, 1993, p. 3-4). Porém, assumindo uma perspectiva pragmática para nossos objetivos nesta tese, podemos tomar como ponto de partida o seguinte: em sentido mais amplo, *federalismo* refere-se a um complexo de ideias sobre organizações que requerem uma combinação de autoadministração e administração comum. Em todas as suas formas, o federalismo envolve, em diferentes graus, a difusão constitucional do poder político, de modo que os elementos que constituem o arranjo federal participem do processo de tomada de decisões políticas de interesse comum e da administração, enquanto as atividades do governo central se destinam a manter as respectivas integridades. Dois objetivos fundamentais do federalismo são, por conseguinte: (i) possibilitar a cada um dos entes constituintes a gestão dos seus assuntos internos, e (ii) limitar a centralização do poder central, para evitar que o governo nacional funcione como um instrumento de dominação. O princípio básico nos sistemas federativos é que políticas sejam formadas e implementadas por meio de negociações, para que todas as partes possam participar das tomadas de decisões e dos processos executivos. Por isso, um regime baseado em princípios federativos deve estar situado em algum ponto entre um Estado completamente unitário e uma aliança de Estados separados.

O *federalismo*, como ideia normativa, se incorpora em distintas formas de organização política, como *federação*, *confederação*, *união* e *liga*, termos que são descritivos.²³ Entre essas formas particulares, a *federação* é a que representa os

---

²² Para uma análise das teorias sobre o federalismo a partir da perspectiva da ciência política, consultar Souza (2008).

²³ O número de sistemas federativos varia entre as classificações dos vários autores. Elazar (1994b, p. xvii-xviii), por exemplo, enumera 16 tipos diferentes, enquanto Watts (1996, p. 8-9) menciona 12.

princípios federativos de maneira mais acentuada. O grande número de estruturas distintas é possível, porque a essência do federalismo se encontra não em uma estrutura específica, mas em um complexo de relações entre os participantes de um sistema político. Portanto, o federalismo é um conjunto de ideias que fornece várias opções para a organização de autoridade e poder político. Contanto que as relações adequadas sejam introduzidas, pode-se desenvolver um grande número de estruturas políticas consistentes com os princípios do federalismo (ELAZAR, 1994b, p. xv). Desse modo, pode-se delinear mais sucintamente, seguindo Souza (2008, p. 34), que, enquanto

[...] a federação é uma forma organizacional específica, que inclui instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível, [...] o federalismo é ideologia política no sentido de ser um meio (e não um fim em si mesmo), através do qual interesses são conscientemente defendidos e persistentemente perseguidos.

A mesma autora aponta que a distinção entre *federalismo* e *federação* não constitui uma diferenciação meramente semântica, sendo necessário distinguir federação de federalismo, em razão da grande variação na prática dos princípios federativos de um Estado Federal²⁴ para outro, além da existência de princípios federativos em Estados que não estão formalmente organizados sob a forma federativa.²⁵

²⁴ A tentativa de traduzir princípios federativos a uma lista de pontos concretos leva Dallari (2010, p. 258-260), por um lado, a salientar como características fundamentais do Estado Federal que: 1) a União faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados; 2) a base jurídica do Estado é uma Constituição, não um tratado; 3) na federação, não existe direito de secessão; 4) só o Estado Federal tem soberania; 5) no Estado Federal, as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências; 6) a cada esfera de competências se atribui uma renda própria; 7) o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas; 8) os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior. Almeida (2007, p. 10-16), por outro lado, aponta como características do Estado Federal: autonomia dos Estados-membros, a Constituição como fundamento jurídico do Estado Federal, inexistência do direito de secessão, aspectos unitários nos planos internacional e interno, aspectos societários (que dizem respeito à participação dos Estados-membros no governo central), a repartição de competências e a repartição de rendas.

²⁵ Souza (2008, p. 34) observa que “[...] a União Europeia é o exemplo mais claro, ou seja, princípios federativos existem sem a existência da federação. Nesse sentido, pode haver federalismo sem federação, mas o contrário não seria possível do ponto de vista da organização de um Estado”. Ferreira Filho (2011a, p. 27) enfatiza os caracteres inerentes aos Estados Federais que se fazem presentes na União Europeia, dentre os quais a “[...] divisão de competências, em razão da qual fica separada a competência da Comunidade da que continua em mãos dos Estados associados”. Além disso, “[...] as normas regularmente editadas pelo órgão competente da Comunidade têm aplicabilidade direta no âmbito de todos os Estados que dela fazem parte”. Outros pontos em comum são o “[...] órgão de justiça – a Corte – a que podem, observadas algumas condições, dirigir-se os cidadãos dos Estados associados para obter provimento jurisdicional de seu interesse particular” e o “[...] Parlamento, composto por deputados eleitos no seio de cada estado, cujas atividades, todavia,

Impõe-se, a esta altura, apresentar os conceitos fundamentais à adequada discussão dos achados desta tese, iniciando pelo de autonomia federativa, já que problematizaremos, no Capítulo 4 (dedicado à comparação entre Brasil e México), o grau de autonomia dos entes federativos brasileiros e mexicanos no que se relaciona à educação básica pública.

Nos Estados Federais, a autonomia dos entes federativos pressupõe a divisão de competências (poder de dispor obrigatoriamente), “[...] sendo que a regra primeira manda que a cada partícipe se confirmem competências privativas,²⁶ o que é indispensável para se dar substância à autonomia de cada órbita de poder”, já que “[...] só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo” (ALMEIDA, 2007, p. 68, 81). Entre as competências privativas de cada ente federativo, devem estar a outorga de fontes tributárias próprias e a gestão própria dos seus assuntos tributários e financeiros, que servem de base material da autonomia financeira.²⁷

Segundo Ferreira Filho (2011b, p. 81, 82, 87), a técnica preferível para a repartição de rendas corresponde à divisão horizontal de competências, consistente em “reservar certa matéria tributável a um poder [...] que dela aufere recursos exclusivos”. Com a utilização dessa técnica, na matéria tributável, um poder não sofre ingerência do outro, reforçando sua recíproca independência e beneficiando especificamente dos demais entes face ao expansionismo do Poder Central. Entretanto, o autor observa que essa técnica apresenta o inconveniente de não servir “para a redistribuição de rendas, ou para a igualização de recursos”, tendendo a estimular a acentuação dos desníveis econômicos entre regiões de um mesmo Estado Federal, já que determinada matéria tributável pode ser rendosa para um Estado-membro, mas não ser para outro, o que Arretche (2004, p. 5) chama de desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação.

---

são restritas à consultoria e ao controle político”.

²⁶ José Afonso da Silva (2012a) diferencia competências privativas de exclusivas. Enquanto as primeiras seriam delegáveis, as últimas seriam indelegáveis. Acompanhamos o posicionamento de Almeida (2007, p. 62-64) e Ferreira Filho (2011b, p. 81), que empregam indistintamente ambos os termos.

²⁷ Nesta tese, não entraremos em discussões acerca da distribuição de poder tributante entre os entes federativos. Embora a discriminação constitucional de renda seja um ponto nuclear do federalismo, nosso contato com esse tema tem a intenção limitada de especificar os recursos que cada ente federativo deve dedicar à educação básica pública e de verificar os mecanismos de compensação existentes entre entes federativos que tenham conexão direta com essa temática.

Os desníveis econômicos existentes entre diferentes regiões dentro de um mesmo Estado podem ser muito pronunciados, o que agrava a desvantagem da divisão horizontal de competência reportada. Por essa razão, Ferreira Filho (2011b, p. 81, 82, 87, 91) sustenta que, além da técnica da divisão horizontal de competências, os Estados Federais têm, modernamente, adotado um sistema de distribuição análogo à divisão vertical. “Entendeu-se conveniente estabelecer um sistema de quotas de participação, pelas quais se assegurassem às unidades mais pobres recursos suficientes para impedir o crescimento dos desníveis e, se possível, sua atenuação”. Com base nesse sistema, uma parcela do produto dos tributos será redistribuída, diretamente ou por meio de um sistema de fundos, a poder diverso daquele que recebeu o poder de dispor sobre aquela matéria tributável. Assim, “o produto de certos tributos é partilhado entre quem tem a competência para criá-lo, lançá-lo e arrecadá-lo, e outras entidades, redistribuindo esse produto, em função de diferentes critérios”. Na análise do autor, “esta solução, na prática, atenua as desigualdades entre os Estados, mas frequentemente os sujeita a condicionamentos ou pressões por parte da União”.

Além da previsão de competências privativas, a autonomia dos entes federativos importa na capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração (ALMEIDA, 2007, p. 105-108; SILVA J A, 2012b, p. 641). José Afonso da Silva (2012b, p. 640) ressalta, todavia, que o mínimo necessário para que uma entidade territorial tenha autonomia federativa são competências exclusivas e a capacidade de autogoverno.

Em relação aos Estados-membros, a capacidade de auto-organização significa que a eles é constitucionalmente garantida a capacidade de elaborar suas próprias Constituições Estaduais, a serem votadas e aprovadas por seu próprio Poder Constituinte, composto exclusivamente por habitantes do seu território. O Poder Constituinte dos Estados-membros não é originário, mas decorrente do Poder Constituinte originário, que gerou a Constituição Federal, sendo, portanto, limitado por princípios e normas dessa Constituição. Entretanto, tais limites não podem suprimir a possibilidade de que as Constituições estaduais estruturem a vida da coletividade do ente autônomo com independência dos órgãos centrais. Nos Estados Federais em que os Municípios também são entes federativos, sua autonomia deve envolver, além de competências mínimas rigidamente estabelecidas pela Constituição Federal, com

poderes enumerados, a auto-organização, que significa que cada um deles é regido por uma Lei Orgânica Municipal votada e aprovada por sua própria Câmara Municipal, que deve respeitar os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado-Membro do qual faça parte.

A capacidade de autogoverno se manifesta pela capacidade de eleição dos próprios dirigentes, conferida pela Constituição Federal aos eleitores de cada ente federativo.

A capacidade de autolegislação consiste na capacidade de criar normas jurídicas com validade geral no âmbito dos entes federativos que as editam, regendo-se pelas leis que adotar.

A capacidade de autoadministração, por fim, relaciona-se à capacidade de estruturar sua própria Administração, de acordo com suas conveniências e necessidades.

A existência real de autonomia, contudo, depende da previsão, entre as competências privativas de cada ente federativo, de fontes tributárias próprias e da gestão própria dos seus assuntos tributários e financeiros, que servirão de base material da autonomia. Em acréscimo, os recursos de cada ente federativo devem ser suficientes e não sujeitos a condições,²⁸ a fim de que possam desempenhar suas atribuições, devendo tais recursos ser correlativos à extensão dessas atribuições, sob pena da autonomia só existir “[...] no papel em que estiver escrita a Constituição” (FERREIRA FILHO, 2011a, p. 181, 2011b, p. 81, 88; ZIMMERMANN, 2005, p. 165).

Os estudos sobre federalismo são passíveis do apoio de conceitos associados, como é o caso dos conceitos de relações intergovernamentais²⁹ e de descentralização. A existência de Estados federais com três esferas de governo, como é o caso do Brasil, enfatiza a necessidade de que esses conceitos sejam utilizados (SOUZA, 2008, p. 36, 39). Durazo Hermann (2009, p. 519) assevera implicitamente que eles permitem uma

---

²⁸ A não sujeição a condições relaciona-se à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos (ARRETCHE, 2004, p. 5).

²⁹ Segundo Souza (2008, p. 38), a abordagem das relações intergovernamentais “é particularmente importante para países como o Brasil, que desenvolveram complexos sistemas de relações intergovernamentais para implementar políticas sociais”.

análise mais apropriada dos municípios e comunidades que, se, por um lado, são entes federativos, por outro lado, estão fora do alcance das teorias mais correntes do federalismo. Considerando-se a ampliação do papel desempenhado pelos municípios no oferecimento de educação básica pública, no Brasil, verificada nas últimas décadas, entendemos que esse apoio seja fundamental para a nossa análise.

Relações intergovernamentais, como o próprio nome deixa claro, consistem nas relações que governos estabelecem entre si, podendo ser verticais ou horizontais. São verticais, quando ocorrem entre instâncias de diferentes níveis de governo, e são horizontais, quando se dão entre instâncias da mesma ordem de governo, abrangendo, portanto, as relações que se estabelecem entre Estados soberanos. O conceito é importante para esta tese, na medida em que nos propomos analisar os aspectos legais acerca das relações que se devem estabelecer entre os diferentes entes federativos do Brasil e do México, segundo os seus ordenamentos jurídicos, para a promoção da igualdade em matéria de educação básica pública em cada um desses países como um todo.

Descentralização, por sua vez, consiste em distribuição de poder que estava anteriormente concentrado no centro. Tendo-se em vista que o foco da nossa análise é a descentralização entre diferentes níveis de governo, adotaremos as variáveis mais importantes para esse caso, que são a *administrativa*, *fiscal* e *política*.³⁰ A literatura faz referência a essa transferência de poder dentro um Estado Federal como uma *devolução*, que designa a forma de descentralização mais forte existente (FLAMAN, 1999, p. 6).³¹

Por *descentralização administrativa* se compreende a relativa autonomia gozada por circunscrições locais para dirigir serviços de seu interesse, como resultado do deslocamento do eixo de responsabilidade pela elaboração e/ou implementação de políticas. Essas políticas podem ser financiadas tanto pela esfera que as elabora e/ou

---

³⁰ Souza (2008, p. 39) ressalta que a descentralização pode assumir, ainda, diferentes formatos: funcional, territorial, político, econômico, tributário ou uma combinação de todos esses aspectos.

³¹ A descentralização existente em um Estado Federal é considerada a mais forte das formas de descentralização existentes, porque a transferência do poder da ordem nacional a ordens subnacionais é determinada constitucionalmente, e os níveis subnacionais gozam de um grau de autonomia formal. Para descentralizações menos fortes do que a *devolução*, usam-se os termos *delegação* (transferência a subníveis com semiautonomia formal, como tipicamente em Estados unitários) e *desconcentração* (transferência a subníveis sem nenhuma independência formal) (FLAMAN, 1999, p. 6-7).

implementa, quanto por outras esferas (SOUZA, 2008, p. 39; ZIMMERMANN, 2002, p. 330; 2005, p. 151, 153).

A *descentralização fiscal*, por seu turno, implica um sistema que, além de um aumento dos recursos disponíveis aos níveis subnacionais, idealmente inclui: (a) transparência de alocação financeira, (b) previsibilidade dos montantes disponíveis; e (c) autonomia local em relação à utilização dos recursos (FLAMAN, 1999, p. 9).

Zimmermann (2002, p. 330; 2005, p. 151, 153) defende que a descentralização em uma federação deve ser feita por completo, não se restringindo à mera descentralização administrativa ou fiscal, já que os entes federativos são pessoas jurídicas integrantes da estrutura político-constitucional da federação. Portanto, a *descentralização política* é indispensável para a autonomia federativa e envolve a transferência ou partilha de competência para legislar do poder central para os centros regionais (Estados-membros) e/ou locais (municípios), que possuem poder de auto-organização e autogoverno. Conforme observa Souza (2008, p. 39), esse tipo de descentralização se materializa, principalmente, quando os ocupantes de cargos dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados-membros e dos municípios são eleitos por voto popular.

Dando especial relevo à descentralização política, Zimmermann (2002, p. 327-330; 2005, p. 41, 152) sustenta que esse tipo de descentralização “[...] realiza um processo diversificador do poder político, aproximando o cidadão das fontes de atuação governamental, que estão assim descentralizadas e estabelecidas em diferentes localidades”. Segundo o autor, com o federalismo, a descentralização política “[...] passa a receber uma perfeita relação de equilíbrio, num sistema de efetiva acomodação dos interesses gerais e específicos”, o que resultaria no alcance da “[...] necessária tolerância às diversidades naturais, muito pouco convenientes aos governos autoritários, porém altamente significativas ao desenvolvimento da sociedade livre”. É importante observar que, nessas passagens transcritas, Zimmermann faz referência ao ideal do federalismo e não à sua incidência na prática de países que adotam a forma federal de Estado, porque a descentralização política, embora seja apontada como um dos quatro

pressupostos existenciais dos Estados federais,³² não necessariamente garante uma “perfeita relação de equilíbrio”. Ademais, a efetiva acomodação dos interesses gerais e específicos e o alcance da tolerância às diversidades em um Estado Federal específico demandam uma avaliação empírica para além da norma legal. Conforme observa o próprio autor, “a Federação [...] não é um sistema político que pela mera esquematização jurídica possa ser levada à sua mais perfeita realidade pragmática” (ZIMMERMANN, 2005, p. 156).

Bonavides (2004, p. 419) sustenta que o federalismo é intrinsecamente descentralizante, mas observa que a forma pela qual os entes federativos se relacionam entre si varia enormemente de um Estado Federal para outro. Sobre o tema da concentração da autoridade política, Arretche (2004, p. 3) observa que ela “varia entre as políticas particulares, a depender do modo como estão estruturadas as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental (...)”. Essa percepção da autora reforça a importância da análise de uma área específica, como é caso da educação básica pública, opção desta tese.

Apresentados os conceitos fundamentais, passemos à indicação dos critérios de análise selecionados para a comparação proposta nesta tese, quais sejam: (a) distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos em matéria de educação básica pública; (b) aplicação mínima de receitas em educação básica pública; (c) mecanismos de compensação; e (d) mecanismos de colaboração entre entes federativos em matéria de direito à educação básica pública. A aplicação desses critérios de análise reclama a compreensão prévia das técnicas de repartição de competências que embasarão nossa pesquisa.

Diferentes autores propõem diferentes classificações das competências e distintos usos para os termos envolvidos nessas classificações. Optamos por não detalhar, neste item, as classificações das competências propostas pela doutrina, nem os

---

³² Como detalhado em rodapé (nota nº 18), neste capítulo.

debates acerca de questões terminológicas que não contribuam diretamente para a nossa análise.³³

Para os propósitos desta tese, adotaremos as técnicas de repartição de competências legislativas e materiais entre entes federativos apresentadas por Ferreira Filho (2011a, p. 181-186; 2011b, p. 81, 87, 88).³⁴ A compreensão dessas técnicas nos auxiliará na análise comparativa entre os Estados federais eleitos como objeto de estudo.

Segundo Almeida (2007, p. 69, 81), “[...] o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha de competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas”. Como essa partilha é feita pela Constituição Federal, qualquer invasão de um ente federativo no campo da competência legislativa de outro implica, invariavelmente, a inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente, tanto em relação a competências legislativas privativas quanto concorrentes, detalhadas a seguir.

Quando se menciona repartição de competências, está-se tratando tanto de competência legislativa quanto de competência materiais. Em princípio, a competência material é correlata à legislativa, no sentido de que quem tem competência para legislar sobre uma determinada matéria tem, igualmente, competência para exercer a função administrativa a ela relacionada. No entanto, há um campo que é comum, no plano administrativo, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Nesse campo, todos esses entes federativos devem cuidar do cumprimento das leis, independentemente da origem federal, estadual, distrital ou municipal.

A repartição de competências se dá por duas técnicas principais: horizontal e vertical. Na repartição horizontal, determinadas matérias são reservadas pela Constituição Federal a diferentes entes federativos, sendo chamadas de competências reservadas, exclusivas ou privativas. O ente que recebe a competência pode dispor sobre a matéria com exclusão de qualquer outro. Sua índole

---

³³ Para uma discussão qualificada sobre o tema, ver Almeida (2007, p. 62-67).

³⁴ Para conhecer autores brasileiros que usam outras terminologias e apresentam visões divergentes em relação à classificação proposta por Ferreira Filho, consultar Almeida (2007, p. 121-123).

[...] é a de separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma “área” própria, consistente em toda uma “matéria” (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta de participação, no seu exercício, de outro ente.

Almeida (2007, p. 68) observa que “[...] basta dizer que determinada competência assiste a uma entidade para que, automaticamente, não seja das outras, salvo previsão de atuação concorrente que, esta sim, há de ser expressa”. Ferreira Filho sustenta que a técnica de repartição horizontal é mais antiga, sendo peculiar ao federalismo dualista, e favorece a independência dos entes federativos entre si.

Na repartição vertical, por sua vez, uma mesma matéria é dividida em diferentes níveis (estabelecimento de normas gerais³⁵ e estabelecimento de normas particulares ou específicas), que são atribuídos a diferentes entes federativos. Nesse caso, fala-se em competência concorrente ou comum, na medida em que mais de um ente federativo é competente para estabelecer normas sobre uma mesma matéria. “Essa técnica de repartição de competências é chamada de vertical porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria”. Na opinião de Ferreira Filho, essa técnica de repartição de competências favorece a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos. A repartição vertical de competências, portanto, seria própria do federalismo cooperativo, levando a uma coordenação na atuação dos diversos entes federativos.

Importante ressaltar, contudo, que mesmo no federalismo cooperativo há matérias quanto às quais a repartição de competências é horizontal, havendo sempre matérias reservadas ou privativas de determinado ente federativo.

A competência concorrente ou comum, resultado da repartição vertical de competências, subdivide-se em duas espécies: a cumulativa e a não cumulativa.

---

³⁵ Ferreira Filho (2011a, p. 185) argumenta que não é fácil dizer o que é uma norma geral pelo ângulo positivo, sendo mais fácil dizê-lo pelo ângulo negativo, ou seja, a partir da identificação de caracteres de uma norma que não é geral, mas complementar, particularizante. Desse modo, uma norma que desça a “particularizações que visem atender a peculiaridades regionais” não pode ser uma norma geral.

A competência cumulativa caracteriza-se pela inexistência de limites prévios para o exercício da competência, por parte de um determinado ente federativo. Entretanto, caso resulte em choque entre uma norma estadual e uma norma federal, prevalece esta última.

A não cumulativa, por outro lado, é a que estabelece a repartição vertical propriamente dita. Esse tipo de repartição, conforme antecipado, consiste na divisão de uma mesma matéria em diferentes níveis, atribuídos a diferentes entes federativos. No caso da espécie não cumulativa, as normas gerais são de competência da União, deixando-se a complementação para o Estado-membro, razão pela qual se fala em competência complementar desse último. Assim, cabe à União estabelecer princípios e normas gerais, fixando o que deve ser uniforme no Estado Federal, restando aos Estados-membros complementar essas normas gerais, adaptando-as às peculiaridades locais. A competência típica dos Estados-membros no campo da competência concorrente é, portanto, a de complementar as normas gerais para atender a suas peculiaridades.

Nesse tipo de competência, se a União não editar as normas gerais, os Estados-membros poderão fazê-lo no exercício da competência supletiva, mas somente enquanto isso seja indispensável para o atendimento de suas peculiaridades. As normas gerais editadas pelos Estados-membros no silêncio da União complementam o ordenamento jurídico. Todavia, caso venha a ser editada lei federal de normas gerais, as normas gerais promulgadas pelos Estados-membros perdem eficácia no que forem contrárias às normas gerais posteriormente editadas pela União, em razão da ocorrência de inconstitucionalidade superveniente. O mesmo de siga das normas de complementação editadas pelos Estados-membros com o objetivo de atender a suas peculiaridades.

Dois modelos de federalismo podem ser identificados, quando se está trabalhando com a repartição de competências: o federalismo dualista, marcado pela divisão estanque de competências entre União e Estados-membros, e o federalismo cooperativo, caracterizado pelo fato de serem normalmente interligadas as competências dos diferentes entes federativos.

O que pode parecer simples, à primeira vista, revela-se bastante complexo na literatura especializada sobre o tema, notadamente pela falta do uso de uma terminologia consistente para discutir o federalismo. Diferentes autores apresentam formas distintas de definir e classificar o sistema, ora usando termos distintos, ora empregando termos comuns, mas com novos sentidos. Além disso, diferentes autores, a depender da escola de pensamento à qual façam parte, das teorias e metodologias que adotem e dos seus propósitos específicos em determinado estudo, dão ênfase a aspectos diversos do federalismo, criando novas características e apresentando descrições diferentes do mesmo fenômeno.³⁶ Embora até mesmo os Estados Unidos, que inauguraram o Estado Federal no modelo dualista, sejam atualmente associados ao modelo de federalismo cooperativo (ELAZAR, 1994a, p. 147; ALMEIDA, 2007, p. 19),³⁷ há quem os classifique como exemplo do modelo dualista, na atualidade, ao lado do México e de outros Estados Federais³⁸ (BOADWAY; SHAH, 2009, p. 6-7).

---

³⁶ Não se trata de um problema recente. Frenkel (1986, p. 78-89) observou que “[...] *practically every text on federalism contains hyphenated or qualified federalisms*” e deu uma lista de 460 *federalisms* mencionados na literatura acadêmica, na mídia e em *slogans* políticos. No mesmo sentido, Davis (1978, p. 204) assim comenta o fenômeno: “*How is the subject [i.e. federalism] to continue its days? Is it to be brought back to its humble beginnings, calibrated on a spectrum of ‘more or less’, slowly poisoned by increasing doses of qualifications and rechristening, or enlivened by fresh ideas of the ways human beings associate with each other? Here are some of its present names: dual, orthodox, classic, polis, traditional cooperative, bargaining, integrated, interdependent, creative, new permissive, functional pragmatic, organic, pluralistic, monarchic, perfect, imperfect, direct, private, picket fence, coercive, competitive, decentralized, peripheralized, fused, corporate, national, social oligarchic, unitary, constitutional, international, military, political, monistic, polar, total, partial, contract, feudal-functional, incipient*”.

³⁷ Zimmermann (2005, p. 59) ressalta que, “[...] nos Estados Unidos, muito embora a Constituição ainda estabeleça a divisão dualista dos poderes dentre os níveis verticais de poder, hoje isso não mais significa que o governo federal e os governos estaduais devem atuar isoladamente, cada qual nos limites rígidos de suas competências específicas, ou de maneira compartimentalizada. Em outras palavras, entende-se a necessidade de cooperação subsidiária, especialmente alcançada através do processo político desencadeado pela ação do Congresso, que assim contribui para o objetivo maior da resolução dos problemas e necessidades práticas da sociedade norte-americana”. Bercovici (2002, p. 18) esclarece que “[...] não há, nos Estados Unidos, uma teoria geral do federalismo cooperativo que tenha substituído a teoria clássica. O único consenso é de que a ordem federal não é mais composta por duas esferas separadas e justapostas, mas por esferas complementares, que buscam o interesse comum. A cooperação é vista pelos americanos como uma maneira pragmática de solução de problemas concretos, o que fez com que o federalismo norte-americano desenvolvesse inúmeras práticas de cooperação, muitas vezes contraditórias entre si.”

³⁸ Boadway e Shah (2009, p. 6-7) subdividem o federalismo dualista em duas formas: (i) *layer cake*, à qual associam, por exemplo, México, Malásia e Rússia; e (ii) de autoridade coordenadora, à qual ligam, por exemplo, Austrália, Canadá, Índia e Paquistão.

Ferreira Filho (2011b, p. 82) adota uma perspectiva histórica para a abordagem do tema desses dois modelos de federalismo em nível mundial, sinalizando a substituição do modelo dualista pelo cooperativo. Para o autor,

[...] nos séculos XVIII e XIX, concebia-se o federalismo como dualista. O ideal era separar duas esferas estanques, a da União de um lado, a do Estado-Membro de outro. Daí a repartição horizontal de competências, a previsão de tributos exclusivos.

Depois da Primeira Guerra Mundial, concebe-se o federalismo como cooperativo.

Nesse mesmo sentido, Almeida (2007, p. 19) argumenta que tanto nos Estados Unidos da América quanto em outros lugares o federalismo dualista teria dado lugar ao federalismo cooperativo, mediante a alteração das relações entre a União e os Estados-membros, marcadas pelo fortalecimento da autoridade federal e a correspondente retração da autoridade estadual.

Segundo Bercovici (2002, p. 16), a separação absoluta de competências, característica do federalismo dualista ou clássico, “[...] é justificada no contexto de um Estado liberal, possível por causa da pouca extensão e relativa simplicidade da intervenção do Estado”. O federalismo cooperativo, por sua vez, surgiu na primeira metade do século XX como fruto de uma nova visão intervencionista do Estado, característica do Estado-providência ou de bem-estar social, que sucedeu à Grande Depressão, com ficou conhecida a Crise de 1929 (BERCOVICI, 2002, p. 16; ZIMMERMANN, 2002, p. 320, 323; 2005, p. 56-61). O aumento da atuação estatal na ordem econômica e social de forma direta ou indireta fez aparecer as competências comuns ou concorrentes³⁹ entre a União e os Estados-membros, tendo havido uma ampliação das competências da União, em detrimento da autoridade dos Estados-membros.⁴⁰ Entretanto, como bem salienta Bercovici (2002, p. 16), “[...] as definições e características dos vários tipos de federalismo [...] nunca podem ser consideradas como absolutas”.

³⁹ Bercovici diferencia as competências concorrentes das comuns, o que tem implicação na sua conceituação das relações de interdependência (coordenação e cooperação propriamente dita) entre os entes federativos no federalismo cooperativo (2002, p. 22-24).

⁴⁰ Nosso objetivo, nesta passagem, é somente esclarecer como surgiu o federalismo cooperativo. Para mais detalhes sobre as mudanças promovidas pelo *New Deal*, no federalismo dos Estados Unidos, consultar Bercovici (2002, p. 16-18). Para saber as mudanças que se operaram em seguida, nos Estados Unidos, ler a nota de rodapé nº 20.

Diversos Estados são organizados sob a forma federativa, atualmente,⁴¹ e cada um deles apresenta diferentes raízes histórias e peculiaridades, além de distintos arranjos de federalismo cooperativo, com diferentes formas e intensidades de cooperação a depender da área analisada. Podemos entender, em princípio, que o que os diferencia uns dos outros, enquanto integrantes do modelo único de federalismo cooperativo, é o grau de cooperação verificado entre os seus entes federativos. Desse modo, a análise de áreas específicas é fundamental para a adequada compreensão do federalismo cooperativo brasileiro e a identificação de suas vantagens e limitações.

Embora o enfoque da nossa pesquisa para o tema do federalismo seja bem definido, tratando especificamente de federalismo e educação básica pública, entendemos que a apresentação de uma breve contextualização histórica acerca do surgimento do federalismo cooperativo no Brasil e no México se faça necessária, especialmente considerando que ainda há autores, como visto, que relacionam o Estado Federal mexicano ao modelo dualista de federalismo.

1.1.1 Federalismo cooperativo brasileiro: uma breve contextualização histórica

Nosso propósito, neste item, é tratar do surgimento do federalismo cooperativo brasileiro. Antes disso, todavia, faremos uma concisa explanação da origem da forma federal de Estado, no Brasil. Passaremos, na sequência, por todas as Constituições Federais brasileiras, com o objetivo específico de apontar a transição que se operou do modelo dualista para o modelo cooperativo de federalismo. Em seguida, concentraremos nossa análise na CFB/1988 e nos novos contornos por ela dados ao federalismo cooperativo brasileiro.

Nas palavras de Ferreira Filho (2011b, p. 84), o ideal federativo no Brasil é “[...] tão antigo quanto a reivindicação de independência”. Em 1822, o Brasil declarou independência de Portugal e tornou-se o Império do Brasil. O autor sustenta que, “[...] já

---

⁴¹ A relação apresentada por Boadway e Shah (2009, p. 5, nota 1) inclui Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emirados Árabes, Estados Unidos da América, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nepal, Nigéria, Paquistão, Rússia, São Cristóvão e Nevis, Suíça e Venezuela, além de África do Sul, Congo, Iraque, Espanha e Sudão, como Estados que recentemente adotaram dispositivos constitucionais com características federais.

na Constituinte de 1823, houve quem postulasse a implantação de uma estrutura federativa, mais condizente com a diversidade de condições regionais e com os menos de comunicação da época, do que a centralização”. Entretanto, a Constituição de 1824 “[...] deu ao Brasil a forma de Estado unitário descentralizado”.

Ainda segundo o mesmo autor, durante todo o Império, o anseio federalista “[...] serviu de arma à oposição”, já que “[...] a bandeira federalista [era] mais fácil de levar do que a da derrubada da monarquia” (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 84). Para Bonavides (2004, p. 390, 391), por sua vez, durante o Regime Imperial, o ideal de uma federação, ainda que apoiado por alguns juristas como Rui Barbosa, não era mais do que uma teoria sem efeitos práticos na estrutura unitária do Estado.

O Brasil é um Estado federal desde 1889, mesmo momento em que deixou de ser um Regime Imperial e passou a ser uma República. Por meio do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, pôs-se fim à monarquia e o Império do Brasil deu lugar à República Federativa do Brasil. De acordo com Bonavides (2012, p. 374), tratou-se de um golpe de estado desferido por militares insatisfeitos com o sistema centralizador da organização imperial. Assim, conforme antecipado no Capítulo 1, o surgimento da forma federal de Estado no Brasil aconteceu a partir de um Estado unitário para a descentralização (HORTA, 1969, p. 8; SOUZA, 2005b, p. 78), em um processo de formação de Estados federais a que se denomina federalismo por segregação (ALMEIDA, 2007, p. 66; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 82) ou por desagregação (ZIMMERMANN, 2002, p. 322, 2005, p. 55).

Ao tratar do constitucionalismo da Primeira República, Bonavides (2012, p. 377) frisa que o Brasil entrava em uma época constitucional em que, pela primeira vez, as instituições básicas do poder se conciliavam com a tradição hispânica no continente, “[...] sobretudo com o modelo daquelas federações que, a exemplo da Argentina e do México, se haviam embebido na inspiração tutelar do constitucionalismo norte-americano”.

Todas as Constituições Federativas brasileiras, desde a primeira, em 1891 (§ 4º do art. 90 da CFB/1891), estabeleceram, como uma das limitações materiais expressas ao poder de reforma, que não podem ser objeto de deliberação no Congresso Nacional

projetos tendentes a abolir a forma federativa do Estado brasileiro (§ 4º art. 60 da CFB/1988), uma cláusula pétrea, mesmo durante períodos conturbados e ditatoriais. Essa forma de Estado tem, por conseguinte, uma sólida posição no constitucionalismo pátrio desde a sua adoção, no final do século XIX.⁴²

Segundo Ferreira Filho (2011a, pp. 111-112, nota 32; 2011c, p. 131), “[...] até ontem desconheciam-se propostas de supressão da Federação”, havendo hoje pessoas que o fazem, “[...] invocando principalmente o custo de manutenção das máquinas governamentais e administrativas estaduais, e mesmo municipais”. No que se refere à locução “[...] tendente a abolir”, o autor esclarece que, ao aferir se uma proposta colide com a proibição, o intérprete deve estar atento a propostas que, sem abolir o princípio, possam “[...] aproximativamente fazê-lo, por exemplo, esvaziando-o”.

A Constituição de 1891 institucionalizou a federação, seguindo o modelo dualista de federalismo (BERCOVICI, 2002, p. 18; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 85; HORTA, 1969, p. 8). Na análise de Ferreira Filho (2011b, p. 85), esse modelo “[...] era mal adaptado à profunda diversidade de condições entre as regiões do País”, consequentemente, entre os Estados-membros, já que muitos deles não teriam condições econômicas para atender de forma adequada às tarefas que lhes incumbiam. Dessa forma, o modelo dualista de federalismo teria dado causa a um maior empobrecimento dos Estados-membros e ao “[...] alargamento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres,” além de destoar da mentalidade prevalente no país que “[...] tende a tudo esperar da Capital”. Nesse cenário, os Estados-membros teriam lutado pelo aumento das atividades da União, pelo alargamento da sua esfera de competências, o que, segundo o autor, é paradoxal em um sistema federal.

Tomando como válido o argumento de que o modelo dualista de federalismo era mal adaptado à profunda diversidade de condições entre as regiões do país, é possível associar a adoção do federalismo cooperativo no Brasil ao objetivo de reduzir o fosso entre regiões ricas e pobres.

---

⁴² Para uma análise histórica do constitucionalismo brasileiro, consultar Bonavides (2012, p. 373-404) e Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 23-35).

O federalismo cooperativo foi introduzido no Brasil com a Constituição de 1934,⁴³ segunda Constituição republicana brasileira, em substituição ao federalismo dualista (BERCOVICI, 2002, p. 19; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 85). Nesse processo, a União passou a assumir posição e influência preponderantes no tratamento de questões de interesse geral, tendo sido diminuído o papel dos Estados-Membros, o que se acentuou com o Estado Novo (Constituição de 1937) (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 85). Na avaliação de Zimmermann (2005, p. 57), a forma de federalismo adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930 foi alvo de diversas deturpações, “[...] que por vezes praticamente aniquilaram o próprio *espírito federativo*, conduzindo-nos de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subsequentes”.

Vimos, no item 1.1 do Capítulo 1, que o surgimento do federalismo cooperativo em nível mundial está associado à visão intervencionista do Estado, característica do Estado Social. Nesse sentido, a mesma Constituição (de 1934) que introduziu o federalismo cooperativo no Brasil inaugurou igualmente, no país, o constitucionalismo do Estado Social⁴⁴, por inserir no direito constitucional vigente uma corrente de princípios, até então ignorados, que ressaltavam o aspecto social dos direitos fundamentais da pessoa humana (BONAVIDES, 2012, p. 378), e por estabelecer uma maior intervenção e regulação das relações sociais por parte do Estado (ZIMMERMANN, 2002, p. 153), verificando-se uma “[...] concepção reabilitadora e legitimante do papel do Estado com referência à democracia, à liberdade e à igualdade” (BONAVIDES, 2012, p. 380).

O federalismo cooperativo consolidou-se, no Brasil, com a Constituição de 1946, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais (BERCOVICI, 2002,

---

⁴³ Art. 9º - É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

⁴⁴ Bercovici (2003) propõe a distinção entre duas concepções de Estado Social – a de sentido amplo (que se relaciona ao Estado intervencionista) e a de sentido estrito (ligada ao Estado de Bem-estar, caracterizado por um amplo sistema de assistência e seguridade social) – e associa o Estado brasileiro ao Estado Social em sentido amplo, admitindo o sentido estrito como uma concepção em construção. Para Bonavides (2012, p. 380), o Estado Social tem permanecido uma simples utopia na maior parte dos seus postulados constitucionais, o que não lhe retira, porém, a sua importância na modernização das instituições.

p. 19; 2004, p. 39-40; 2008, p. 890) e com o reforço da tendência centralizadora de fortalecimento da União. Essa tendência estava relacionada à preocupação desenvolvimentista expressa nas tentativas de planejamento, nas iniciativas destinadas a reduzir as desigualdades regionais, a exemplo da SUDENE, e nos grandes investimentos estatais, especialmente na indústria de base (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 85).

A Constituição de 1946 fez, pela primeira vez, referência a um regime de cooperação⁴⁵ para a execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste. Esse regime se estabeleceria entre os Estados-membros compreendidos na área da seca e envolvia a aplicação de um percentual de sua renda tributária na construção de açudes.

Durante a ditadura militar brasileira, entre 1964 a 1985, verificava-se uma forte centralização no oferecimento de serviços sociais em nível da União. Apesar de o Estado brasileiro ser formalmente uma federação, pode-se afirmar que na prática a centralização existente era muito grande (BERCOVICI, 2002, p. 19; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 86). Além disso, a existência de Senadores Biônicos, eleitos indiretamente por um Colégio Eleitoral, afetava um dos pressupostos existenciais dos Estados federais indicados no Capítulo 1, qual seja a representação dos Estados-membros na União.

Devido a razões históricas, portanto, a centralização no Brasil tende a ser associada a regimes não democráticos (ARRETCHE, 2002, p. 28). Esse tipo de associação, todavia, não se restringe ao Brasil (ZIMMERMANN, 2005, p. 157), também se fazendo presente, por exemplo, no México (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 211).

---

⁴⁵ Art. 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

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

Muito embora a CFB/1946 fizesse referência a um regime de cooperação, não determinava que uma lei complementar devesse estabelecer as normas de cooperação intergovernamental.

Foi a Constituição de 1988 que restaurou o federalismo brasileiro, conferindo maior autonomia aos Estados-membros e tentando, com isso, um reequilíbrio federativo (BERCOVICI, 2002, p. 19, 20; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 86).

Além disso, a CFB/1988 determinou que uma lei complementar deveria fixar as normas de cooperação intergovernamental para a execução das atividades de competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, como é o caso da educação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, V, da CFB/1988).⁴⁶ Em 2006, com as alterações promovidas pela EC n. 53/2006, o parágrafo único do art. 23 passou a fazer referência à necessidade de leis complementares (no plural) para a fixação dessas normas. O termo *regime de colaboração* foi usado pela primeira vez na legislação brasileira.

Com a redemocratização, o Brasil tornou-se um país bastante descentralizado, sobretudo financeiramente, fato que provocou inúmeras mudanças nas relações intergovernamentais e no poder relativo dos governos e das sociedades locais (SOUZA, 2002, p. 431, 436). A CFB/1988 incorporou os Municípios como parte da federação, assim como os Estados-membros, refletindo a tradição de autonomia municipal e pouco controle estatal em assuntos municipais (SOUZA, 2005b, p. 83, 84).

Souza (2002, p. 431) argumenta que, em contextos de altas desigualdades inter e intrarregionais, os resultados da descentralização são contraditórios. Se, por um lado, “[...] a descentralização promove incentivos para que o governo federal negocie com os governos subnacionais a decisão e a implementação de políticas públicas” e “[...] incentiva maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais e na adoção de políticas participativas, tornando complexas as relações entre os diferentes níveis de governo e entre estes e segmentos da sociedade local”, por outro lado, “[...] a experiência brasileira de descentralização com desigualdade desnuda os

---

⁴⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

constrangimentos e as limitações da descentralização em países historicamente marcados por heterogeneidades regionais e sociais”.

Em acréscimo, na avaliação de Ferreira Filho (2011a, p. 159), “[...] a hegemonia da União é tão centralizada que desfigura a federação brasileira”. Ainda segundo o mesmo autor, “[...] atualmente, sob a Lei Magna de 1988, raro é o Estado que não esteja subjugado ao Poder central. Assim, a federação se torna fictícia, impera o centralismo, renovando-se os defeitos que, sob a Lei Magna de 1824, fizeram vicejar a reivindicação federalista”. Essa parece ser uma avaliação relativa à centralização política, que em nada contradiz a avaliação anterior a propósito da descentralização financeira. O que se nota é que, embora os Municípios tenham novos contornos a CFB/1988, com autonomia federativa e todas as capacidades a ela correlatas, conforme antecipado no item 2.1, ainda se faz sentir a predominância da União.

Esta breve contextualização histórica nos permite concluir que, a despeito de o federalismo cooperativo ter surgido, no Brasil, com a CFB/1934, seus contornos normativos específicos variaram de forma apreciável no decorrer da história constitucional do país desde então. O Brasil passou por períodos não democráticos, nos quais experimentou grande centralização, tendo, com a redemocratização, adotado um novo desenho constitucional sinalizando para uma maior descentralização, que, todavia, não impede a hegemonia política da União. Essas são conclusões importantes, as quais nos auxiliarão na utilização dos critérios de análise selecionados para atingirmos nosso objetivo nesta pesquisa, a serem explorados no item seguinte.

1.1.2 Federalismo cooperativo mexicano: uma breve contextualização histórica

Nosso propósito, neste item, é tratar do surgimento do federalismo cooperativo mexicano. Antes disso, entretanto, faremos uma concisa explanação da origem da forma federal de Estado no México com o objetivo específico de ressaltar a longa tradição de centralização existente no país. Posteriormente, concentraremos nossa atenção na CFM/1917, apresentando a sua inicial conformação ao modelo dualista de federalismo e a persistência da tendência centralizadora, apesar da mobilização em sentido contrário dos governos locais e regionais. Em seguida, passaremos às mudanças havidas a partir

da década de 1980 e, mais notadamente, de 1990, que nos permitem falar, seguindo a doutrina mexicana, em federalismo cooperativo no México.

Em 1824, a Constituinte mexicana decidiu materializar o pacto federal na Constituição, estabelecendo um Estado Federal com duas estruturas constitucionais interdependentes: União e Estados-membros. Conforme antecipado no Capítulo 1, o surgimento da forma federal de Estado no México se deu a partir de um Estado unitário para a descentralização (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 213) em um processo de formação de Estados federais a que se denomina de federalismo por segregação (ALMEIDA, 2007, p. 66; FERREIRA FILHO, 2011b, p. 82) ou por desagregação (ZIMMERMANN, 2002, p. 322, 2005, p. 55). O fracasso na coordenação intergovernamental, a instauração do caos político e a impossibilidade de se reformar os artigos correspondentes à forma de governo levaram a uma nova Constituição em 1836, que suprimiu o federalismo implantando um sistema de caráter centralista e conservador. A reorganização dos federalistas levou a uma nova Constituição em 1843, que, embora tenha restaurado o federalismo no México, não teve força suficiente para substituir a tendência centralizadora de então, o que se tentou combater por meio da Constituição de 1857 (ABARCA MORENO, 2001, p. 32, 83-85).

A nova tendência centralizadora que se sucedeu à promulgação da Constituição de 1857, entre os governos de Juárez e Porfirio Díaz, levou à Revolução de 1910, marcada pela luta de movimentos regionais que lograram a ratificação unânime do federalismo na Constituição de 1917. Apesar da consagração do princípio federalista, a Constituição de 1917 subordinou os Municípios às legislaturas estaduais (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 21-22; ABARCA MORENO, 2001, p. 102).

A Constituição mexicana promulgada em 1917 estruturou-se segundo o modelo de federalismo dualista, com uma divisão horizontal de competências entre dois diferentes níveis de governo, adotando a técnica de especificar as competências da União, deixando aos Estados-membros todas as demais competências que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 212-213). É o que se verifica nos artigos 73 e 124 da CFM/1917. Enquanto o art. 73 disciplina as matérias de competência do Congresso Nacional, o art. 124 estabelece a cláusula residual a estipular aos Estados-membros as competências

remanescentes não conferidas explicitamente à União. Conforme antecipado no Capítulo 1, antes da década de 1930, o federalismo dualista era o modelo de federalismo então existente em nível global.

Embora o ideal de descentralização tenha sido um dos pontos fundamentais da Constituinte que se sucedeu à Revolução de 1910, o sistema federal estabelecido pela Constituição de 1917 deu autoridade ao governo federal para interferir em um amplo rol de assuntos, o que facilitou a já existente tendência de centralização (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 209-210, 213).

Nesse sentido, nas segunda e terceira décadas do século XX, iniciou-se um novo processo de centralização política no México. Com Lázaro Cárdenas, a presidência passou a ser a principal instituição do sistema político mexicano. A fim de resolver a indefinição dos seus poderes, os governos dos Municípios passaram a estabelecer uma série de convenções com os governos estaduais dos Estados-membros dos quais faziam parte, sem a participação, no entanto, do Poder Legislativo. Pode-se vislumbrar nessas convenções, estabelecidas desde o início da década de 1930, uma série de reformas que buscaram definir mais claramente os poderes dos diferentes níveis de governo (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 22).

Especificamente em relação à temática da educação, a criação da Secretaria de Educação Pública (SEP)⁴⁷ em 1921 levou a um grande e complexo processo de federalização da educação mexicana que, embora fosse denominado federal, era, na realidade, centralizador. Por meio desse processo, o governo federal começou a reabsorver os sistemas educativos municipais e, depois, estaduais, inibindo as iniciativas desses entes federativos em relação à educação, mas, ao mesmo tempo, tornando possível a expansão dos serviços educativos em todo o país, assim como a o fortalecimento e a unificação de distintas organizações de professores no Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE) (BARBA CASILLAS e ZORRILLA FIERRO, 2008, p. 3, 9).

---

⁴⁷ Seguindo a redação do art. 11 da LGE/1993, entenderemos por autoridade educativa federal ou Secretaria, nesta tese, a Secretaria de Educação Pública da Administração Pública Federal.

Nos anos 1970, com base na Lei Federal de Educação de 1973, buscou-se desconcentrar a SEP por meio de delegações estaduais, uma ação de caráter administrativo por meio da qual a SEP mantém o controle dos serviços de educação pré-escolar, primária e secundária, assim como a formação de professores (ZORRILLA FIERRO; BARBA CASILLAS, 2008, p. 10).

Apesar dessas iniciativas e da tendência em nível mundial de observar o surgimento do federalismo cooperativo na primeira metade do século XX como fruto de uma nova visão intervencionista do Estado, característica do Estado providência ou de bem-estar social, que se sucedeu à Grande Depressão, com ficou conhecida a Crise de 1929 (BERCOVICI, 2002, p. 16; ZIMMERMANN, 2002, p. 320, 323, 2005, p. 56-61), o federalismo mexicano continuou sendo associado pela doutrina nacional ao modelo dualista de federalismo. Somente com base em mudanças havidas a partir da década de 1980 e, mais notadamente, de 1990, é que a doutrina mexicana começa a fazer referência à associação do México ao modelo de federalismo cooperativo (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993; GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005). Nesse sentido, passaremos diretamente a essas mudanças.

A partir da década de 1980, buscou-se o fortalecimento do federalismo no sentido de uma maior descentralização, o desenvolvimento regional e a intensificação da autonomia do âmbito municipal, tendo sido esses pontos incluídos como estratégias no Plano Nacional de Desenvolvimento 1983-1988 (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 23-24). Conforme antecipado no item 3.1 deste Capítulo, a partir de 1982 surgiram novas demandas exigindo uma maior descentralização em favor dos Municípios e, em 1983, foi aprovada uma mudança constitucional que reformou o art. 115 da CFM/1917 promovendo uma ampliação da função política e administrativa dos Municípios (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993, p. 272, 295), com a atribuição aos Municípios de algumas competências antes a cargo dos Estados-membros (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 209-210, 213). Essa mudança é associada a uma nova tendência de renovação do federalismo mexicano que emerge nos anos 1980 e que se vê reforçada e expandida a partir de 1988 (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993, p. 295; GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 214). A reforma constitucional do art. 115 foi considerada a pedra angular do processo de descentralização, fortalecendo a estrutura legal municipal e estabelecendo mais claramente as responsabilidades em serviços públicos

especificados constitucionalmente. Ao mesmo tempo, no entanto, a reforma constitucional reforçou o controle dos Estados-membros sobre os municípios na determinação de regras de distribuição das transferências federais aos governos locais (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 23-24).

As crises fiscal e política a partir dos anos de 1980 deram início a um tortuoso processo de descentralização (COSTA, 2008, p. 197). Reformas no art. 25 da CFM/1917 atribuíram ao governo central as funções de direção e coordenação no desenvolvimento regional, assim como a regulação, a promoção e a proteção das atividades econômicas de interesse público e reformas no art. 26 outorgaram aos Estados-membros a possibilidade de co-participar da formulação do Programa Nacional de Desenvolvimento (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 23).

A severa crise econômica enfrentada pelo México na década de 1990 pôs em evidência os desacordos entre os governos locais, estaduais e federal e fez com que diversos prefeitos e governadores pressionassem o governo federal para obter maior poder de decisão na construção de alternativas para programas e políticas públicas e de mecanismos de consultas.⁴⁸ Costa (2008, p. 196) observa que somente no final dos anos 1990 as relações intergovernamentais adquiriram alguma relevância no México, ainda que instável.⁴⁹ Implantou-se uma nova política de descentralização e um programa conhecido como Programa para um Novo Federalismo (1995-2000),⁵⁰ por meio do qual o presidente Ernesto Zedillo estabeleceu as bases para uma redistribuição de competências, responsabilidades e recursos (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 27). Esse Novo Federalismo, portanto, seria marcado pela busca de novas relações intergovernamentais, baseadas nos princípios de coordenação e cooperação (ABARCA MORENO, 2001, p. 164).

---

⁴⁸ Nessa linha, disciplinou-se, por exemplo, que a autoridade educativa federal deve instalar comissões de consulta com as demais autoridades educativas do país para iniciar um processo tendente à unificação estrutural, curricular e de trabalho dos três níveis constitucionais obrigatórios em um só nível de educação básica integrada (art. 2º das Disposições Transitórias do Decreto, 12/11/2002 por meio do qual se procedeu a reforma constitucional dos art. 3º, 1º, os incisos III, V e VI, e o art. 31, inciso I, da CFM/1917).

⁴⁹ Essa relevância está associada ao fim do monopólio partidário do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que era herdeiro da Revolução de 1910 e que se consolidou como o partido dominante no sistema político em 1940, marcado pelo domínio político direto da Presidência da República sobre as relações intergovernamentais (COSTA, 2008, p. 195, 196).

⁵⁰ Sobre o Novo Federalismo nos Estados Unidos, ver nota de rodapé n. 20 no Capítulo 1.

Desse modo, a descentralização no México se deu por meio da transferência de responsabilidades do governo central para os governos dos outros entes federativos, mantendo o governo central, todavia, a direção política e normativa (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 36).

Assim, reformas constitucionais iniciadas nos anos 1990 teriam aproximado o México do modelo de federalismo cooperativo na medida em que estabeleceram mecanismos para a atuação concorrente do governo federal e dos governos estaduais, que seria verificável pelas responsabilidades compartilhadas entre os governos nacionais e subnacionais em diversos assuntos, entre os quais a educação (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 212-213). Trataremos, no item 3.5.1 deste Capítulo, da repartição de competências em matéria de educação básica e média superior. Convém antecipar, entretanto, que em matéria de educação o processo de descentralização administrativa do governo federal mexicano se refletiu, por exemplo, no Acordo Nacional de Modernização da Educação Básica, de 1992, estabelecido entre o governo federal, os estaduais e o SNTE, que trouxe três linhas de ação: a reorganização do sistema educativo mediante a descentralização e a inclusão de participação social; a reformulação de conteúdos e materiais educativos que traduziram a reforma curricular e pedagógica da educação básica; e a revalorização do magistério.

Na interpretação de Hernández Chávez (1993, p. 276), a partir dos direitos sociais constantes da CFM/1917, começou-se a dar vida a “uma federação de estados com capacidade para gerar uma esfera cooperativa” (tradução livre) no sentido de que existiriam competências não só compartilhadas, mas também a serem implementadas conjuntamente por federação e Estados-membros. A autora defende que essa tendência inovadora, verificável na dimensão dos direitos sociais, não se verificaria na dimensão política, que manteria uma conotação mais tradicional e fiel, portanto, ao modelo de federalismo dualista, marcado pela rígida separação entre federação e Estados-membros. A existência de duas lógicas distintas, uma aplicável aos direitos sociais e outra à dimensão política, segundo a autora, tiveram por efeito impedir a “consolidação de um verdadeiro federalismo cooperativo”.

Convém observar que o posicionamento de Hernández Chávez (1993, p. 276) no sentido de que, a partir dos direitos sociais constantes da CFM/1917, começou-se a

dar vida a “uma federação de estados com capacidade para gerar uma esfera cooperativa” (tradução livre) não nos soa convincente na medida em que a autora parece idealizar o modelo de federalismo cooperativo, sem problematizar em que consiste um “verdadeiro federalismo cooperativo”. Ao mesmo tempo, é interessante notarmos as duas lógicas distintas apontadas, uma estritamente política, de base dualista, e outra de implementação dos direitos sociais, de base mais cooperativa.

Para Gutiérrez González (2005, p. 212-213, 215-216, 233) a distribuição de competências entre os diferentes entes federativos é feita de tal modo que faz persistir a predominância do governo federal. Segundo o autor, frequentes emendas à CFM/1917 resultaram no estabelecimento de uma longa lista de competências para o governo federal, tendo diminuído de forma expressiva os poderes residuais dos Estados-membros.

Esta breve contextualização histórica nos permite concluir que a previsão de competências concorrentes entre os diferentes entes federativos mexicanos e a correlata aproximação ao modelo de federalismo cooperativo veio a se estabelecer, na CFM/1917, como fruto de mudanças constitucionais ocorridas especialmente durante a década de 1990, tendo o federalismo cooperativo surgido, no México, após décadas de centralização como forma predominante do federalismo mexicano. Essas são conclusões importantes que nos auxiliarão na utilização dos critérios de análise selecionados para atingirmos nosso objetivo nesta pesquisa, a serem explorados no item seguinte.

Os dois subitens acima (1.1.1 e 1.1.2) permitem concluir que o federalismo cooperativo surgiu, no México, de modo diferente do qual surgiu no Brasil. Isso porque, a Constituição hoje vigente no México foi promulgada em 1917, antes, portanto, do surgimento, em nível mundial, do modelo de federalismo marcado pela intensificação da integração entre as esferas do governo, que ficou conhecido como federalismo cooperativo. Assim, diferentemente da CFB/1988, que já surgiu como uma Constituição associada ao federalismo cooperativo, esse modelo de federalismo veio se estabelecer na CFM/1917 como fruto de mudanças constitucionais ocorridas durante os anos de 1990, nomeadamente as reformas na área dos direitos sociais. Essa distinção contribui, a nosso ver, para que o federalismo cooperativo mexicano seja potencialmente menos arraigado do que o existente no Brasil, por ser fruto de mudanças setoriais, sem um

planejamento orgânico. Entretanto, somente análises específicas de diferentes áreas permitirão uma compreensão mais acurada dos mecanismos de cooperação existentes entre os entes federativos e do seu grau de intensidade comparado a outras áreas ou à mesma área em outros Estados Federais.

1.2 O ideal da igualdade: acepção material, dimensão geográfica e perspectiva restritiva

Igualdade é um conceito plurívoco. Trabalhar com esse conceito exige, portanto, precisão terminológica. Discussões acerca do conceito de igualdade não são recentes. Muitos teóricos já se dedicaram e continuam se dedicando ao assunto. Na presente tese, não temos a intenção de identificar o que é igualdade abstratamente, nem de adentrar em discussões detalhadas a propósito dos princípios e concepções da igualdade, mas mais modestamente limitar-nos a buscar, nas legislações brasileiras e mexicanas a serem examinadas, de que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos tratam os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano e de que forma esses Estados Federais estão estruturados para o fim de atingi-la. Esse será o nosso intento, nos itens 2.3 e 3.3 dos Capítulos 2 e 3, respectivamente. Considerando que igualdade é constituída social e juridicamente, o modo pelo qual os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicanos estão constituídos para enfrentar as desigualdades em relação ao direito à educação básica pública entre os seus entes federativos deve ser visto como uma ferramenta fundamental para a promoção da igualdade.⁵¹

A esta altura, nossa intenção é expor sucintamente o debate contemporâneo sobre igualdade com o objetivo preciso de explicitar a acepção da igualdade e a dimensão da desigualdade que nos interessam mais diretamente e extrair as ferramentas necessárias à análise das legislações a serem examinadas mais adiante, nesta tese.

Igualdade e desigualdade são termos que significam uma relação qualitativa, e um julgamento sobre igualdade presume uma diferença entre as coisas que estão sendo comparadas. Quando se pretende selecionar grupos (de diferentes objetos, pessoas, processos ou circunstâncias) a serem comparados, é preciso identificar grupos que

---

⁵¹ Coutinho (2010, p. 17) defende que a lei pode ser vista como um objetivo, uma ferramenta ou um arranjo institucional em estratégias distributivas visando a reduzir desigualdades (tradução livre).

tenham as mesmas características em pelo menos um ponto. Além disso, em cada caso particular de comparação, é preciso especificar um atributo de comparação concreto, definindo em que respeito a igualdade é aplicada. Igualdade, por conseguinte, refere-se a um compartilhamento desse atributo de comparação entre os grupos comparados. Quando esse atributo é um *standard* prescritivo (uma norma ou uma regra), fala-se em uso prescritivo da igualdade (GOSEPATH, 2011).

Equality in its prescriptive usage has, of course, a close connection with morality and justice in general and distributive justice in particular. From antiquity onward, equality has been considered a constitutive feature of justice. [...] Throughout history, people and emancipatory movements use the language of justice to pillory certain inequalities. But what exactly is the connection between equality and justice, i.e., what kind of role does equality play in a theory of justice? The role and correct account of equality, understood as an issue of social justice, is itself a difficult philosophical issue. To clarify this, philosophers have defended a variety of principles and conceptions of equality. (GOSEPATH, 2011).

Diferentes interpretações do papel da igualdade, em uma teoria da justiça, surgem de acordo com o princípio processual adotado e diferentes *standards* morais descritivos ou normativos dão espaço para diferentes concepções de igualdade (GOSEPATH, 2011).

Flávia Piovesan (2006, p. 179) propõe que a igualdade pode assumir pelo menos três acepções: (i) igualdade formal, expressa na fórmula “[...] todos são iguais perante a lei”; (ii) igualdade material correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (orientada pelo critério socioeconômico) e (iii) igualdade material correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de entidades (orientada por critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, entre outros).

Diversos autores fazem referência a diferentes dimensões da desigualdade (STEWART, 2000, NOVOTNÝ, 2007). Apresentaremos, a seguir, algumas das dimensões da desigualdade propostas e indicaremos a mais adequada para esta investigação.

A primeira dimensão da desigualdade a ser mencionada relaciona-se à desigualdade na distribuição de renda, medida pelo índice de Gini,⁵² que corresponde à

---

⁵² O índice de Gini é uma medida geral de desigualdade na distribuição de renda. Os indicadores variam de 0 a 1, sendo que um número mais próximo de 0 implica maior igualdade, enquanto um número

dimensão vertical da desigualdade. De acordo com Stewart (2000, p. 252 ss.), essa é apenas uma dimensão do problema. Conectada a ela existe, ainda, uma dimensão horizontal, que leva em consideração desigualdades entre grupos culturalmente formados (intergrupos ou intragrupos), definidos de acordo com região, etnicidade, classe social ou religião, dependendo do caso específico a ser analisado. Stewart (2000) defende que lutar contra as desigualdades horizontais (sociais, políticas, e econômicas) é importante para evitar conflitos.

Novotný (2007) está interessado na dimensão geográfica (“*spatial*”) da desigualdade, que leva em consideração desigualdades entre regiões e dentro dessas mesmas regiões (nos níveis nacional, regional e global), com foco na desigualdade regional de renda. Baseado em dados relativos à distribuição de renda disponíveis em 2006, Novotný (2007, p. 574, tabela 5) elabora uma tabela, na qual inclui o Brasil nos grupos dos países nos quais grande atenção deve ser dispensada à dimensão geográfica da desigualdade, a partir de duas perspectivas: quando se considera (i) a desigualdade de renda entre as regiões do país em relação à desigualdade de renda em geral dentro do país e (ii) as desigualdades de renda dentro de cada região do país. Nessa mesma tabela, o México, assim como o Brasil, é incluído no grupo dos países nos quais grande atenção deve ser dispensada à dimensão geográfica da desigualdade, a partir da segunda perspectiva exposta acima, qual seja (ii) as desigualdades de renda dentro de cada região do país. Em à primeira perspectiva, mesmo que o México seja incluído em um grupo de países com uma situação levemente mais favorável do que o grupo do qual o Brasil faz parte, a desigualdade no México é notável, (i) quando se leva em conta a desigualdade de renda entre as regiões do país quanto à desigualdade de renda em geral, dentro do país. Por essa razão, o México é o último país do seu grupo, estando muito próximo, por conseguinte, do grupo ao qual pertence o Brasil.

Nesta tese, levamos em consideração a existência de diferentes acepções de igualdade e de distintas dimensões de desigualdade, mas optamos por nos concentrar na dimensão geográfica da desigualdade, com base na acepção de igualdade orientada pelo critério socioeconômico, mais especificamente, na necessidade de igual distribuição de

---

mais próximo de 1 corresponde a maior relação desigualdade na distribuição de renda. O Gini do Brasil passou de 0,596 em 2001 para 0,519 em 2012 (NERI, 2012, p. 12; 2011, p. 26). Embora o índice de Gini forneça apenas uma visão parcial do problema da desigualdade, medindo somente um dos seus aspectos, ele dá uma boa ideia do problema no Brasil, o que justifica a referência.

educação básica pública entre os entes federativos no Estado federal brasileiro, aspecto da desigualdade social que estabelece uma relação de causa e efeito com a desigualdade econômica.

Adotaremos, em nossa análise, uma perspectiva restritiva para o tema da igualdade (que difere da perspectiva universal), visto que a igualdade será avaliada em nível nacional. Conforme Nussbaum (2011, p. 17 e 116), o Estado é o primeiro responsável pela garantia dos direitos dos cidadãos do mundo a um *standard* de vida decente em relação aos seus próprios cidadãos e que a solução para as desigualdades, em nível nacional, envolve a estrutura política, o sistema de instituições e a atribuição de deveres no Estado. Muito embora não pretendamos, nesta tese, entrar na discussão acerca dos direitos dos cidadãos do mundo a um *standard* de vida decente, é importante pontuar que a opção de tratar da perspectiva restritiva não significa uma negação da justiça global defendida por Nussbaum (2011, p. 113-122), para quem os países mais ricos têm a obrigação de promover o desenvolvimento da capacidade de pessoas em países pobres.

Desse modo, muitas questões complexas relacionadas a Estados Federais, igualdade e o direito à educação surgem, quando se leva em conta a solidariedade nacional e a cidadania social em um Estado Federal. A relevância desse tema não é, entretanto, restrita a Estados Federais, já que o debate tem o potencial de ser estendido, por exemplo, ao relacionamento entre os Estados que participam da União Europeia e até ao nível global, como sugere Nussbaum.

Conforme antecipado, o Brasil é o nosso eixo principal de preocupação. Assim, dedicaremos os dois próximos itens a algumas considerações sobre as desigualdades existentes no país, ressaltando as conexões que se estabelecem entre diferentes formas de desigualdades, e a respeito do espaço que o objetivo da igualdade entre os entes federativos ocupa, na CFB/1988, explicitando a sua relação com a temática da educação.

1.2.1 Desigualdades no Brasil: algumas considerações

A desigualdade não é estranha à sociedade brasileira. Neste ponto, concentraremos o nosso argumento em uma perspectiva baseada na distribuição de renda. Embora venha experimentando importantes mudanças que têm levado à redução da pobreza e das desigualdades sociais,⁵³ e tenha, em 2012, alcançado o mais baixo índice de desigualdade desde 1960, o Brasil ainda é um país fortemente marcado por disparidades sociais e regionais e está entre os doze países mais desiguais do mundo, de acordo com o índice de Gini (CIA, 2013). Em 2003, o número de pobres⁵⁴ no Brasil era 49 milhões de pessoas. Milhões delas saíram da linha da pobreza desde então, mas, em 2010, a população de pobres no Brasil ainda apresentava o expressivo número de 28,8 milhões de pessoas (NERI, 2012, p. 11; 2011, p. 26). Nesse aspecto, é importante situar a realidade brasileira na perspectiva da América Latina, apontada como a região mais desigual do mundo (RIMISP, 2012, p. 34).⁵⁵

A pobreza distribui-se de maneira diferente, entre as regiões do país,⁵⁶ observando-se nos Estados-membros das Regiões Norte e Nordeste percentuais de pobreza superiores aos do resto do Brasil (IPEA, 2010b, p. 7, Gráfico 3). Há de se ressaltar, ainda, que foi registrada uma diminuição da pobreza em todas as regiões do

---

⁵³ Coutinho (2010, p. 21) indica o Programa Bolsa Família, programa de transferência direta de renda de grande escala, como um dos principais mecanismos de redução da desigualdade, nas áreas mais pobres do Brasil, mas ressalta a importância de esforços no sentido de corrigir as distorções relacionadas aos sistemas tributário e previdenciário. O Programa Bolsa Família representou uma unificação de diversos programas sociais brasileiros (MORLEY; COADY, 2003).

⁵⁴ Embora o combate à pobreza seja um tema recorrente no Brasil, o país não conta com uma linha oficial de pobreza. Parte da literatura adota critério baseado em um percentual do salário mínimo, segundo o qual um indivíduo é considerado pobre se possuir renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo. O Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV) discorda desse método, em razão da mudança sistemática do poder de compra do salário mínimo, ao longo do tempo. No momento da publicação do estudo em comento, o valor da linha de pobreza adotado pelo CPS/FGV era de R\$ 140,00 (NERI, 2010, p. 27-28).

⁵⁵ Dados do índice Gini sustentam a informação (CIA, 2013). Ainda que a lista comparativa que consultamos tenha usado dados coletados para anos diferentes, em relação a distintos países, estando longe, portanto, de fornecer uma informação precisa, acreditamos que nos sirva de apoio nesse argumento. Dos trinta países mais desiguais do mundo, em termos de índice Gini, treze estão na América Latina. Se considerarmos os vinte países mais desiguais do mundo com base nesse mesmo critério, nove são latino-americanos. Levando-se em conta que a América Latina engloba, no total, vinte países, resta visível o grande grau de desigualdade existente na região.

⁵⁶ O Estado brasileiro é dividido em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A primeira divisão oficial do Brasil em regiões ocorreu em 1942, com o propósito de publicar as estatísticas brasileiras por parte do IBGE (IBGE, [s.d.]).

Brasil, entre 1995 e 2008, exceto na Região Norte (IPEA, 2010b). No campo da educação, a realidade não é diferente,⁵⁷ o que pode ser tomado como causa perpetuadora de desigualdades, já que a educação é um dos pilares do processo de desenvolvimento, tanto econômico quanto social (DAHL, 2001, p. 72; SEN, 2000, 2005).

O Brasil é, também, a economia mais concentrada da área da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE),⁵⁸ de acordo com seu índice de concentração geográfica, ultrapassando a média da organização em quase o dobro (OCDE, 2011b, p. 234).

Além da grande diferença entre pessoas ricas e pobres, portanto, a discussão acerca da desigualdade apresenta muitas outras facetas como, por exemplo, as desigualdades entre regiões (IPEA, 2010b, p. 7, Gráfico 3) e inter-regiões (inclusive no interior de um Estado-Membro ou região metropolitana), entre áreas rurais e urbanas e também problemas relacionados a gênero, orientação sexual, minorias étnicas, como populações indígenas e “quilombolas”,⁵⁹ e pessoas com necessidades especiais.

É importante ressaltar que essas facetas não estão isoladas uma das outras, sendo possível identificar muitas conexões entre elas, em termos de desigualdades jurídicas, sociais, políticas e econômicas. Os dados que seguem funcionam como uma boa ilustração dessas conexões: nos municípios brasileiros com uma incidência mais alta de analfabetismo, 71% da população se autodefine como descendentes de africanos⁶⁰ ou pertencentes a comunidades indígenas. Já nos municípios com os índices mais baixos de analfabetismo, aqueles que se autodefinem como descendentes de

---

⁵⁷ A título exemplificativo, consultar a nota de rodapé nº 2, neste capítulo.

⁵⁸ Embora não seja membro da OCDE, o Brasil é considerado um parceiro-chave da organização (*key partner*).

⁵⁹ O Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, fixa que se consideram remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins do decreto, “[...] os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

⁶⁰ Gradín (2009, p. 1426) buscou identificar os fatores que levam os níveis de pobreza da população negra no Brasil a serem maiores do que os da população branca, tendo chegado à conclusão de que “[...] *the characteristics effect explains a large part of the discrepancy in poverty levels: education and labour variables explain one-half of the gap, and geographic and sociodemographic variables another two-fifths*” (grifos nossos).

africanos ou pertencentes a comunidades indígenas constituem 26% da população (RIMISP, 2012, p. 62, tabela 1.9).

Essa não é uma circunstância nova, no contexto brasileiro. As desigualdades atuais, conforme antecipado, têm raízes históricas e, de acordo com Coutinho (2010, p. 5), “[...] podem ser parcialmente explicadas como o resultado de normas e arranjos legais que privilegiam os ricos à custa dos pobres”. No campo específico da educação, Cury (2008, p. 1189-1195) apresenta o histórico das legislações que produziram as desigualdades ainda percebidas no cenário nacional. Ultrapassar as desigualdades existentes é um grande desafio que o Brasil vem enfrentando, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 (OCDE, 2011b, p. 234).

1.2.2 O objetivo da igualdade entre entes federativos na CFB/1988 e a sua relação com a educação

Mesmo havendo antecipado que esta tese tem como premissa que a garantia de igualdade de acesso e qualidade na educação básica pública entre os entes federativos de um determinado Estado Federal seja fundamental para a criação de condições para uma sociedade mais igual, em termos sociais e econômicos, o que dispensaria, tecnicamente, a apresentação deste item, optamos por dedicar algumas linhas à discussão do objetivo da igualdade entre os entes federativos na CFB/1988 e a sua relação com a temática da educação.

Contudo, antes de analisarmos diretamente o espaço que o objetivo da igualdade entre os entes federativos ocupa na Constituição vigente, é interessante observar o espaço que nela ocupa o objetivo da igualdade, em termos mais gerais. Para tanto, faremos uma rápida exploração do tema, nas Constituições brasileiras anteriores à CFB/1988, observando as vezes em que as palavras *igualdade* e/ou *desigualdade* foram mencionadas e em que contexto. Apesar de termos consciência de que a temática da igualdade/desigualdade possa ser identificada como uma das preocupações presentes nas Constituições estudadas, ainda que essas duas palavras não sejam expressamente mencionadas em seus textos, entendemos que a sucinta abordagem histórica aqui adotada tem o potencial de fornecer uma interessante ilustração do tema, sendo

fundamental para uma adequada compreensão da relevância e do contorno do objetivo da igualdade na Constituição em vigor.

A palavra *igualdade* constou pela primeira vez da CFB/1891, no artigo 90,⁶¹ que vedava a deliberação, pelo Congresso Nacional (CN), de projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa do Estado ou a *igualdade* da representação dos Estados-membros no Senado Federal.

A CFB/1934 não fez referência a essas duas palavras, que vieram a ser mencionadas na CFB/1937, em três artigos (art. 32, 57 e 126).⁶² Um deles vedava à União, aos Estados-membros e aos Municípios a criação de discriminações e *desigualdades* entre os Estados-membros e Municípios; outro tratava da *igualdade* de representação entre empregados e empregadores junto ao Conselho de Economia Nacional; e, por fim, o terceiro tratava da *igualdade* dos filhos naturais em relação aos legítimos.

As palavras voltaram a ser omitidas na CFB/1946, tendo a palavra *igualdade* ressurgido em sede constitucional por meio da CFB/1967, promulgada durante a ditadura militar (1964-1985), para tratar justamente do direito à educação, assegurando a *igualdade* de oportunidade.⁶³

A Constituição Federal de 1988 é uma constituição democrática elaborada com grande participação da sociedade civil, após duas décadas de ditadura militar (1964-

---

⁶¹ Art. 90 – A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias dos Estados [...] § 4º Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a **igualdade** da representação dos Estados no Senado. (grifo nosso).

⁶² Art. 32 – É vedado à União, aos Estados e aos Municípios: a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios.

Art. 57 – O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados.

Art. 126 – Aos filhos naturais, facilitando-lhes o reconhecimento, a lei assegurará igualdade com os legítimos, extensivos àqueles os direitos e deveres que em relação a estes incumbem aos pais.

⁶³ Art. 168 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

1985) (SOUZA, 2005b, p 81-83). De acordo com o seu preâmbulo, o Estado Democrático brasileiro foi instituído com a finalidade de “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Sem adentrar na discussão a respeito do valor e da eficácia dos preâmbulos das constituições, é possível afirmar que os preâmbulos orientam a interpretação e a aplicação das normas constitucionais (SILVA J A, 2012b, p. 24; ZIMMERMANN, 2002, p. 151).⁶⁴ A igualdade é, portanto, um dos objetivos do Estado brasileiro, sendo a CFB/1988 referida por diversos autores como uma constituição transformativa (BAXI, 2008; COUTINHO, 2010, p. 3; VIEIRA, 2008, p. 444).⁶⁵

A expressão *constituição transformativa* é atribuída a Karl Klare, por meio da obra *Cultura Jurídica e Constitucionalismo Transformativo*,⁶⁶ publicada em 1998 (BOTH; VAN DER WALT; VAN DER WALT, 2003, vii, nota de rodapé 1), na qual o autor define constituições transformativas como aquelas que têm aspirações igualitárias e buscam promover mudanças em busca de justiça social (KLARE, 1998).⁶⁷ Baxi (2008) sustenta que *transformativa*, no caso do Brasil,

[...] significa algumas mudanças básicas em estruturas políticas e culturas constitucionais. Mas o “transformativa” também emerge na declaração do preâmbulo que fala da criação de uma sociedade “fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” e o primeiro artigo da Constituição Federal (CFB) constitucionaliza a eliminação da “pobreza” no contexto dos valores constitucionais de “pluralismo político”. (tradução livre).

⁶⁴ Para uma discussão sobre o significado do preâmbulo e um histórico dos preâmbulos das Constituições brasileiras, consultar Zimmermann (2002, p. 151-154).

⁶⁵ Embora Vieira (2008, p. 444) não tenha feito referência expressa ao termo *constituição transformativa*, a leitura do seu artigo deixa claro que o autor trata desse fenômeno, incluindo o Brasil: “As constituições, em geral, buscam demarcar as diferenças entre o regime deposto e aquele por ela arquitetado. Esta lógica também esteve presente nas transições portuguesa, de 1976, brasileira, de 1988, sul-africana, de 1996, ou mesmo Indiana, de 1950, elaborada no contexto do processo de descolonização. Nestes casos, no entanto, havia uma ambição constitucional adicional. Estas constituições não representam apenas marcos de transição para a democracia, mas explicitamente foram incumbidas de liderar o processo de mudança social.”

⁶⁶ Título original em inglês: *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, p. 178. Tradução livre.

⁶⁷ Outros exemplos de constituições transformativas são as constituições em vigor na Índia e África do Sul (BAXI, 2008; BOTH; VAN DER WALT; VAN DER WALT, 2003; LIEBENBERG, 2010).

Conforme ressalta Bonavides (2012, p. 390), “[...] os domínios da interpretação constitucional testemunham controvérsias inumeráveis com relação ao conceito de igualdade”.⁶⁸ O autor sustenta que a interpretação do princípio geral da igualdade, conforme ele se apresenta hoje, é envolvida pelo problema fundamental o qual consiste em determinar se esse princípio representa ou não uma obrigação para o Estado de criar a igualdade material na sociedade. Na interpretação do autor, “[...] o Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática”. Compartilhamos da posição do autor, especialmente ao analisarmos a CFB/1988.

Observado o espaço que o objetivo da igualdade em termos mais gerais ocupa na CFB/1988, passemos à análise específica do espaço que o objetivo da igualdade entre os entes federativos tem, na Constituição vigente. Para tanto, buscamos a ocorrência dos seguintes termos, no texto da CFB/1988: *igual, igualmente, igualdade, desigual, desigualdade, equalização e diferença* (incluindo o plural desses termos).⁶⁹ Entre os artigos com uma ou mais dessas palavras-chave, selecionamos aqueles que têm relevância para o tema de investigação proposto e, então, os organizamos, abordando primeiro os artigos que tratam de princípios, nos termos da Constituição. Os artigos especificamente associados às desigualdades geográficas quanto à distribuição de educação básica pública são apresentados e analisados em seguida.

A CFB/1988 estabelece, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (inc. III do art. 3 da CFB/1988).⁷⁰

⁶⁸ “Sobretudo em razão do prestígio que a igualdade fática ou material entrou a desfrutar naqueles sistemas onde a força do social imprime ao direito os seus rumos” (BONAVIDES, 2012, p. 390).

⁶⁹ Esses termos foram encontrados no: preâmbulo; art. 3, III; art.4, V; art.5, *caput*, I; art.7, XXX, XXXIV; art.14 *caput*; art.37, XXI; art.40, §7º, *caput*, §18º, §21º; art.43, *caput*, §2º, I; art.77, §5º; art.93, V; art.100, §4º; art.104, II; art.121, §2º; art.123, II, art.150, II; art.152; art. 155, VIII; art. 165, §7º; art.169, §6º; art.170, VII, art.182, III; art.196; art.201, §12º; art.206, I; art. 211, §1º; art. 212, §3º; art.226, §5º; art.227, IV; art.235, I; ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias art.33; art.53, III; art.57, §1º; art.60, III, a; art.70, VII; art.77, III, §1º; art.78; art.84, §3º; art.87; art.89, *caput*; art.90, §2º; art.97, §2º.

⁷⁰ TÍTULO I. Dos Princípios Fundamentais. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A redução das desigualdades sociais e regionais é, também, um dos princípios gerais que regem a ordem econômica do Estado brasileiro (inc. VII do art. 170 da CFB/1988).⁷¹

A dimensão geográfica da desigualdade brasileira pode ser observada, ainda, no título III da CFB/1988, que é dedicado à organização do Estado.⁷² O termo *regiões* é introduzido na seção IV do capítulo VII, que trata da administração pública.⁷³ As regiões não são entes federativos autônomos do Estado, como o são os Estados-Membros, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, abrangendo áreas que constituem complexos geoeconômicos e sociais politicamente pertencentes, eventualmente, à esfera de diferentes Estados-Membros e Municípios.

Nas palavras de Ferreira Filho (2011b, p. 100),

[...] a Constituição se preocupa no art. 43 com as regiões (de desenvolvimento), reflete isto a política de estímulo ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas que se iniciou sob a Constituição de 1946. Com

⁷¹ TÍTULO VII. Da Ordem Econômica e Financeira. CAPÍTULO I. DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII – redução das desigualdades regionais e sociais.

⁷² O primeiro capítulo desse título é dedicado à organização política e administrativa: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁷³ TÍTULO III. DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. CAPÍTULO VII. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Seção IV. DAS REGIÕES. 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; II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. § 2º – Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. § 3º – Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

TÍTULO VI. DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO. CAPÍTULO II. DAS FINANÇAS PÚBLICAS. Seção II. DOS ORÇAMENTOS. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. [...] § 7º – Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

efeito, essa política levou à instituição da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) etc.

Dessa forma, a divisão do território nacional em regiões é importante, na medida em que é empregada para o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas com atividades sociais, econômicas e fiscais. Segundo o mesmo autor, as regiões servem para

[...] definir áreas especiais, a respeito das quais a União articulará a sua ação administrativa por meio de organismos, criados por lei complementar (art. 43, § 1º, II), que executarão planos regionais de desenvolvimento. Igualmente, essas regiões poderão ser favorecidas, na forma da lei, por medidas destinadas a estimular o seu desenvolvimento, como juros reduzidos, isenções tributárias, etc. (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 100).

Bonavides (2012, p. 369, 370), tratando do que chama de constitucionalização administrativa das regiões, promovida pela CFB/1988, enfatiza, por sua vez, que as Regiões haviam sido ignoradas até a Constituição vigente. Segundo o autor, embora a questão regional tenha sido mencionada de forma esparsa e esporádica na CFB/1946 e de 1967, “[...] nada havia que configurasse jamais a conscientização de que as Regiões deviam entrar no corpo normativo da Constituição”.

Ademais, ressalta que, durante a Constituinte de 1987/1988,⁷⁴ houve propostas que tinham por fim efetivar o princípio federativo brasileiro sobre bases regionais (BONAVIDES, 2012, p. 371), o que é defendido pelo autor, nos seguintes termos:

U]ma dessas mudanças de base [revisão federativa fundamental] aconselháveis pela experiência e pela reflexão histórica extraída dos desvios funcionais do sistema, entende com a introdução de um federalismo de inspiração também regional, marcado pela presença e participação ativa de entes regionais no quadro geral das competências autônomas com feição política (BONAVIDES, 2012, p. 369).

[...] é de se esperar que, de futuro, a reforma do sistema institucional brasileiro contemple também as Regiões, dando-lhes, quanto antes, a dimensão federativa adequada. (BONAVIDES, 2012, p. 371).

O autor advoga, por conseguinte, a criação de regiões como novos entes federativos, a quarta instância política da federação brasileira, além da União, Estados-

---

⁷⁴ Para informações sobre a “marcha para uma constitucionalização política das Regiões” na Constituinte 1987/1988, ler Bonavides (2012, p. 371).

Membros, Distrito Federal e Municípios, para a promoção e defesa de todos os interesses regionais e para conduzir e executar a política de provimento das necessidades comuns da Região. Para Bonavides (2004, p. 414, 416, 432, 433, nota 6; 2012, p. 372), além de representar a única solução possível para o problema da extrema centralização no sistema federativo brasileiro, as regiões estariam mais bem preparadas para enfrentar o problema das desigualdades entre elas, sendo acompanhado por Bercovici nesse argumento (2005, p. 85).

Congregando suficientes meios para esse fim, disporia de poderes muito mais eficazes, perante o Governo Central, do que aqueles de que, no seu insulamento e na sua dispersão, os Estados componentes da Federação seriam capazes de concentrar.

Assim como os municípios são mais fortes pela sua aglutinação num Estado-membro, do mesmo modo os Estados teriam mais força e expressão se seu vínculo se fizesse mediante a união regional, provida esta também de autonomia (BONAVIDES, 2012, p. 372).

Bonavides (2012, p. 370, 371) interpreta o art. 43 da CFB/1988 como uma estreita abertura nesse sentido, já que as regiões aparecem formalmente reconhecidas termos administrativos, representando a dimensão jurídica do processo de constitucionalização regional. Na visão do autor, embora não seja suficiente a constitucionalização meramente administrativa das Regiões, é preciso reconhecer a importância desse significativo avanço no texto constitucional brasileiro, especialmente se interpretado conjuntamente com o inciso III do art. 3º e do inciso VII do artigo 170 acima comentados.⁷⁵ Nas palavras do autor, o caminho “[...] se descortina para o emergir de uma nova e futura instância administrativa – a das Regiões” como “um sopro renovador na comunhão dos seres autônomos que compõem a organização político-administrativa propriamente dita do Estado brasileiro” (BONAVIDES, 2012, p. 370, 371).

Os artigos da CFB/1988 acima indicados demonstram a importância de uma abordagem geográfica para a questão das desigualdades no Brasil. Em acréscimo, pesquisa de 2010, que buscou identificar as tendências gerais recentes da questão regional brasileira a partir da análise do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* por Estado e por Região, em comparação ao nacional, apontou para a persistência da

---

⁷⁵ Ver notas de rodapé nº 60 e nº 61, neste capítulo.

desigualdade regional no que tange à atividade econômica no Brasil. Verificou-se que “[...] o Norte e o Nordeste produzem por habitante em torno de metade da média nacional”, apesar de verificada certa desconcentração da atividade econômica em comparações tanto intra quanto inter-regionais (IPEA, 2010a, p. 6).

Um ponto que nos chamou a atenção, em nosso levantamento, foi que, apesar de existirem grandes desigualdades entre áreas urbanas e rurais dentro do país, mesmo se comparadas áreas dentro de uma mesma região ou de um determinado Estado-membro, a única conexão explícita entre desigualdade geográfica e áreas rurais na CFB/1988 é encontrada no § 3º do art. 43 referido acima e se restringe a recursos hídricos.

É fundamental anotar, desse modo, que, a despeito de a dimensão geográfica das desigualdades de que tratamos estar fortemente conectada à questão das desigualdades entre as regiões do país, a ela não se restringe. Além das desigualdades inter-regionais, existem inúmeras e graves desigualdades intrarregionais, intraestaduais e até mesmo intramunicipais. Nesta tese, optamos por concentrar nossa atenção nas desigualdades entre entes federativos.

Cabe-nos explorar, neste ponto, a relação entre a promoção da igualdade na educação básica pública oferecida pelos entes federativos e a promoção da igualdade geográfica no país.

Existe um consenso internacional, no sentido de que educação é a um só tempo um indicador de referência tanto para o desenvolvimento social quanto econômico (DAHL, 2001, p. 72; SEN, 2000, 2005).

Educação é, também, um direito social usualmente considerado como fundamento indispensável para o desenvolvimento da cidadania, no sentido da expansão de outros direitos (MARSHALL, 1967) e capacidades (NUSSBAUM, 2011, p. 154). Ainda que Marshall (1967, 63-65, 73) tenha defendido a existência de uma sequência lógica para o desenvolvimento da cidadania, a partir da análise do caso da Inglaterra, onde primeiro surgiram os direitos civis, seguidos pelos políticos e finalmente pelos sociais, o autor via na educação uma exceção a essa sequência, garantindo que se trata

de um pré-requisito necessário da liberdade civil. Argumenta-se que a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política, no Brasil (CARVALHO, 2004, p. 11).⁷⁶ Esse argumento está ligado ao art. 205 da CFB/1988, que estabelece que a educação seja promovida “[...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Ademais, conforme argumenta Ranieri (2000, p. 74), o art. 3º da Constituição é o princípio informador do dever do Estado com relação à educação no país, razão pela qual a educação brasileira está ligada aos objetivos fundamentais da República, entre os quais o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (inc. III do art. 3 da CFB/1988).

Desse modo, entendemos que o caminho da redução das desigualdades geográficas no país passa, necessariamente, pela promoção da igualdade de acesso e qualidade na educação básica pública fornecida por seus diferentes entes federativos.⁷⁷

1.3 Compatibilizando Estado Social, igualdade e Estado Federal

Nas palavras de Bonavides (2012, p. 388, 389), “[...] de todos os direitos fundamentais,⁷⁸ a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito guardião do Estado social”. Ainda segundo o autor, “[...] o princípio da igualdade logrou [...] firmar incontrastável superioridade qualitativa, desde que passou a traduzir de certo modo a essência do Estado social, inconcebível sem essa primazia”.

---

⁷⁶ Desenvolvemos esse argumento em trabalho anterior (CÔRTEZ, 2010).

⁷⁷ A OCDE tem desenvolvido pesquisas relacionadas às desigualdades regionais existentes em diversos países, tendo promovido em Paris, em 14 de junho de 2011, o *workshop* “Medindo desenvolvimento regional: temas de países emergentes” (tradução nossa. Título original: *Measuring regional development: issues from emerging countries*) (OCDE, 2011a), que contou com a participação do Brasil. Uma das seções teve o título “Inclusão e igual acesso a serviços de qualidade nas regiões” (tradução nossa. Título original: *Inclusion and equal access to quality services in regions*). No trabalho apresentado, Schettini e Azzoni (2011) analisaram diferenciais regionais de produtividade industrial no Brasil, no século 21, e identificaram que níveis mais altos de educação entre a população e aumento dos níveis de produto interno bruto (PIB) *per capita* geram ganhos de eficiência para a indústria.

⁷⁸ Convém ressaltar, com apoio em Ramos (2005, p. 19), que consideramos direitos fundamentais e direitos humanos como um instituto jurídico único. Para uma exposição do posicionamento da doutrina acerca do uso indistinto desses termos, consultar Moretti (2013, p. 26, 27).

Bonavides observa que “[...] deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado”.

Ao tratar dos direitos sociais, dentre os quais se insere o direito à educação, Bonavides (2012, p. 386, 387) se propõe discutir o caráter absoluto ou relativo desses direitos, apresentando duas correntes:

(i) uma que considera que os direitos sociais são da mesma natureza e do mesmo grau dos demais direitos fundamentais provenientes da herança liberal (os direitos da liberdade) e

(ii) outra, para a qual os direitos sociais compõem uma categoria distinta “inconfundível para efeitos de reconhecimento ou execução pelo Estado”.

Essa segunda corrente subdivide-se em duas posições:

(a) uma que defende a superioridade dos direitos da liberdade sobre os direitos sociais, e

(b) outra que sustenta a prevalência dos direitos sociais sobre os direitos de liberdade, caso em que o primado cabe à igualdade. De acordo com essa segunda posição, a igualdade se converte “no valor mais alto de todo o sistema constitucional, tornando-se o critério magno e imperativo de interpretação da Constituição em matéria de direitos sociais”.

Embora levando em conta o direito pátrio, afiliamo-nos à primeira corrente (para quem os direitos sociais são da mesma natureza e do mesmo grau dos demais direitos fundamentais provenientes da herança liberal), por entendermos que não é possível identificar, na CFB/1988, uma relação de hierarquia entre eles; concordamos que a igualdade de que trata a CFB/1988 exige a concretização da igualdade material a que alude Bonavides.

O tema da igualdade em Estados organizados sob a forma federativa não é nada trivial. O ideal de uniformidade e igualdade no acesso a serviços públicos costuma ser mais facilmente associado a Estados unitários, enquanto os Estados federais são

mais associados à diversidade (BOADWAY; SHAH, 2009, p. 5). Há, todavia, quem sustente (apoiado em classificação baseada nas funções e nos objetivos do federalismo) que a preocupação com a integração e a igualdade de condições de vida seria uma característica do federalismo centrípeto, que difere nesse ponto do federalismo centrífugo, o qual atua em função da autonomia e da diversidade das condições de vida (NOHLEN, 2005, p. 04). Há, ainda, quem defenda que no Estado Social (seja ele unitário, seja federal) há setores da atuação estatal, como é o caso do setor social, que necessitam de um tratamento uniforme em esfera nacional (BERCOVICI, 2002, p. 20, 21).

A compatibilização entre Estado Federal e Estado Social, aqui entendido como Estado produtor de igualdade fática (BONAVIDES, 2012, p. 390), acarreta, portanto, uma série de desafios. Por um lado, há quem argumente que “federalismo significa desigualdade”, na medida em que a manutenção de um sistema federal dependeria de variedade e diversidade (WILDAVSKY, 1988, p. 42).⁷⁹ Por outro lado, ainda que variações possam ser justificadas em nome da autonomia dos entes federativos ou em nome da experimentação e inovação proporcionadas por arranjos federativos, uma questão se coloca: cidadãos de um mesmo Estado Federal, que têm uma série de direitos garantidos por uma mesma Constituição Federal, não deveriam poder exercê-los nas mesmas condições (ou pelo menos em condições equiparáveis) independentemente do ente federativo no qual residam?

Entendemos que, no caso do Brasil, o ideal de uniformidade e igualdade no acesso e inclusive na fruição de determinados direitos, como é o caso do direito à educação, seja fortemente amparado pelo ordenamento jurídico.

Conforme esclarece Bercovici (2002, p. 20, 21), a unidade de planejamento e direção daí decorrente não implica, necessariamente, centralização, mas

---

⁷⁹ Tradução livre de *Federalism Means Inequality*. “A belief in equality, not only of opportunity but of outcome, would be hostile to noncentralization, for then there could be no substantial differences among states. Uniformity is antithetical to federalism. [...] Were there to be a change in values toward equality of condition, the political culture that undergirds federalism would fall apart. You can have a belief in equality of opportunity to be different, but you cannot have a belief in equality of results to be the same and still have a federal system. [...] Tolerance of inequality facilitates the diversity that lies at the heart of federalism. [...] It is inequality of result, not merely in income (some states choosing high tax, high services, others the opposite) but also in living system from federalism as a front for a unitary power.” (WILDAVSKY, 1985, p. 43, 47-48).

homogeneização (ou uniformização). Enquanto a centralização é marcada pela “[...] concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federativos em favor do poder central”, “[...] a homogeneização é baseada na cooperação, pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional”, como um “[...] resultado da vontade de todos os membros da Federação” e não como uma imposição da União. Nesse contexto, “[...] a cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização”. O federalismo cooperativo seria, por conseguinte, o modelo de federalismo adequado ao Estado Social.

Diversos mecanismos podem ser adotados para a promoção da igualdade em matéria de educação básica pública, em Estados Federais. Além de analisarmos a forma como estão repartidas as competências legislativas e materiais para o setor, concentraremos nossa atenção em dois mecanismos específicos: os mecanismos de compensação e de colaboração. Os mecanismos de compensação têm a função de reduzir as desigualdades existentes entre entes federativos em matéria de receita, sendo comum a transferência de recursos entre entes federativos. Nesta tese, estamos interessados em analisar somente os mecanismos de compensação que tenham influência direta no financiamento da educação básica pública. Os mecanismos de colaboração, por sua vez, abrangem apoio técnico e financeiro e dependem da institucionalização de práticas entre entes federativos. Essa institucionalização pode se dar formalmente (por meio do estabelecimento formal de um padrão de práticas), informalmente (por meio de práticas informais consistentes), podendo, também, não existir institucionalização, mas somente práticas erráticas. Ademais, cada setor específico dentro de um Estado Federal pode ter formas diferentes de institucionalização dos mecanismos de colaboração. Compreender a maneira pela qual os mecanismos de colaboração estão delineados no ordenamento jurídico de cada Estado Federal é fundamental para analisar a proteção que recebe o instituto da colaboração entre os diferentes entes federativos. Partimos da premissa de que, quanto mais claramente institucionalizados os mecanismos de colaboração existentes em determinada federação, mais garantias de proteção têm os direitos aos quais esses mecanismos se relacionam.

2 ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Este capítulo tem o objetivo de apresentar e discutir os contornos normativos específicos do Estado Federal brasileiro em matéria de educação básica pública. Iniciaremos o capítulo prestando informações gerais sobre o Estado Federal brasileiro, que nos servirão de base para uma melhor compreensão da legislação a ser analisada. Em seguida, trataremos do direito à educação básica pública, na CFB/1988, buscando identificar de que igualdade entre os entes federativos, no tocante à educação básica pública, o ordenamento jurídico brasileiro está tratando. Por fim, enfrentaremos o tema do federalismo cooperativo brasileiro na promoção da igualdade entre os seus entes federativos, em matéria de educação básica pública.

2.1 Informações gerais sobre o Estado Federal brasileiro

Neste item, apresentaremos uma breve introdução ao Estado Federal brasileiro, com ênfase em suas características fundamentais específicas. Informaremos, inicialmente, o número de Estados-membros, acompanhado de seus nomes, e o número de Municípios que compõem a Federação, com indicação da sua capital federal. Na sequência, indicaremos a divisão política do Estado Federal brasileiro, que abrangerá o detalhamento das capacidades dos entes federativos no exercício de suas autonomias e da previsão de atribuição de receitas próprias.⁸⁰

A República Federativa do Brasil é um Estado Federal composto por 26 Estados-membros, 1 Distrito Federal e 5.592 Municípios (OCDE, 2011b, p. 234). Os Estados-membros integrantes da Federação brasileira são Acre, Alagoas, Amapá,

---

⁸⁰ Um tema sensível no Brasil atualmente, no que se refere à autonomia dos entes federativos, é a dívida dos Estados-membros e Municípios com a União. Em 15/05/13, um Manifesto pela Revisão da Dívida dos Estados e Municípios com a União foi assinado por 120 entidades representativas da sociedade civil, em ato público promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e essas entidades. O manifesto reivindica a imediata revisão da dívida, que passou de R\$ 121 bilhões, em 1999, para R\$ 396 bilhões, em 2011, no cômputo nacional em razão dos termos do financiamento, apontados como exorbitantes, já que, enquanto a inflação oficial acumulada no período foi de 133%, o aumento de encargos contratuais registrado para a dívida foi de 589% (APROVADO..., 2013). Para a íntegra do manifesto, consultar: <<http://www.oab.org.br/noticia/25616/aprovado-manifesto-pela-revisao-da-divida-dos-estados-e-municipios>>.

Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. A capital federal é Brasília (art. 18, § 1º da CFB/1988).⁸¹

Quanto à divisão política do Estado Federal, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal, compreendendo a sua organização político-administrativa a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos autônomos (art. 1º e art. 18 da CFB/1988).⁸² Assim, a CFB/1988, além de estabelecer a Federação, fixa, também, o municipalismo, que corresponde à descentralização dos Estados-Membros. Desse modo, desde 1988, o federalismo brasileiro passou a ter três ordens, todas com suas próprias competências e receitas: a ordem central (União), as ordens regionais (Estados-membros) e as ordens locais (Municípios).⁸³ Entretanto, em que pese os termos da CFB/1988, José Afonso da Silva (2012b, p. 640) coloca em questão o fato de serem os Municípios entes federativos.

A autonomia dos Estados-membros importa em competências privativas e em capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, com receitas próprias.

Na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros têm o seu campo de competências privativas determinado por exclusão. Nesse sentido, o art. 25, § 1º⁸⁴ estabelece, como competências remanescentes ou residuais, que compete aos Estados-membros tudo aquilo que não lhes for vedado pela Constituição Federal.

---

⁸¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º - Brasília é a Capital Federal. [...].

⁸² 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 [...]. Para o art. 18, ver nota de rodapé acima.

⁸³ Almeida (2007, p. 96) entende que a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891. Para conhecer o debate doutrinário a propósito do tema, consultar essa autora.

⁸⁴ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição [...].

A capacidade de auto-organização dos Estados-membros se expressa por meio da elaboração da sua própria Constituição por parte do seu Poder Constituinte (art. 25, *caput*), que não é originário, mas decorre do Poder Constituinte originário que gerou a Constituição federativa brasileira. Trata-se, portanto, de Poder Constituinte limitado pela Constituição Federal. Nesse sentido, na elaboração de suas próprias Constituições, os Poderes Constituintes dos Estados-membros devem obediência aos princípios da Constituição Federal previstos no inciso VII do art. 34,⁸⁵ que aborda as hipóteses de intervenção federal. Almeida (2007, p. 106) observa que “[...] vários desses princípios – além do princípio federativo – constam também do art. 60, § 4º,⁸⁶ como princípios intangíveis sequer pelo poder Constituinte federal de reforma, por constituírem o fulcro da organização constitucional do país”, concluindo que os princípios elencados como cláusulas pétreas também limitam os Poderes Constituintes dos Estados-membros. A autora ressalta, ainda, que, ademais das limitações impostas à capacidade de auto-organização dos Estados-membros pelos princípios da CFB/1988, há certas regras da

---

⁸⁵ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; e d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

A intervenção federal é um instrumento destinado a salvaguardar o todo contra a segregação. Nas hipóteses taxativas previstas no art. 34 da CFB/1988, a União assume o desempenho de competência pertencente a um determinado Estado-Membro de forma temporária e excepcional (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 92).

A EC 14/1996 reforçou a importância da educação na CFB/1988 ao acrescentar a alínea “e” no inciso VII do art. 34. O inciso trata da possibilidade de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância dos princípios constitucionais que elenca. A partir da EC 14/1996, a não observância do princípio constitucional de aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino pode ensejar a intervenção federal. A redação da alínea “e” foi alterada pela EC 29/2000 para a inclusão da necessidade de aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais nas ações e serviços públicos de saúde.

Impõe-se esclarecer que a União só pode intervir nos Estados-Membros e em Municípios localizados em Território Federal. Caso se faça necessária a intervenção em Municípios que não estejam em Território Federal, caberá ao Estado fazê-la, já que a CFB/1988 atribuiu aos Estados-Membros o poder de intervir nos seus Municípios. Essa intervenção é cabível em várias hipóteses que demonstram a insolvência do Município, bem como não ocorrendo a aplicação de vinte e cinco por cento da receita municipal do ensino (art. 35, III, e 212) e nas ações e serviços públicos de saúde (EC n. 29/2000) (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 92, 99).

⁸⁶ 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. [...].

Constituição Federal que limitam essa capacidade, a serem mencionadas mais adiante, por limitarem igualmente a capacidade de autogoverno, de autolegislação e/ou de auto-organização.

A capacidade de autogoverno se manifesta pela eleição dos membros dos seus próprios Poderes Legislativo e Executivo. As regras da Constituição Federal que limitam a capacidade de auto-organização e também de autogoverno dos Estados-membros são, por exemplo, as que definem a estrutura das instituições estaduais⁸⁷ e as que moldam essas instituições, por meio da extensão, aos Estados-membros, das normas que regem instituições federais.⁸⁸

A capacidade de autolegislação dos Estados-membros, consistente na capacidade de reger-se pelas Constituições e leis que adotarem, também foi assegurada pelo art. 25, *caput*. A capacidade de autoadministração, por fim, relaciona-se à estruturação de sua Administração de acordo com suas conveniências e necessidades.

Especificamente quanto à atribuição de receitas próprias, o art. 155⁸⁹ da CFB/1988 indica as matérias em relação às quais compete aos Estados-membros e ao Distrito Federal instituir impostos, enquanto o art. 157⁹⁰ estabelece as receitas tributárias pertencentes a esses entes. Em acréscimo, a União entregará um percentual do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao Fundo de Participação dos Estados-membros e do Distrito Federal (art. 159, I, *a*).⁹¹

As regras da Constituição Federal que restringem a capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração dos Estados-membros são aquelas direcionadas a todos os entes federativos, predefinindo a

---

⁸⁷ Como os artigos 27, 28, 125, 126 e 98 da CFB/1988.

⁸⁸ Como os artigos 75 e 27, § 1º da CFB/1988.

⁸⁹ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...].

⁹⁰ Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: [...].

⁹¹ Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007) a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal [...].

legislação que será por eles editada, a exemplo dos art. 37 a 39, os quais tratam da Administração Pública com um nível apreciável de detalhes.⁹² Contudo, como bem observa Ferreira Filho (2011b, p. 94, 95), os poderes estaduais não estão sujeitos aos poderes federais correspondentes e a administração estadual não está sujeita à federal.

O Distrito Federal tem *status* próximo ao dos Estados-membros. Assim, sua autonomia também importa em competências privativas e em capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, com receitas próprias. Por ter uma natureza mista de Estado-membro e Município, o seu rol de competências privativas é composto das áreas de competência privativa dessas duas entidades estatais (art. 32, § 1º da CFB/1988).⁹³ A capacidade de auto-organização do Distrito Federal se manifesta pelo fato de que dispõe de uma Câmara Legislativa, cuja competência inicialmente prevista é a de votar sua própria lei orgânica (art. 32 da CFB/1988).⁹⁴ Essa lei orgânica, todavia, restringe-se à organização administrativa do Distrito Federal, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública (art. 22, XVII da CFB/1988).⁹⁵ Por outro lado, a competência da União, nesses casos, está limitada a normas gerais (art. 61, § 1º, II, *d* da CFB/1988).⁹⁶ A capacidade de autogoverno do Distrito Federal se expressa por meio da eleição direta do seu governador (art. 32, § 2º da CFB/1988).⁹⁷ Sua capacidade de autolegislação, por sua vez, consistente na

---

⁹² Para outros exemplos, consultar Almeida (2007, p. 107).

⁹³ Art. 32. [...] § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. [...].

⁹⁴ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

⁹⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012).

⁹⁶ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

⁹⁷ Art. 32. [...] § 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

capacidade de rege-se pelas leis que adotar. A capacidade de autoadministração, por fim, relaciona-se à estruturação de sua Administração de acordo com suas conveniências e necessidades. Especificamente quanto às receitas próprias, os tributos atribuídos aos Estados-membros e aos Municípios pela CFB/1988 cabem ao Distrito Federal em seu território.

A autonomia dos Municípios, que passaram a entidades políticas federativas com a CFB/1988,⁹⁸ também importa em competências privativas e em capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, com receitas próprias.

Os Municípios têm competências legislativas privativas (não enumeradas ou implícitas) (art. 30, I)⁹⁹ e também competências materiais privativas, que serão mais bem detalhadas no item 2.4.1 desde Capítulo.

A capacidade de auto-organização dos Municípios se expressa por meio da elaboração de suas próprias Leis Orgânicas Municipais, a serem votadas e aprovadas pelos membros da Câmara Municipal de cada Município, devendo obediência aos

---

⁹⁸ Conforme ressalta Souza (2005d, p. 78), desde a promulgação da CFB/1988, a pressão para subdivisão territorial veio dos Municípios, não dos Estados-membros. Com o objetivo de dificultar a criação de novos Municípios, a EC n. 15/1996 define as regras que regulam a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios (FERREIRA FILHO, 2011b, p. 99; BONAVIDES, 2012, p. 703). Antes dessa alteração, cabia aos Estados-membros fixar, por lei complementar, os requisitos para a criação de Municípios.

Com a redação dada por essa emenda, a CFB/1988 manteve a necessidade de consulta prévia das populações interessadas, por meio de plebiscito, para a criação de novos Municípios, que é sempre decidida por lei estadual, acrescentando a necessidade de que o plebiscito seja precedido de estudos de viabilidade municipal. Outra exigência é que um novo município somente poderá ser criado dentro do período determinado por lei complementar federal (antes da emenda, era determinado por lei complementar estadual), o que representa, na interpretação de Ferreira Filho (2011b, p. 99) uma “[...] patente ingerência do poder federal na matéria”.

Muito embora novas regras tenham sido introduzidas por meio da EC n. 12/1996, diversos Municípios foram criados irregularmente, o que ensejou a promulgação da EC n. 57/2008, a qual introduziu o art. 96 no ADCT (art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação), com a finalidade de sanar essa anomalia, consolidando a situação jurídica dos novos Municípios, desde que a lei estadual de criação tenha sido publicada até 31/12/2006 e que tenham sido atendidos os requisitos da legislação estadual vigentes à época de sua criação.

⁹⁹ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...].

princípios da CFB/1988, da Constituição do Estado-Membro do qual faça parte e aos parâmetros fixados pelo art. 29 da CFB/1988.¹⁰⁰

A capacidade de autogoverno se manifesta pela eleição dos membros dos seus próprios Poderes Legislativo (Vereadores) e Executivo (Prefeito) (art. 29, I da CFB/1988).¹⁰¹ A capacidade de autolegislação se realiza mediante a elaboração das leis sobre as matérias de sua competência (art. 30, I e II da CFB/1988).¹⁰² A capacidade de autoadministração, por fim, relaciona-se à organização, manutenção e prestação de serviços de interesse local (art. 30, IV a IX da CFB/1988).¹⁰³

Especificamente quanto à atribuição de receitas próprias, compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência (art. 30, III da CFB/1988),¹⁰⁴ bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei, estando elencadas no art. 156¹⁰⁵ as matérias em relação às quais compete aos Municípios instituir impostos. O art. 158,¹⁰⁶ por sua vez, estabelece as receitas tributárias pertencentes a esses entes. Em acréscimo, a União entregará um percentual do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao

---

¹⁰⁰ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...].

¹⁰¹ Art. 29. [...] I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

¹⁰² Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber [...].

¹⁰³ Art. 30. [...] IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

¹⁰⁴ Art. 30. [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei [...].

¹⁰⁵ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...].

¹⁰⁶ Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...].

Fundo de Participação Municipal (art. 159, I, *b* e *d*).¹⁰⁷ Nesse particular, é importante ressaltar que, apesar da previsão constitucional de receitas próprias, a grande maioria dos Municípios brasileiros vivencia, na prática, uma situação de desequilíbrio entre receitas municipais e encargos, dependendo dos repasses recebidos dos Estados-membros dos quais fazem parte e da União, realidade que implica no enfraquecimento da sua real autonomia.

2.2 O direito à educação básica pública na CFB/1988 e na LDB/1996

A CFB/1988 apresenta o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º)¹⁰⁸ e também como um dos direitos expressos dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, IV, XXV)¹⁰⁹ no Capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos do Título dos direitos e garantias fundamentais (Título II, Capítulo I).¹¹⁰ Nesse sentido, o direito à educação goza de supremacia normativa no Brasil, recebendo da ordem jurídica brasileira o mais elevado grau de segurança e garantia. Ao ser elencado entre os direitos sociais do Título *Dos Direitos e Garantias Fundamentais* (Título II) da CFB/1988, o direito à educação é cláusula pétrea por força do inciso IV do § 4º do art.

¹⁰⁷ Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007) [...] b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; [...] d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007).

¹⁰⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

¹⁰⁹ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...] XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) [...].

¹¹⁰ Conforme antecipado (nota de rodapé nº 69 do Capítulo 1), consideramos direitos fundamentais e direitos humanos como um instituto jurídico único. Muito embora os direitos e garantias expressos na Constituição Federal não excluam outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º da CFB/1988), optamos por nos concentrar, nesta tese, na análise do texto da CFB/1988 e da LDB/1996.

60,¹¹¹ o que significa dizer que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-lo. Além disso, os demais dispositivos constitucionais que tratam do direito à educação, ainda que não façam parte do Título *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, são de mudança dificultada, pois somente podem ser alterados mediante emendas à Constituição, o que confere a esse direito uma proteção superior à proteção que seria conferida caso ele estivesse previsto apenas em legislações infraconstitucionais.

A CFB/1988 dedica à educação uma Seção específica dentro do Capítulo da educação, da cultura e do desporto, do Título da ordem social (Título VIII, Capítulo III, Seção I), no qual é tratada em dez artigos (art. 205 a 214 da CFB/1988). Assim como o direito à educação, outros direitos sociais têm seções específicas dentro do Título da ordem social, como é o caso dos direitos à saúde e à previdência social, com seções específicas dentro do Capítulo da Seguridade Social (Capítulo II, Seções II e III, respectivamente). Entretanto, como já observado por Ranieri (p. 11), o direito à educação é o direito social que mais tem artigos na CFB/1988.

O art. 205 da CFB/1988 preconiza que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O art. 206 determina os princípios que devem reger o ensino. O art. 207 trata da autonomia das Universidades. O art. 208 define as garantias a serem prestadas pelo Estado, no cumprimento do seu dever em relação à educação. O art. 209 abre o ensino à livre iniciativa privada, definindo certas condições. O art. 210 trata da fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. O art. 211 determina que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. O art. 212 estabelece percentuais mínimos da receita resultante de impostos a serem aplicados por cada ente federativo na manutenção e desenvolvimento do ensino. O art. 213 trata da preferência das escolas públicas quanto aos recursos públicos, admitindo que sejam dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou

---

¹¹¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

filantrópicas, desde que observadas determinadas condições. O art. 214, por fim, enfoca o plano nacional de educação (PNE), de duração decenal, a ser estabelecido por lei, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, a fim de 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 determinados objetivos indicados no próprio art. 214 da CFB/1988. Considerando os propósitos desta tese, não analisaremos os dispositivos constitucionais que se relacionam exclusivamente ao ensino superior e à iniciativa privada, nomeadamente os art. 207 e 209, respectivamente.

O termo *educação* volta a ser mencionado fora da Seção específica da educação do Capítulo da educação, da cultura e do desporto, mas ainda dentro do Título da ordem social, nos Capítulos que tratam do meio ambiente e da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso (Capítulo VI, art. 225, § 1º, VI e Capítulo VII, art. 227, respectivamente).¹¹²

Além dos dispositivos acima indicados, a educação é identificada em outros artigos, ao longo da CFB/1988, como, por exemplo, os que detalham o modo como se estruturam as competências do Estado, em matéria de direito à educação (conforme será explicitado no item 2.4.1 abaixo, especificamente dedicado ao tema das competências). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, vem se somar à CFB/1988, na regulamentação do sistema de educação e dos fundamentos da educação nacional brasileira, sendo o principal ato normativo infraconstitucional disciplinador do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro.

---

¹¹² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. [...] Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [...] (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

A CFB/1988 determina a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV)¹¹³ e a obrigatoriedade da educação básica dos quatro aos 17 anos de idade, assegurando a sua oferta gratuita aos que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I).¹¹⁴ A obrigatoriedade da educação básica retira da população a opção de exercitar o seu direito à educação ou não, o que o torna diferente de todos os outros direitos sociais (RANIERI, 2009a). A LDB/1996 estabelece como dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica, a partir dos quatro anos de idade, e zelar, junto ao poder público, pela frequência à escola (art. 5º, III e 6º).¹¹⁵ Caso não o façam, os responsáveis podem responder civil e inclusive criminalmente por abandono intelectual, crime previsto no art. 246 do Código Penal.¹¹⁶ Ademais, a CFB/1988 e a LDB/1996 definem o acesso à educação básica obrigatória e gratuita como um direito público subjetivo (art. 208, §1º da CFB/1988 e art. 5º da LDB/1996).¹¹⁷ Isso significa que não se trata de uma norma programática, mas de um direito cuja prestação pode ser exigida ao Poder Público na via judicial, se necessário.¹¹⁸

---

¹¹³ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais [...].

¹¹⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) [...].

¹¹⁵ Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) [...] III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. [...].

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

¹¹⁶ Art. 246 – Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa. Para maiores detalhes sobre os deveres da família com relação a esse direito e a responsabilização dos pais, consultar Ranieri (2009a, p. 349).

¹¹⁷ Art. 208. [...] § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

¹¹⁸ Qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associações, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e o Ministério Público poderão acionar o Poder Público para exigir o direito de acesso à educação, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente (art. 5º da LDB e art. 54 e 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). Além disso, conforme ressalta Ranieri (2009a, p. 348), “[...] sendo interesse social e individual indisponível, sua defesa poderá, ainda, ser objeto de mandado de segurança ou de injunção, em qualquer juízo, instância ou tribunal, estando o Ministério Público legitimado para tanto” (art. 98, I e 201, IX do ECA).

Segundo Bonavides (2012, p. 385), o Estado social brasileiro não apenas concede direitos sociais básicos, mas os garante, especialmente por meio da juridicização do Estado social, estabelecendo e inaugurando novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos. Quando trata da prática dessas garantias, entretanto, o autor não soa tão otimista.

Nessa mesma linha, o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importam a responsabilização da autoridade competente (art. 208, § 2º da CFB/1988, art. 98, I e art. 208, I do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).¹¹⁹ Quanto a essas duas últimas garantias, é importante observar uma diferença fundamental entre elas: enquanto somente o direito de acesso à educação básica obrigatória e gratuita é direito público subjetivo, o parágrafo que trata da responsabilização da autoridade competente trata tanto do não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público como da sua oferta irregular, que abre a possibilidade para discussão em termos de qualidade. Entendemos que o ensino de má qualidade ou sem qualidade possa caracterizar sua oferta irregular, daí a importância de que se saiba precisamente em que consiste ou que elementos integram o “padrão de qualidade” do ensino brasileiro (OLIVEIRA, 2006, p. 63, 64). Ainda assim, no entanto, como bem observa o autor, é difícil determinar a quem seria atribuída essa responsabilidade.¹²⁰ Esse quadro demanda maior precisão e detalhamento do ordenamento jurídico, especialmente no estabelecimento de aspectos de caráter material, “que podem servir de ponto de partida para o estabelecimento de padrões”, processo em construção no Brasil.¹²¹

Embora não nos dediquemos, nesta tese, a analisar os compromissos internacionais firmados pelo Brasil em matéria de educação, restringindo-nos aos termos da Constituição Federal e da LDB, é preciso ter em mente, conforme bem

---

Conhecemos o debate sobre a dificuldade de compatibilizar a lógica binária do direito subjetivo e a lógica de distribuição dos direitos sociais, mas não entraremos nesse assunto, pois sua discussão não se relaciona diretamente ao tema desta tese (cf. LOPES, 1994, 2008, p. 87; DUARTE, 2004, MARINHO, 2009, p. 100ss).

¹¹⁹ Art. 208 da CFB/1988. [...] § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. [...].

Art. 98 do ECA. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado. [...]. Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular: I - do ensino obrigatório. [...].

¹²⁰ Nos Estados Unidos, por exemplo, professores de diversos Estados-membros podem perder o direito de ensinar se seus alunos não apresentarem melhora em avaliações. (MÅ..., 2013, p. 24-25).

¹²¹ Oliveira (2006, p. 64) observa que, em razão da existência de múltiplas e diversas representações sociais em torno do valor da escolarização universal, os indicadores de qualidade, além de terem uma multiplicidade de formas, devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, “visto que as diversas expectativas e representações sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento.

ressalta Caggiano (2009), que se identifica, no tratamento constitucional atual dispensado ao direito à educação, “[...] inequívoco privilegiamento das recomendações extraídas dos documentos internacionais”.¹²²

Considerando o fato de que o Brasil é um Estado Federal, além de ser garantido pela Constituição Federal, o direito à educação também se encontra protegido pelas Constituições dos Estados-membros e pelas Leis Orgânicas Municipais. No Estado de São Paulo, por exemplo, a Constituição Estadual vigente prevê, assim como a Constituição Federal, uma seção específica para a educação dentro do Capítulo da educação, cultura e dos esportes e lazer, que faz parte do Título da ordem social (arts. 237 a 258 da Seção I do Capítulo III do Título VII). Voltaremos ao ponto das Constituições Estaduais no item 2.4.2 deste Capítulo, dedicado a discutir a previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública.

A CFB/1988 não apresenta os níveis em que se divide a educação. No Brasil, a educação básica compreende, segundo dispõe a LDB/1996, três níveis: educação infantil (de zero a cinco anos), ensino fundamental (de seis a 14 anos) e ensino médio (de 15 a 17 anos) (art. 208, I e IV e art. 211, §§ 1º, 2º e 3º da CFB/1988; art. 21, I, art. 30,¹²³ 32, 35, e 36-A, I da LDB/1996). O dever do Estado no que se refere à educação deve ser cumprido mediante a garantia de, entre outras coisas, educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, e acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, I e V da CFB/1988).

O Organograma 1, a seguir, que foi elaborado com base nos dispositivos acima citados da CFB/1988 e da LDB/1996, ajuda a visualizar melhor as etapas da educação obrigatória no Brasil.

¹²² Ademais, com a inclusão do § 3º no art. 5º da CFB/1988 por meio da EC n. 45/2004, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Os únicos atos aprovados até o momento pelo Brasil, na forma desse parágrafo, são relativos à Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo.

¹²³ O art. 30, II, da LDB/1996, menciona pré-escolas para as crianças de quatro a seis anos de idade, mas o art. 208, inc. IV da CFB/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, alude à educação infantil, creche e pré-escola, para as crianças até cinco anos de idade.

Organograma 1 – Etapas da educação obrigatória no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com base na CFB/1988 e na LDB/1996.

A educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança, do ponto de vista físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (art. 29 da LDB/1996). O ensino fundamental, por sua vez, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; e IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (art. 32 da LDB/1996). O ensino médio, por fim, terá diversas finalidades, como I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e IV - a compreensão dos fundamentos científico-

tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (art. 35 da LDB/1996).

2.3 De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico brasileiro?

Os contornos normativos específicos do federalismo cooperativo brasileiro na promoção do direito à educação básica pública, em condições de igualdade entre os entes federativos, incidem sobre uma realidade fática. Ainda que não tenhamos, nesta tese, a intenção de medir concretamente os impactos da legislação sobre essa realidade, nem nos proponhamos a examinar as discrepâncias entre a legislação e a sua aplicação prática, é fundamental conhecermos sobre que realidade fática incide o ordenamento jurídico. Somente assim poderemos levantar questionamentos sobre a sua adequação.

No item 1.2 do Capítulo 1, apresentamos o ideal da igualdade, discutindo a acepção material de igualdade, orientada pelo critério socioeconômico, e a dimensão geográfica da desigualdade, além da perspectiva restritiva da igualdade adotada nesta tese. Neste item, retrataremos, inicialmente, desigualdades entre os entes federativos brasileiros que sejam relevantes para o nosso estudo, procurando, em seguida, responder à questão proposta: De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico brasileiro?¹²⁴

A Figura 1, que segue, mostra a situação dos Estados-membros do Brasil, no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA (sigla em inglês) 2009,¹²⁵ em relação à média nacional. No mapa à esquerda, temos o Brasil dividido por Regiões e por Estados-membros e, no mapa à direita, temos o Brasil dividido em dois grupos: o verde, composto pelos Estados-membros que atingiram ou superaram a média nacional no PISA 2009, e o vermelho, composto pelos Estados-membros que não atingiram essa

---

¹²⁴ Por ordenamento jurídico brasileiro entenda-se a CFB/1988 e a LDB/1996.

¹²⁵ Optamos por utilizar os resultados do PISA por se tratar de um programa internacional que permite uma comparação entre os resultados obtidos pelo Brasil e pelo México, além de uma comparação com a média da América Latina e da OCDE. Este é um dos indicadores de qualidade do ensino, conforme será detalhado mais adiante neste item.

média. O Gráfico 1, por sua vez, evidencia as médias de cada Estado-membro no PISA 2009.

A média nacional brasileira no PISA 2009 foi de 401 pontos, um ponto a menos do que a média da América Latina, de 402 pontos, e bem abaixo da média da OCDE, de 497 pontos. Importante esclarecer que tomamos como média o resultado da soma dos desempenhos em matemática, ciência e leitura (as três habilidades avaliadas) dividido por três. Assim, nossa figura não apontará as nuances existentes entre as diferentes habilidades avaliadas. Considerando a opção de apresentarmos os resultados por Estado-membro, a nossa figura não apontará, tampouco, as nuances existentes dentro de cada um desses entes federativos, nos quais há, também, variações como, por exemplo, regiões problemáticas em Estados-membros que se saíram bem em geral na avaliação e regiões mais bem pontuadas em Estados-membros que não alcançaram a média nacional. Temos consciência de que esse tipo de variação ocorre até mesmo em âmbito municipal. Contudo, acreditamos que, mesmo que o uso que fazemos dos resultados do PISA não alcance essas importantes questões, ainda assim é válido, especialmente por chamar atenção para o problema de como a qualidade da educação básica no país está fortemente relacionada à questão geográfica.

Dessa forma, a despeito de o uso dos resultados do PISA 2009, nesta pesquisa, ter fins meramente ilustrativos, os dados revelam que todos os Estados-membros das Regiões Sudeste e Sul e dois da Região Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso do Sul) obtiveram resultados acima da média nacional, enquanto todos os Estados-membros das Regiões Norte e Nordeste e um da Região Centro-Oeste (Mato Grosso) não alcançaram essa média.

Dados do IPEA (2010a, p. 7, Gráfico 3) demonstram uma correlação quase perfeita entre os Estados-membros com os mais altos percentuais de pobreza extrema do país e os Estados-membros com desempenho abaixo da média nacional no PISA 2009, à exceção de Amapá e Mato Grosso, os quais, com um percentual abaixo da média nacional de pobreza extrema, evidenciaram igualmente desempenho abaixo da média nacional no PISA.

Outro ponto importante a ser ressaltado é o fato de que dados do IBGE (2012a) indicam que a maior parte da população negra ou parda e indígena do país está concentrada nos Estados-membros das regiões Norte e Nordeste. Essa correlação confirma a necessidade de um sistema de forte cooperação entre os Estados-membros e o governo federal, na prestação de serviços educativos.

Notamos, por fim, que nenhum dos Estados-membros brasileiros atingiu a média da OCDE, de 497 pontos, tendo sido as três maiores médias, no Brasil, as do Distrito Federal, de 439 pontos, seguido dos Estados-membros Santa Catarina, de 428 pontos, e Rio Grande do Sul, de 424 pontos, e as três médias mais baixas as de Alagoas, de 354, Maranhão, de 355 e Acre, Amazonas e Rio Grande no Norte, os três de 371. Como a média da América Latina praticamente coincidiu com a do Brasil, o mapa à direita ilustra, ainda, os resultados dos Estados-membros brasileiros em relação a essa média.

Figura 1 – Desempenho dos Estados-membros do Brasil em relação à média nacional no PISA 2009

Fonte: Brasil Escola e elaboração da autora.

Gráfico 1 – Média por Estado-membro do Brasil no PISA 2009

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do INEP, 2012b.

Os dados apresentados e discutidos anteriormente são usados nesta tese como um indicativo do desafio a ser enfrentado pelo Brasil em busca da igualdade na educação básica pública entre os seus entes federativos. O ordenamento jurídico brasileiro expressa a preocupação da busca da igualdade em matéria de educação básica pública, dentro do Estado Federal. A antecipação dessa discussão com enfoque na igualdade é basilar para determinar o olhar sobre o federalismo cooperativo brasileiro, no que concerne à educação.

Em trabalho recente, Moretti (2013, p. 50-60) apresentou os princípios relacionados à igualdade na CFB/1988 e em convenções internacionais com enfoque no direito à educação, mas deu à sua análise uma perspectiva mais geral, abordando as diferentes acepções de igualdade (formal e material) propostas por Piovesan (2006, p. 179), em relação a diversos tipos de desigualdades (por exemplo, a partir dos critérios de gênero, orientação sexual, idade, etnia, socioeconômico, étnicos e raciais etc.), sem um enfoque especificamente geográfico, que passamos a explorar neste momento.

O art. 205 da CFB/1988,¹²⁶ em sua redação original, preconiza que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Isso reflete a importância atribuída pela Constituinte a esse direito como resultado de um grande engajamento por parte de diversas instituições e de setores da sociedade civil. José Afonso da Silva (2012b, p. 800) defende que a concepção de educação comum a todos, agasalhada pela CFB/1988, na medida em que a educação é universal, “[...] importa em elevar a educação à categoria de serviço público essencial, que ao Poder Público impende possibilitar a todos”, o que justifica a preferência constitucional pelo ensino público, sendo a iniciativa privada meramente secundária e condicionada. O autor cita Anísio Teixeira, para quem a educação obrigatória, gratuita e universal só poderia ser ministrada pelo Estado. Na interpretação de Teixeira (1957, p. 80 apud SILVA J A, 2012b), confiá-la a particulares não seria possível, pois a lógica da iniciativa privada é incompatível com a necessária remoção das desigualdades. No art. 205 da CFB/1988 é possível verificar, ainda que indiretamente, o caráter geográfico da igualdade do direito à educação, já que se trata de direito de todos, independentemente de onde se encontrem.

No art. 206,¹²⁷ a preocupação do Constituinte com a igualdade em relação ao direito à educação¹²⁸ é explícita, sendo importante mencionar a incidência expressa da

---

¹²⁶ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifos nossos).

¹²⁷ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

¹²⁸ O artigo 206 trata de ensino. Quanto à utilização diferenciada dos termos educação e ensino, acompanhamos Ranieri (2009a, p. 168), para quem educação e ensino não se confundem, sendo a educação uma expressão de conteúdo mais amplo que o ensino, abrangendo, além do direito a um serviço de transmissão de conhecimento que possui características estabelecidas pela Constituição e

palavra *igualdade* pela primeira vez no texto da Constituição em relação a esse direito (art. 206, I).

José Afonso da Silva (2012a, p. 802) observa que o art. 206 da CFB/1988, que trata da igualdade, deve ser entendido em conjunto com o art. 227, que estabelece ser “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito [...] à educação”. O autor pontua que as garantias formais previstas constitucionalmente devem ser realizadas por meio de ações afirmativas com meios materiais de manutenção dos alunos e suas famílias, indo muito além da questão puramente escolar. Ressalta, ainda, que a previsão de programas suplementares de material didático-escolar, transporte e alimentação e assistência à saúde para os educandos em todas as etapas da educação básica previstos no inciso VII do art. 208, embora sejam importantes, não passarão de paliativos caso não se promova uma profunda mudança nas relações econômicas e sociais que, idealmente, levaria à auto-suficiência das famílias, que não mais necessitariam desse apoio. O autor aponta as profundas desigualdades nas condições de vida dos brasileiros como um grande entrave à igualdade de acesso à escola e de permanência nela a uma grande massa de estudantes.

Os incisos I e VI do art. 206 da CFB/1988 estabelecem que a educação é um direito de todos e deve ser ministrada com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e da garantia de *standards* de qualidade. Ainda que a dimensão geográfica da igualdade não seja explicitada nos itens em comento, ela pode ser deduzida a partir da sua leitura. Isso porque, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de *standards* de qualidade são princípios aplicáveis ao ensino independentemente de onde vivam os alunos. O

---

legislação aplicável, que corresponde ao direito ao ensino, o direito a um processo de formação como indivíduo para sua emancipação. Entretanto, considerando que educação abrange ensino, toda vez que houver um dispositivo que se relacione à igualdade no ensino, consideraremos automaticamente o seu impacto na promoção da igualdade na educação como um todo. O art. 1º da LDB/1996 deixa muito clara essa distinção: Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Esclarecemos, por fim, que cuidaremos do direito à educação como gênero, que corresponde a um direito de promoção e prestação realizado mediante ações positivas materiais, de custo social. Assim, não fazem parte do foco da nossa análise os direitos “na” educação, que correspondem a desdobramentos do direito à educação com a função primária de defesa das liberdades no campo da educação, “direitos de natureza instrumental, que se realizam por intermédio de abstenções” (RANIERI, 2009a, p. 291).

inciso IX do art. 4º da LDB, por sua vez, estabelece que o dever do Estado com a educação escolar pública seja efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Oliveira (2006) apresenta uma análise aprofundada acerca da temática da qualidade da educação no Brasil a partir de uma perspectiva histórica, propondo a existência de três significados distintos para qualidade da educação brasileira no decorrer dos anos.

O primeiro significado relacionava-se ao fato de que o ensino era acessível somente para uma pequena elite. Nesse contexto, qualidade significava ampliar o acesso ao ensino para toda a população. Entre as inúmeras transformações operadas no Brasil após a edição da Constituição de 1988, ressalta-se o considerável progresso dos níveis educacionais da população em geral e dos jovens em particular, tendo-se alcançado, praticamente, a universalização do ensino fundamental (RANIERI, 2009b).¹²⁹

Com a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino para setores da sociedade até então excluídos, proporcionada pela expansão da rede de escolas, a escola deixou de ser um lugar a ser frequentado somente por uma pequena elite. Esse aumento do contingente populacional que passou a frequentar escolas impulsionou os imperativos da qualidade para o seu segundo significado, qual seja a permanência com sucesso no interior do sistema escolar. O conceito de qualidade passou, portanto, da possibilidade de acesso para a possibilidade de progressão dentro do sistema de ensino. Nesse sentido, um ensino de má qualidade podia ser verificado a partir das taxas de repetência e evasão escolar. Segundo Oliveira (2006), no final da década de 1980, 50% (cinquenta por cento) das crianças que iniciavam a 1ª série eram reprovadas ou evadiam (48% e 2% para reprovação e evasão, respectivamente). Esses novos desafios levaram à

---

¹²⁹ Tomasevsky (2006, xix) problematiza a aceitação de que a universalização da educação tenha sido alcançada em um determinado país ainda que haja crianças fora da escola. Para a autora, dizer que existe universalização nesses casos é incompatível com o direito humano para todos.

Oliveira (2006, p. 64) observa que o problema quantitativo do acesso não está resolvido mesmo para o ensino fundamental e que muitos brasileiros, embora consigam “o acesso à etapa obrigatória da escolarização, não conseguem finalizá-la”.

adoção de ciclos, promoção automática e programas de aceleração de aprendizagem como uma forma de tentar manter os alunos progredindo nos diversos níveis escolares.

Uma vez combatido o problema da progressão, surgiram os testes padronizados em larga escala, que correspondem à terceira e atual interpretação do conceito de qualidade da educação. Ainda de acordo com Oliveira (2006), qualidade, nesse caso, é aferida por meio de indicadores que devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados. Trata-se de uma tarefa política por envolver a definição de insumos e parâmetros, requerendo, portanto, uma análise de custos, condições reais, objetivos e expectativas sociais em torno do processo de escolarização.

Apoiado em Bruggen, que se baseou em indicadores de qualidade usualmente aceitos nos países europeus, Oliveira (2006, p. 65-66) adota a classificação em três categorias: (i) indicadores de investimento, que se relacionam à remuneração docente, à proporção de alunos por professor, o custo-aluno, etc.; (ii) indicadores de desempenho dentro da realidade educativa, que dizem respeito ao clima e à cultura organizacional da escola e (iii) indicadores de sucesso/fracasso escolar, que estão associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização e que são utilizados mediante as políticas de avaliação com testes padronizados, como é o caso do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica). Assim, correlato ao dever da escola de prestar ensino de qualidade está o dever do Estado, em suas três esferas, de fiscalizar a prestação do ensino em seus diferentes níveis. Ademais, como bem observa Oliveira (2006, p. 68), a definição de padrões de qualidade deve passar, necessariamente, pela definição de processos, como “a articulação entre os padrões de qualidade e as políticas de financiamento e avaliação da educação”.

Outro princípio contido no art. 206 da CFB/1988 a ser ressaltado é o estabelecido pelo inc. VIII, que trata do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública a ser fixado por lei federal, na medida em que também apresenta a dimensão geográfica da igualdade de modo muito claro. Isso porque, muito embora a remuneração dos profissionais da educação seja um tema sensível em todo o território nacional, dados recentes revelam as desigualdades existentes entre diferentes entes federativos especificamente quanto à remuneração dos

professores,¹³⁰ mas também quanto à sua formação, entre outros aspectos.¹³¹ Maliska (2001, p. 183) se dedica ao tema da valorização dos profissionais da educação ressaltando a importância de que esses profissionais sejam prestigiados, incentivados e motivados para que desempenhem suas atividades da melhor maneira possível. Marcos Wanderley da Silva (2009, p. 123), que também se dedica ao tema, defende que a valorização dos profissionais da educação seja uma medida fundamental para a melhoria da qualidade do ensino, devendo o Estado, aí abrangidos a União, os Estados-membros e os Municípios, efetivar o princípio contido no inc. VIII do art. 206 da CFB/1988. Essa efetivação, segundo o autor, demanda a elaboração de planos de carreira, melhores salários, além de condições satisfatórias de trabalho.¹³²

Nesse contexto, o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação vem ao socorro dos profissionais da educação escolar pública, especialmente os que atuam nos entes federativos mais pobres do país, que, sem um referencial legal mínimo em nível nacional, dependem exclusivamente dos governos estaduais ou municipais. Mais do que isso, vem ao socorro de estudantes de todo o país que precisam ver fortalecida a carreira de profissionais da educação. O princípio contribui, ao menos potencialmente, para que estudantes de todo o país sejam educados por profissionais mais dignamente remunerados e mais motivados, com repercussão na melhoria da qualidade da educação fornecida pelos diferentes entes federativos, além de potencialmente contribuir para que jovens enxerguem as carreiras de profissionais da educação como mais atrativas. Entretanto, tudo isso dependerá, entre outras coisas, do valor do piso instituído, além do seu efetivo cumprimento por parte dos diferentes entes,

---

¹³⁰ “Para o conjunto dos docentes da educação básica – total do Brasil – a média salarial era de R\$ 927,00 (novecentos e vinte e sete reais), mas a mediana situava-se em R\$ 720,00 (setecentos e vinte reais), sinalizando que 50% dos docentes recebiam abaixo desse valor. As maiores médias salariais, considerando todas as categorias de professores na educação básica, estão nas regiões Centro-Oeste e Sudeste. Mesmo assim, na região Centro-Oeste, 50% dos docentes recebiam menos de R\$ 1.000,00 por mês, e na Sudeste, menos de R\$ 900,00” (GATTI; BARRETO, 2009, p. 241, 246). Temos consciência de que deve ser levado em conta o fato de que o custo de vida também varia entre as regiões do país e uma análise do poder de compra dos diferentes salários seria a melhor forma de dar suporte ao nosso argumento. Contudo, o exemplo encontrado serve ao menos para mostrar as diferenças existentes entre as regiões em matéria de remuneração docente.

¹³¹ A título exemplificativo, a maior concentração de professores que cursaram apenas o ensino fundamental está na região Nordeste do país (Inep, 2009, p. 26; GATTI; BARRETO, 2009, p. 34).

¹³² As regras de aposentadoria mais benéficas para professores, conquista da EC n. 20/1998 (art. 201, § 8º e art. 40, § 5º da CFB/1988) e a exceção à regra de proibição de acumulação de cargos públicos a eles aplicáveis (art. 37, XVI, *a* e *b*) podem ser apontadas como formas de valorização desses profissionais.

com o necessário apoio da União no exercício do seu papel redistributivo e complementar com o objetivo de garantir equalização das oportunidades educacionais e um *standard* de qualidade mínimo da educação por meio do oferecimento de assistência técnica e financeira aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º). Esse, que corresponde ao último princípio do art. 206 da CFB/1988, foi nele incluído por meio da Emenda Constitucional n. 53/2006, o que revela o aumento da atenção dispensada às desigualdades geográficas existentes na educação no país e à necessidade de combatê-las. É importante pontuar, aqui, que essa e outras conquistas têm sido fortemente impulsionadas pela sociedade civil organizada, que vem exigindo cada vez mais compromisso por parte do Estado brasileiro com relação ao direito à educação.

O parágrafo único do art. 206, também introduzido pela Emenda Constitucional n. 53/2006, estabelece que “[a] lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação¹³³ básica e sobre a fixação de prazo para a ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Até o momento, somente os profissionais do magistério público da educação básica tiveram o seu piso salarial profissional nacional instituído por lei federal, a Lei nº 11.738/2008, que teve por objetivo regulamentar a alínea *e* do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).¹³⁴ A Lei n. 11.738/2008, além de ter instituído o piso, estabeleceu prazo para que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem ou adequassem seus planos de carreira e remuneração do magistério.¹³⁵ Entretanto, nem todos os Estados-

---

¹³³ De acordo com Marcos Wanderley da Silva (2009, p. 124), *profissionais da educação* é uma categoria que abrange todos aqueles que apóiam e oferecem suporte pedagógico ao exercício do magistério, na direção ou administração das escolas, no planejamento, na inspeção, na supervisão, na orientação educacional e na coordenação pedagógica.

¹³⁴ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [...] III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: [...] e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

¹³⁵ Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o

membros vêm cumprindo a legislação. Em 2012, somente os seguintes Estados-membros pagavam o piso salarial para professores, com reajuste: Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo, Amazonas, Roraima, Distrito Federal (ESTADOS..., 2012). É interessante observar que nenhum dos nove Estados-membros do Nordeste, mas também nenhum dos três Estados-membros do Sul, estavam cumprindo a legislação, sendo o piso salarial do Rio Grande do Sul o mais baixo do país.¹³⁶

A Lei n. 11.738/2008 foi alvo de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), ambas sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa (ADIs n. 4.167 e 4.848).

A ADI n 4.167 foi ajuizada em 29/10/2008 pelos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, requerendo a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 1º e 4º, art. 3º, *caput*, II e III e art. 8º da Lei n. 11.738/2008¹³⁷ sob o argumento de que tais dispositivos estariam operando contra a autonomia e desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, além de violarem normas constitucionais que disciplinam a

---

cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

¹³⁶ Considerando que os três Estados-membros da Região Sul do país estão entre os cinco Estados-membros mais bem avaliados no PISA 2009, não se quer insinuar, aqui, que uma boa remuneração para os professores não seja um fator fundamental para uma educação de qualidade. Contudo, trata-se de um dos fatores importantes, mas não determinantes, nesse sentido.

¹³⁷ Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. § 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. § 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte: II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente; III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

política orçamentária. No entendimento dos Estados-membros que propuseram a ação, a lei federal teria extrapolado os termos da CFB/1988 já que, em lugar de somente estipular o piso salarial, também dispôs sobre a jornada de trabalho de servidores estaduais e municipais, tendo imposto aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios regras que implicam em despesas sem amparo orçamentário. Em 05/05/2011 foi publicada decisão que julgou improcedente a ação por maioria,¹³⁸ mas o processo segue em andamento em fase recursal.

A ADI n. 4.848 foi ajuizada em 04/09/2012 pelos Estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Piauí e Roraima requerendo a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 11.738/2008,¹³⁹ que trata do índice nacional de correção monetária anual do piso nacional do magistério. Em 19/11/2012 foi publicada decisão que indeferiu o pedido de concessão de medida liminar, decisão essa que foi atacada por agravo regimental interposto em 20/11/2012, ainda pendente de julgamento.

Um ponto que merece ser observado é que dos cinco Estados-membros que ingressaram com a ADI n. 4.167 contra dispositivos da Lei n. 11.738/2008, somente o Mato Grosso do Sul estava cumprindo a lei em 2012. Nesse caso, é possível argumentar que a preocupação central do Mato Grosso do Sul seria a questão da sua autonomia, enquanto que os demais Estados-membros envolvidos na referida ADI teriam, também, problemas quanto à capacidade de cumprir a lei. Já em relação à ADI n. 4.848, na qual

---

¹³⁸ Ementa da ADI n. 4.167: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, *CAPUT*, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO. 1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos art. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.

¹³⁹ Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

se discute somente o índice nacional de correção monetária anual do piso nacional do magistério, dos seis Estados-membros que ingressaram com essa ADI, três deles, nomeadamente Mato Grosso do Sul, Goiás e Roraima, estavam cumprindo a lei em 2012.

José Afonso da Silva (2012a, p. 806) identifica um problema na previsão de que a lei fixará prazo para a elaboração ou adequação de planos de carreira também dos profissionais dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, por representar uma invasão a um terreno que não é da lei federal, “já que, na autonomia dessas entidades federativas, se inclui a organização de seus funcionários, incluindo os profissionais da educação”. Trata-se de questão interessante. É possível entender que uma lei federal que fixe prazo para que os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios elaborem ou adéquem os planos de carreira dos profissionais da educação básica a eles vinculados estaria invadindo um terreno que não é da lei federal? Entendemos que não. Conforme antecipado no item 1.1 do Capítulo 1, a autonomia dos entes federativos não é ilimitada. No caso específico em comento, a Lei nº 11.738/2008 fixou prazo para que todos os entes federativos elaborassem ou adequassem seus planos de carreira “tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”, sem o que a conquista da fixação do piso estaria em risco não cumprir o papel a que se propõe. O fato de uma lei federal estabelecer prazo para a elaboração ou adequação de planos de carreira dos profissionais dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios não retira da autonomia desses entes federativos a organização dos seus funcionários, que continuará a ser feita pelos próprios entes, mas dentro de determinado prazo comum para todos os entes em todo o país.

A análise do art. 206 é fundamental para que possamos compreender de que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala a CFB/1988. Retomando os pontos discutidos acima, ressaltamos como os mais importantes para a nossa tese: (i) a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, (ii) a garantia de padrão de qualidade e (iii) a fixação de um piso salarial profissional nacional.

O art. 208 trata especificamente do dever do Estado para com a educação indicando as garantias que o Estado está obrigado a prestar para a efetivação desse

direito, dentre as quais ressaltamos as dos incisos I e VII, além dos §§ 2º e 3º.¹⁴⁰ Para José Afonso da Silva (2012a, p. 801), as garantias do art. 208 correspondem ao mínimo a ser observado pelo Estado. O inc. VII do art. 208, que também nos interessa diretamente por suas implicações geográficas, foi comentado acima (juntamente ao art. 206), para evitar o rompimento de um argumento. O inciso I do art. 208 trata da garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, com a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A gratuidade da educação básica funciona como uma maneira de impedir que pessoas deixem de ter acesso à escola por não terem recursos. Considerando que a pobreza se distribui de maneira irregular no país, a gratuidade pode ser apontada como um mecanismo de promoção da igualdade entre os entes federados. Conforme resalta Marcos Wanderley da Silva (2009, p. 116), a gratuidade em sentido amplo envolve o não pagamento de mensalidades, taxas e quaisquer outras despesas relacionadas ao serviço de ensino prestado pelos estabelecimentos oficiais.

O número de anos de estudo abrangidos pela educação obrigatória e gratuita no Brasil vem sendo ampliado de forma relevante desde a promulgação da CFB/1988. A redação original do art. 208 previa ensino obrigatório e gratuito para o antigo nível fundamental (crianças entre sete e 14 anos). A redação atual foi introduzida pela EC n.

---

¹⁴⁰ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º – O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º – Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola (grifos nossos).

59/2009, que estabelece a implementação progressiva da mudança até 2016.¹⁴¹ Enxergamos essa mudança como uma forma de reduzir as desigualdades entre os entes federativos em matéria de educação básica, pois em alguns entes federativos do país a possibilidade de ter mais anos de formação além dos anos de ensino obrigatório parece menos provável do que em outros.¹⁴²

Embora esse direito não seja mandatório para aqueles que não tiveram acesso à educação na idade apropriada, ele deve ser garantido também nesse caso. Mais uma vez o tema das desigualdades geográficas mostra sua importância, já que, no Brasil, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade variava da seguinte maneira entre as regiões brasileiras em 2011: Norte – 10,2%, Nordeste – 16,9%, Sudeste – 4,8%, Sul – 4,9% e Centro-Oeste – 6,3) (IBGE, Tabela 3.17, 2012c). Isso significa que em alguns entes federativos as políticas para a oferta de possibilidades para pessoas que não tiveram acesso à educação básica na idade apropriada são mais necessárias do que em outros.

No art. 210¹⁴³ é possível identificar, mais uma vez, a importância da igualdade geográfica na educação pela necessidade de fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental em toda a extensão do país. Outro aspecto que deve ser observado é o direito das comunidades indígenas de usarem suas línguas nativas e seus próprios métodos de aprendizagem (art. 210, § 2º), especialmente já que 63% da população indígena do Brasil moram nos Estados-membros do Norte e Nordeste (IBGE, 2012a). Entretanto, é importante observar que, mesmo na Região Norte, onde há uma maior concentração de população indígena, os índios correspondem somente a cerca de 2% da

¹⁴¹ Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

¹⁴² Dados de 2011 indicam as seguintes médias de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade nas diferentes regiões do país: Norte – 6,7, Nordeste – 6,0, Sudeste – 8,1, Sul – 7,7, Centro-Oeste – 7,8. Registramos, ainda, a situação da educação nas zonas rurais, questão urgente da educação brasileira que também está relacionada à desigualdade geográfica. No Brasil como um todo, a média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade é de 7,9 na zona urbana e 4,1 na rural, sendo a média nacional 7,3 (IBGE, Tabela 3.9, 2012c).

¹⁴³ Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º – O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º – O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

população.¹⁴⁴ Ranieri (2009b) reflete sobre o assunto observando que o § 2º representa uma exceção à regra geral de utilização da língua portuguesa no ensino fundamental e que se trata de uma hipótese de extensão da titularidade do sujeito subjetivo à educação a grupos de pessoas indeterminadas.

Os art. 211 e 212 são ainda mais explícitos com relação à conexão entre Estado Federal e igualdade na educação básica pública entre os entes federativos. A EC 14/1996 alterou a redação dos incisos I e II do art. 211 da CFB/1988 enfatizando a gratuidade da oferta de ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria e prevendo a universalização do ensino médio gratuito (a redação original da CFB/1988 falava em “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”).

O art. 211¹⁴⁵ da CFB/1988 estabelece que todos os entes federativos organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Foi a EC 14/1996 que, ao dar nova redação ao § 1º, inseriu a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional esclarecendo o objetivo a ser alcançado no exercício dessa função, qual seja o de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios. Se, por um lado, a alteração trouxe um detalhamento do objetivo a ser atingido, incluindo a referência à garantia de equalização de oportunidades e de padrão mínimo de qualidade, por outro lado, como bem observa

¹⁴⁴ Dados de 2010 indicam que 817 pessoas no Brasil se classificaram como indígenas, o que corresponde a 0,4% do total da população do país. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/indio/numeros.html>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

¹⁴⁵ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (grifos nossos).

Oliveira (2006, p. 96), inseriu, de maneira explícita, a função redistributiva e supletiva da União em um patamar secundário em relação a Estados e Municípios.

Essa mesma EC 14/1996 deu nova redação ao § 2º estabelecendo que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (em substituição ao ensino pré-escolar). Ademais, a EC 14/1996 acrescentou os §§ 3º e 4º ao art. 211 para definir as etapas de ensino (fundamental e médio) de atuação prioritária dos Estados e do Distrito Federal (§ 3º) e para estabelecer que, “na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (§ 4º). Com isso, o art. 211 da CFB/1988 estabelece a importância de dois aspectos relacionados à igualdade geográfica: equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino.

O art. 212¹⁴⁶ da CFB/1988 trata dos recursos vinculados à educação, ponto que será mais bem explorado no item 2.4.2 desde Capítulo. O § 3º do art. 212, com redação dada pela EC 59/2009, estabelece como prioridade na distribuição dos recursos públicos a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. Considerando que a universalização do ensino obrigatório se distribui de maneira diferente entre as unidades federadas, percebe-se, mais uma vez, a dimensão geográfica da igualdade na educação. O mesmo se diga da garantia do padrão de qualidade. Importante pontuar que essa é a única vez em que o termo *equidade* ocorre na CFB/1988. A inclusão de um termo no texto constitucional

¹⁴⁶ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º – Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 4º – Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006) § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

não é vazia de sentido. Como o § 3º do art. 212 remete ao PNE, a compreensão do conteúdo que o ordenamento jurídico brasileiro dá a esse termo depende da análise do plano. Entretanto, o PNE 2011-2020 (PL n. 8.035/2010) não nos auxilia nesse sentido, já que nas três referências à equidade não se buscou dar uma definição ao termo, usando-o de forma vaga.¹⁴⁷ Gajardo e Puryear, co-diretores do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), propõem que, a partir da ótica das políticas públicas, a atual acepção de equidade na educação está relacionada às oportunidades das pessoas de terem acesso a uma educação de qualidade que assegure igualdade nos resultados e que incida, em longo prazo, em suas possibilidades de mobilidade social, seus níveis de renda e o pleno exercício de seus direitos como cidadãos (PREAL, 2006, p. 8).

O art. 214¹⁴⁸ da CFB/1988, último artigo da seção específica da educação, trata do plano nacional de educação a ser estabelecido por lei, indicando seu prazo de duração e seus objetivos. O *caput* do art. 214 foi alterado pela EC n. 59/2009, que incluiu a referência ao regime de colaboração na articulação do sistema nacional de educação. A redação original do *caput* do art. 214,¹⁴⁹ embora já tratasse da articulação do ensino em seus diversos níveis e da integração das ações do Poder Público, não fazia menção ao objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, não tratava da definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, nem era explícito quanto à necessidade de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Outra importante mudança foi no sentido de estabelecer que a lei terá duração decenal, em lugar de plurianual.

---

¹⁴⁷ Art. 2º, X, art. 8º, § 1º e Meta 7, estratégia 7.24.

¹⁴⁸ Art. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

¹⁴⁹ Art. 214 (redação original). A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à [...].

Entendemos que o plano nacional de educação se trata de um mecanismo fundamental para a proteção e garantia do direito à educação, sendo uma responsabilidade do Poder Público em sentido amplo, não importando a esfera sob cuja responsabilidade direta se encontre o atendimento à população. Dada a sua duração decenal, o plano vincula legislaturas de diferentes governos, viabilizando a criação de uma política de Estado para a área. Conforme salienta Oliveira (2005, p. 190), trata-se “do mecanismo adotado pela Lei Maior para evitar a dispersão, sobreposição e desarticulação das ações das diferentes esferas do Poder Público e garantir uma clara distribuição de responsabilidades”. Segundo avaliação do autor (à época da publicação do seu artigo), todavia, “a experiência brasileira de elaboração de Planos de Educação tem sido a de dar a estes um caráter de mera formalidade e não o de diretriz para a política educacional” (OLIVEIRA, 2005, p. 190).

A EC n. 59/2009 incluiu o inciso VI no art. 214, para tratar do estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, ponto que será mais bem discutido no item 2.4.2 deste Capítulo.

A LDB/1996, por sua vez, em seus artigos 8º e 9º, reitera e detalha os dispositivos constitucionais, explicitando as responsabilidades da União e enfatizando “o papel avaliativo e definidor de padrões da União, transferindo-se para Estados, Distrito Federal e Municípios os encargos de gestão direta do sistema” (OLIVEIRA, 2006, p. 94).

A análise da CFB/1988 permite identificar uma clara preocupação com a promoção da igualdade entre os entes federativos, quanto ao direito à educação básica pública. Essa preocupação se traduz, de forma explícita, na necessidade de fixação de: (i) um valor mínimo a ser aplicado por aluno; (ii) um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, a ser respeitado por todos os entes federativos; e (iii) de *standards* de qualidade. Além desses pontos específicos, a forma de organização dos sistemas de ensino e a função redistributiva e supletiva da União, com vistas a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira, é outra indicação da ideia de igualdade entre os entes federativos em matéria de educação básica pública presente na CFB/1988.

Observamos que a igualdade na educação básica pública de que fala o ordenamento jurídico brasileiro está baseada no estabelecimento de mínimos (de recursos a serem aplicados, de salários a serem pagos, de *standards* de qualidade a serem seguidos), podendo conviver com grandes diferenças em termos de resultados entre os entes federativos em matéria de direito à educação. Outra observação importante é que o aumento da referência ao princípio da igualdade na CFB/1988 em matéria de educação básica pública vem acompanhado de maior dependência dos demais entes federativos em relação à União, com a redução do espaço para soluções locais.

2.4 Federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação básica pública e igualdade na educação entre entes federativos

Esta tese trata de Estado federal e igualdade na educação básica pública, partindo da premissa de que a garantia de igualdade de acesso e qualidade na educação básica pública entre os entes federativos de um determinado Estado Federal seja fundamental para a criação de condições para uma sociedade mais igual, em termos socioeconômicos. No item 2.3, acima, procuramos refletir sobre de que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico brasileiro, com base em dados concretos para a verificação da legislação.

Neste item 2.4, pretendemos verificar os contornos normativos específicos do federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação básica pública e a promoção da igualdade entre os entes federativos brasileiros, nesse nível educacional. A construção argumentativa e a análise dessa relação serão feitas com base na distribuição de competências legislativas e de competências materiais relacionadas à educação pública obrigatória na CFB/1988 e na LDB/1996 (2.4.1), na previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública (2.4.2) e nos mecanismos institucionalizados para a superação das desigualdades entre os entes federativos, no que concerne à educação básica pública, ou seja, dos mecanismos de compensação (2.4.3) e dos mecanismos de colaboração (2.4.4).

2.4.1 Distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação básica pública

Para tratar do federalismo cooperativo brasileiro na área da educação e para que possamos explorar adequadamente os mecanismos de compensação e de colaboração previstos para essa área, é preciso lançar algumas bases sobre o tema da repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos. Neste item, nosso propósito é, pois, apresentar uma análise geral a propósito da distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos, no que tange à educação básica pública.

A CFB/1988 estabelece um complexo sistema de distribuição de competências legislativas e materiais e de receitas aos entes federativos para o cumprimento da garantia do direito à educação (RANIERI, p. 12),¹⁵⁰ denotando acentuada descentralização administrativa. Nos subitens a seguir, evidenciaremos as principais competências determinadas pela CFB/1988. As competências legislativas traçam uma moldura com base na qual os entes federativos brasileiros poderão, posteriormente, legislar em matéria de educação básica pública, atribuindo, de modo privativo ou concorrente, os poderes de regular a matéria. Já as competências materiais trazem os moldes administrativos dessa atuação, também determinando as matérias de exclusividade e concorrência na administração da educação básica pública. As competências legislativas e materiais concernentes à educação básica pública encontram-se detalhadas e sistematizadas nos quadros constantes dos Apêndices A e C desta tese (Apêndice A – Competências legislativas na área da educação na CFB/1988; Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996).

---

¹⁵⁰ Para uma bastante sucinta abordagem histórica do tema, consultar Cury (2008, p. 1197-1199), que menciona a descentralização do ensino primário já no período colonial, em 1834, quando “[...] a instrução primária ficava a cargo das Províncias, titulares de impostos de menor valor”. O autor passa, em seguida, rapidamente por outros dispositivos legais em ordem cronológica até chegar à CFB/1988 e da LDB/1996.

2.4.1.1 Competências legislativas¹⁵¹

O art. 22 da CFB/1988, que enuncia o campo das competências legislativas privativas da União, estabelece, em seu inc. XXIV, que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.¹⁵² Almeida (2007, p. 87) entende que a inclusão desse inciso entre as competências do art. 22 representa uma inadequação técnica da CFB/1988. A autora sustenta seu entendimento no fato de que, conforme antecipado no item 1.1 do Capítulo 1, na repartição horizontal de competências, determinadas matérias são reservadas pela Constituição Federal a diferentes entes federativos, sendo chamadas de competências reservadas, exclusivas ou privativas. Em regra, o exercício dessas competências deve ser “[...] conferido em plenitude à respectiva esfera de poder”, que “[...] fica autorizada a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência”. Na perspectiva de Almeida, a competência da União para a edição de normas gerais (diretrizes e bases) em matéria de educação nacional deveria “[...] ter figurado entre as matérias objeto da competência legislativa concorrente”, no art. 24, dedicado à competência legislativa concorrente da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, a ser examinado em seguida. A autora ressalta que a apontada inadequação técnica não é isenta de consequências práticas, “[...] podendo levar [...] a interpretação errônea da Constituição, em detrimento da competência legislativa dos Estados”. Mais adiante, neste item, manifestaremos nossa discordância acerca desse entendimento.

Ainda quanto às competências legislativas privativas da União, Almeida (2007, p. 82) enfatiza que “[...] numerosas disposições constitucionais carecem de leis integradoras de sua eficácia, sendo muitas de tais leis, pela natureza dos temas versados, indubitavelmente de competência da União”. Esse é caso, por exemplo, das leis complementares que fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, a que alude o parágrafo único do art. 23 da CFB/1988. Outro caso o qual não está elencado no art. 22, mas que também é

---

¹⁵¹ Conforme ressaltamos acima, para maior detalhamento e análise sistematizada da matéria, verificar o Apêndice A - Repartição de competências legislativas na área da educação na CFB/1988.

¹⁵² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

de competência legislativa privativa da União, é a competência para editar a lei que fixa o plano nacional de educação, de que trata o art. 214 da CFB/1988,¹⁵³ com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Embora não esteja prevista no art. 22, é de competência legislativa privativa da União que, para ser exercida de modo compatível com a necessidade de autonomia dos entes federativos, depende da participação desses entes na elaboração dos planos nacionais. Nesse sentido, Almeida (2007, p. 146) propõe que se torne obrigatória a audiência dos Estados-membros e dos organismos regionais ou municipais interessados na elaboração desses planos. Mencionamos, ainda, a lei federal para a fixação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal, focalizada pelo inc. VIII do art. 206 da CFB/1988.¹⁵⁴

Conforme antecipado no item acima, os Municípios têm competências legislativas privativas (não enumeradas ou implícitas) (art. 30, I) e concorrentes (art. 30, II)¹⁵⁵, enquanto os Estados-membros têm o seu campo de competências privativas determinado por exclusão. Assim, o art. 25, § 1º da CFB/1988 estabelece, como competências remanescentes ou residuais, que compete aos Estados-membros tudo aquilo que não lhes for vedado pela Constituição Federal. Dado o vasto rol de competências legislativas privativas da União e dos Municípios e todas as limitações constantes da Constituição Federal, o espaço de competência legislativa privativa dos Estados-membros acaba sendo bastante reduzido.

Apresentadas as competências legislativas privativas, passemos às competências legislativas concorrentes. O art. 24 enumera as matérias sobre as quais compete à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar concorrentemente, entre as quais estão a educação e a proteção à infância e à

---

¹⁵³ Art. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

¹⁵⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

¹⁵⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

juventude.¹⁵⁶ Muito embora o art. 24 não tenha feito referência expressa aos Municípios, acompanhamos, assim como faz Bercovici (2002, p. 22), a interpretação de Almeida (2007, p. 138-141, 145), no sentido de que os Municípios também participam da repartição das competências concorrentes estabelecidas no art. 24 como titulares dos poderes elencados, e que a falta de menção aos Municípios no *caput* do art. 24 é fruto de uma sistematização deficiente da CFB/1988. De fato, como sustenta a autora, a titularidade dos Municípios, nesse caso, é garantida pelo inciso II do art. 30 da CFB/1988 no exercício da sua competência suplementar, mas somente em assuntos que digam respeito ao interesse local. Nesse contexto, caberia aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência de complementar as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 2º, CFB/1988), podendo, na falta de leis federais, editar normas gerais desde que para atender suas peculiaridades. A superveniência de normas gerais editadas pela autoridade competente, no entanto, suspenderia a eficácia da lei estadual naquilo que lhe fosse contrária (art. 24, §§ 3º e 4º, CFB/1988). Quanto ao Distrito Federal, convém lembrar o que explicitamos no item 2.1 deste Capítulo, no sentido de que tem uma natureza mista de Estado-Membro e Município, pelo que seu rol de competências legislativas é composto das áreas de competência dessas duas entidades estatais e os tributos atribuídos a esses entes pela CFB/1988 cabem ao Distrito Federal, em seu território. Em matéria de competência complementar, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios podem baixar normas complementares aos seus sistemas de ensino.

Conforme antecipado no item 1.1 do Capítulo 1, a competência concorrente ou comum, resultado da repartição vertical de competências, subdivide-se em duas espécies: a cumulativa e a não cumulativa. A competência concorrente na CFB/1988, enumerada no art. 24, é da espécie não cumulativa (ALMEIDA, 2007, p. 124; FERREIRA FILHO, 2011a, p. 184, 185), apresentando dois níveis: um das normas gerais, que é de competência privativa da União, e outro das normas particulares de complementação ou suplementação, que é da competência dos Estados-membros, do

---

¹⁵⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto; XV - proteção à infância e à juventude; § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Distrito Federal e dos Municípios. Contudo, caso a União deixe de editar as normas gerais, os Estados-membros podem exercer sua competência supletiva para a fixação de normas gerais, desde que para atender a suas peculiaridades,¹⁵⁷ sendo importante esclarecer que essas normas gerais somente prevalecerão no âmbito do Estado-membro que as editar (ALMEIDA, 2007, p. 137, 138). Convém ressaltar, ainda, que as normas particulares não podem ser contrárias às normas gerais, sob pena de inconstitucionalidade, e que a superveniência da norma geral editada pelo poder originariamente competente suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, segundo preceitua o § 4º do art. 24.¹⁵⁸

Dessa forma, ainda que a União tenha competência legislativa privativa para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, o direito à educação não é objeto de repartição horizontal de competências legislativas na CFB/1988, mas de repartição vertical, nos termos do art. 24 da CFB/1988, porque compete à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (inc. IX do art. 24). Dessa maneira, retomamos, aqui, o argumento de Almeida (2007, p. 87), para, discordando dela, sustentar que a inclusão do inc. XXIV no art. 22, que a autora entende como uma inadequação técnica, não parece ser fruto de um equívoco do Constituinte, mas talvez sinalize a sua intenção de reforçar o dever da União de estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. Nossa discordância se baseia em dois pontos. O primeiro diz respeito ao fato de que, de acordo com o art. 24, inc. IX da CFB/1988, a União já tem competência para editar normas gerais (concebidas como diretrizes e bases) em matéria de educação, por força da própria competência concorrente, conforme o § 1º do art. 24,¹⁵⁹ não cabendo falar que essa competência deveria ter figurado entre as matérias objeto de competência legislativa concorrente, quando ela já figura. O segundo concerne à associação das

---

¹⁵⁷ Nas hipóteses de competência concorrente, a legislação estadual também pode ter caráter supletivo, mas é basicamente complementar. A regra é que os Estados-membros façam o detalhamento das normas gerais da União. Para fixarem normas específicas, devem partir das normas gerais. Na falta de normas gerais, os Estados-membros não terão o que detalhar e, por isso, ficariam inertes se não lhes fosse dado estabelecer a base geral, os princípios que são o pressuposto de sua ação normativa. Para evitar esse problema é que a Constituição, nesse caso, lhes dá competência plena: fixarão as normas gerais e, a partir delas, as normas específicas em atenção às peculiaridades.

¹⁵⁸ Desse modo, caso a lei federal seja revogada, a lei estadual volta a incidir.

¹⁵⁹ § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

competências elencadas no art. 24 à espécie de competências concorrentes não cumulativas, o que, segundo Ferreira Filho (2011a, p. 184, 185), implica a competência privativa da União para a edição de normas gerais. Nesse sentido, não haveria que se falar em inadequação técnica em relação à inclusão do inc. XXIV no art. 22.

Uma questão delicada que se coloca em matéria de competências legislativas concorrentes é sobre a conceituação de normas gerais.¹⁶⁰ Considerando-se a dificuldade de se estabelecer critérios objetivos nesse sentido, o risco que se corre é que a União exercite sua competência privativa de editar normas gerais de forma ampliada, deixando pouca margem para o exercício da competência complementar ou suplementar, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa mesma linha, ao analisar as competências legislativas concorrentes em termos gerais, Almeida (2007, p. 29, 144) pontua a centralização normativa na União que, mesmo que se dê somente no campo restrito das normas gerais, é de difícil controle justamente pela dificuldade de delinear o conceito desse tipo de normas. A autora observa que, na atualidade, a maior preocupação dos que advogam a causa federalista está em encontrar um equilíbrio satisfatório entre União e Estados-membros.

Na avaliação de Ranieri (2009b), apesar da pouca margem de ação legislativa deixada aos Estados-membros pela Constituição Federal, entre ambiguidades, avanços e retrocessos, a garantia dos meios de acesso e permanência na escola tem sido ampliada.

A análise dos dispositivos acima revela o risco de que a União exerça sua competência para a edição de normas gerais do modo ampliado, reduzindo a margem legislativa dos demais entes federativos em matéria de educação. Por outro lado, a Constituição prevê três importantes matérias em relação às quais a União tem o dever de legislar, quais sejam: a fixação, por lei complementar, de normas para a cooperação entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; a edição de lei que fixe o plano nacional de educação; e a edição de lei que fixe o piso salarial nacional

---

¹⁶⁰ Para conhecer as tentativas de definição do conceito por parte de diversos autores, consultar Almeida (2007, 128-133). A autora conclui seu levantamento, afirmando que existem, na doutrina, “[...] numerosos elementos que podem auxiliar o intérprete na tormentosa tarefa da identificação das normas gerais”, mas que “não vemos como evitar uma certa dose de subjetivismo na identificação das normas gerais, o que sempre acabará suscitando conflitos de competência”.

para os profissionais da educação escolar pública. Como sustentamos no item 2.3, esses são três importantes mecanismos de promoção da igualdade entre os entes federativos em relação à temática da educação.

2.4.1.2 Competências materiais¹⁶¹

É da competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (inc. V do art. 23),¹⁶² devendo todos os entes federativos atuar tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional e conforme normas que regulamentem a forma como devem cooperar (parágrafo único do art. 23). Ademais, a educação é dever do Estado (art. 205),¹⁶³ cabendo à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211).¹⁶⁴

Cabe aos Estados-membros e ao Distrito Federal atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 2º da CFB/1988).¹⁶⁵

Ao lado das competências legislativas privativas e concorrentes, os Municípios têm, também, competências materiais privativas e concorrentes previstas no art. 30. Nesse sentido, a competência de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado-membro do qual faça parte, programas de educação infantil e de

---

¹⁶¹ Conforme salientamos acima, para maior detalhamento e análise sistematizada da matéria, verificar o Apêndice C – Repartição de competências materiais na área da educação na CFM/1917 e LGE/1993.

¹⁶² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

¹⁶³ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁶⁴ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

¹⁶⁵ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

ensino fundamental, conforme o inc. VI do art. 30,¹⁶⁶ é uma das competências materiais concorrentes dos Municípios. Além das competências explicitadas no art. 30, os Municípios, têm, ainda, competências previstas esparsamente em outros artigos da CFB/1988. Uma delas é de que cabe aos Municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º da CFB/1988).¹⁶⁷

Os §§ 2º e 3º do art. 211 definem, portanto, as etapas de ensino de atuação prioritária de cada ente federativo. Enquanto os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, os Estados-membros e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Nesses casos, estamos diante de competências materiais concorrentes, por ser a educação dever do Estado, cabendo ao Poder Público de todas as esferas de governo proporcionar os meios de acesso à educação, organizando seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Como os demais entes federativos atuarão prioritariamente na educação básica, cabe à União, em sua competência residual, promover o ensino superior.

Quanto ao Distrito Federal, é oportuno frisar que seu sistema de ensino “[...] assemelha-se aos sistemas de ensino dos Estados, de tal modo que deve atuar prioritariamente no ensino fundamental e no médio, mas também na educação infantil e na pré-escola, que cabem aos Municípios – que, nele, inexistem” (SILVA J A, 2012a, p. 815).

Dada a existência de competência genérica comum, Ranieri (2009b) salienta que nada impede que determinado ente federativo atue em outro nível de ensino, além daquele a si designado como de atuação prioritária. Porém, só pode fazê-lo sob a condição de que não utilize, para tanto, os recursos vinculados ao nível de educação para o qual a Constituição atribui sua atuação prioritária (o tema da vinculação de recursos será mais bem explorado no item 2.4.2 deste Capítulo). José Afonso da Silva (2012a, p. 814, 815) acrescenta que a atuação em outros níveis de ensino somente é

---

¹⁶⁶ Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

¹⁶⁷ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

possível, quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, além da necessidade de que, para tanto, sejam empregados recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CFB/1988 à manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa exigência de que estejam plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência abre espaço, necessariamente, para uma análise subjetiva, já que a lei não prevê especificamente critérios objetivos que sejam suficientes à identificação do atendimento pleno de determinada área de competência. Na prática, diversos Estados-membros brasileiros vêm atuando, igualmente, no ensino superior, sendo admitidas universidades públicas municipais preexistentes à CFB/1988.

Almeida (2007, p. 145) entende que a opção por uma maior descentralização das competências materiais, mantendo-se a atuação concorrente sob o comando legislativo da União, é um indicativo da preocupação do Constituinte com o federalismo como fator de eficiência da ação governamental, uma gestão eficiente dos negócios públicos, que se refletiria, também, pela “[...] ênfase dada pelo Constituinte ao planejamento, previsto como determinante e obrigatório para o setor público”.

Embora concorde com a importância da eficiência como um objetivo a ser perseguido, a autora ressalta que o Constituinte errou, ao não estabelecer normas que garantam a participação das ordens parciais nas decisões políticas do poder central relativas aos planos nacionais a cargo da União.

A forma como estão repartidas as competências legislativas e materiais concernentes à educação básica pública na CFB/1988 revela a existência de um papel central da União na promoção da igualdade entre os entes federativos nessa área, visto que, além da competência legislativa privativa para a edição das diretrizes e bases da educação nacional, cabe à União, igualmente, editar lei complementar fixando 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, bem como editar a lei que estabelece o plano nacional de educação e a lei para a fixação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública. Julgamos ser natural que a União concentre essas competências legislativas com vistas a promover maior igualdade entre os entes federativos brasileiros, em matéria de educação básica pública. A CFB/1988, contudo, não isenta os demais entes federativos do exercício

dessa importante função. Pelo contrário, prevê a atuação conjunta de todos os entes federativos, levando em conta o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional segundo normas que regulamentem a forma como devem cooperar e a organização dos seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Desse modo, a definição desse regime é fundamental, a fim de que os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios possam exercer as competências a eles atribuídas pela CFB/1988.

A referência ao regime de colaboração, que corresponde à expressão do federalismo cooperativo em matéria de educação, é crescente na legislação. De acordo com a redação original do parágrafo único do art. 23 da CFB/1988, as normas para a cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional deveriam ser fixadas por uma lei complementar (no singular), regulamentando o regime de colaboração. Em 2006, com as alterações promovidas pela EC n. 53/2006, o parágrafo único do art. 23 passou a fazer referência à necessidade de leis complementares (no plural) para a fixação dessas normas. Em decorrência, em lugar de uma única lei complementar para definir as normas para a cooperação entre os entes federativos como um todo, a CFB/1988 passou a exigir a edição de diferentes leis complementares para a fixação das normas de cooperação para diferentes áreas de atuação estatal. Entretanto, ainda não chegou a ser editada nenhuma lei a fixar as normas para a cooperação entre os entes federativos, em matéria de educação. A doutrina, por sua vez, também faz referência ao regime, mas não propõe uma definição teórica. Assim, diante do silêncio do legislador complementar por 25 anos, faz-se necessário verificar que função ocupa essa expressão, na legislação em vigor. Cuidaremos do assunto no item 2.4.4 deste Capítulo.

2.4.2 Previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública¹⁶⁸

O art. 212 da CFB/1988¹⁶⁹ estabelece os percentuais mínimos em relação à receita resultante de impostos que cada um dos diferentes entes federativos tem o dever

---

¹⁶⁸ Para maior detalhamento e análise sistematizada da matéria, verificar o Apêndice E – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFB/1988 e na LDB/1996.

de aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse aspecto, a situação do Brasil difere de outros países que determinam a gratuidade da educação, mas silenciam quanto aos investimentos públicos que tornariam essa gratuidade possível (TOMASEVSKY, 2006, xi).¹⁷⁰

A União deve aplicar, “[...] anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212 da CFB/1988). Trata-se de evidente limitação à autonomia dos três entes federativos quanto à gestão própria dos seus assuntos financeiros, base material da autonomia, como discutido no item 1.1 do Capítulo 1. Nesse caso, a CFB/1988, entendendo ser a educação um bem fundamental para a sociedade brasileira, limitou a autonomia dos entes federativos, determinando a vinculação. A afetação da receita de impostos para a promoção da educação é uma exceção ao princípio da não afetação de receitas tributárias a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV da CFB/1988).¹⁷¹ Com isso se quer dizer que, fora do percentual que o Estado está obrigado constitucionalmente a gastar com educação, existe uma margem de liberdade maior para decidir. José Afonso da Silva (2012a, p. 816) ressalta que esses percentuais correspondem ao mínimo a ser empregado, devendo ser destinados mais recursos ao setor caso o percentual mínimo vinculado não seja suficiente.

O Organograma 2, na sequência, ajuda a visualizar melhor a vinculação do percentual mínimo da receita e o nível prioritário de atuação de cada ente federativo brasileiro.

---

¹⁶⁹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁷⁰ Ressaltamos que a vinculação constitucional de percentuais mínimos de receitas de impostos para a educação não é novidade da CFB/1988.¹⁷⁰ A CFB/1934 foi a primeira a prever a vinculação (art. 156),¹⁷⁰ que deixou de existir na CFB/1937, tendo retornado na CFB/1946 e sido suprimida na CFB/1976. A EC n. 1/1969 restabeleceu a vinculação, mas somente para os Municípios em relação ao ensino primário¹⁷⁰, enquanto a EC 24/1983 incluiu o § 4º ao art. 176 da CFB/1976, efetuando a vinculação para todos os entes federativos.

¹⁷¹ Para uma análise histórica da alocação da receita decorrente de impostos nas constituições brasileiras anteriores, ver Ximenes (2010).

Organograma 2 – Percentuais de receitas vinculadas e atuação prioritária no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com base no art. 212 da CFB/1988.

Convém observar, todavia, a existência de manobras que podem implicar (e implicaram) a redução do valor efetivamente destinado à educação, como foi o caso do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), hoje Desvinculação das Receitas da União (DRU) (SCAFF, 2004, p. 45).¹⁷² De acordo com Ximenes (2010), somente em 2007 houve um

¹⁷² A DRU é uma reformulação do FEF, que foi introduzida no ADCT por meio da EC n. 27, de 21 de março de 2000, com vigência até 2003. A DRU foi prorrogada sucessivamente, com pequenas alterações, por meio das EC n. 42, de 19 de dezembro de 2003, n. 56, de 20 de dezembro de 2007 e n. 68, de 21 de dezembro de 2011, que a prorrogou até 31 de dezembro de 2015.

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011). § 1º O disposto no *caput* não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do § 5º do art. 153, do inciso I do art. 157, dos incisos I e II do art. 158 e das alíneas a, b e d do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, nem a base de cálculo das destinações a que se refere a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011). § 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011) § 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de

desvio de quase quatro bilhões de dólares entre o valor que a União estaria obrigada a despendar em educação e o que ela efetivamente despendeu.

Essa violação, a qual teve início em 1994, com o FEF, somente foi remediada em 2009, por meio da Emenda Constitucional n. 59, que acrescentou o § 3º ao art. 76 do ADCT para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, em uma medida progressiva até 2011, quando a garantia constitucional original de alocação de recursos foi finalmente restabelecida (para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual da DRU seria de 12,5% no exercício de 2009, de 5% no exercício de 2010 e nulo no exercício de 2011). Nesse sentido, a nova redação do § 3º do art. 76 do ADCT, dada pela EC 68/2011, representou um avanço na proteção dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, finalmente excluídos da DRU.

O fim da violação reportada está associado a uma atuação bastante combativa de setores da sociedade civil. Em nossa interpretação, o fato de a vinculação ser prevista em sede constitucional, com base em critérios claros, viabiliza esse tipo de mobilização social, no sentido de proteger o direito à educação.

Entretanto, como bem observa Cury (2008, p. 1203), há outras formas de burlar a aplicação dos percentuais legalmente vinculados, como é o caso do “artifício da imposição disfarçada de impostos denominados de *contribuições*” (grifo do autor).

É interessante notar que alguns Estados-membros, estando obrigados a respeitar (e aplicar) o percentual mínimo da receita resultante de impostos vinculado à educação pela CFB/1988, no exercício de sua autonomia federativa, têm previsto, em suas próprias Constituições estaduais, percentuais mínimos superiores aos previstos na Constituição federal para a efetivação do seu dever em relação à educação, além de detalhamento específico (vide Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras).

---

que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no *caput* será nulo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

Os Estados-membros do Acre, Paraná, Piauí e São Paulo preveem um percentual mínimo de aplicação de 30% das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, enquanto o Amapá de, no mínimo, 28%. E muitos, no exercício da autonomia dada pela configuração da prestação de serviços educacionais, fixam o modo de distribuição desses recursos.

O Piauí inclui, em sua Constituição Estadual, uma vinculação obrigatória de, no mínimo, 30% ao Estado e aos seus Municípios, determinando que se deve utilizar 5% do total na capacitação e na formação de profissionais na área de educação (desde a Emenda Constitucional n. 13/2000) e 70% desses recursos ao atendimento das necessidades do ensino fundamental, com os recursos remanescentes distribuídos em 25% das receitas destinados à Secretaria de Estado da Educação e 5% das receitas destinados a instituições de ensino superior mantidas pelo Estado (desde a Emenda Constitucional n. 27/2008).

Na Constituição Estadual do Acre, determina-se que 85% dos 30% (cerca 25,5%) devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com ampliação dos investimentos na educação, a ser alcançada no prazo de três anos, considerando o exercício de 2001, à razão de um por cento ao ano. Na Constituição do Amapá, disciplina-se a aplicação de nunca menos de 1,5%, dos 28% da receita destinada ao ensino público, em programas estaduais de erradicação do analfabetismo, com prioridade de atendimento às populações da zona rural.

Isso sem mencionar os Estados-membros que tiveram a eficácia das suas previsões de vinculação de receitas em matéria de educação suspensas ou declaradas inconstitucionais, na exacerbação do exercício de sua autonomia. O Rio de Janeiro, por exemplo, apesar de prever uma aplicação mínima de 35% das receitas, teve a eficácia da sua previsão constitucional estadual em matéria de educação suspensa pelo STF¹⁷³, por vincular, na distribuição desses recursos, 6% à UERJ, 2% à FAPERJ, destinar um percentual mínimo de 10% para a educação especial, além de determinar a distribuição dos recursos federais transferidos ao Estado-membro para aplicação no ensino de 1º grau entre o Estado-membro e os Municípios, em exata proporção entre o número de

---

¹⁷³ Eficácia suspensa, por decisão do STF na ADIn 780-7/600, em relação aos percentuais destinados à UERJ, à FAPERJ e à educação especial.

matrículas na rede oficial de 1º grau de cada um e o número total de matrículas na rede pública estadual e municipal, com repasse integral aos Municípios, no mês subsequente ao da transferência feita pela União.

O Rio Grande do Sul teve seu dispositivo declarado inconstitucional, por determinar a aplicação de, no mínimo, 35% por cento da receita resultante de impostos, destinando não menos de 10% desses recursos na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, por meio de transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, de forma a criar condições que lhes garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade.¹⁷⁴

O Mato Grosso teve sua previsão constitucional suspensa, por determinar em sua constituição estadual que não só o Estado do Mato Grosso, mas também seus Municípios deveriam aplicar nunca menos de 35% das receitas na manutenção e desenvolvimento da educação.¹⁷⁵ Também teve outra previsão constitucional suspensa quando, em 2010, por meio da Emenda à Constituição Estadual n. 57, procurou vincular, no mínimo, 2,5% da aplicação da receita corrente líquida do Estado de Mato Grosso na manutenção e desenvolvimento da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT.¹⁷⁶ A disposição atual prevê aplicação anual de 1%, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público superior estadual, não incluindo na dotação os recursos reservados ao ensino fundamental e médio e sendo vedada a sua aplicação com despesas de custeio superiores a 10%, excluída a folha de pagamento do corpo docente.

Mesmo os Estados de Minas Gerais e de Rondônia, que mantêm, em suas Constituições Estaduais, o mínimo de 25% das receitas previstos na Constituição Federal, tiveram seus dispositivos constitucionais declarados inconstitucionais ou com eficácia suspensa, por exacerbar sua autonomia no estabelecimento de novas destinações. Na Constituição de Minas Gerais, foi declarada inconstitucional¹⁷⁷ a destinação de dotações e recursos à operacionalização e à manutenção das atividades

---

¹⁷⁴ Declarada a inconstitucionalidade do dispositivo na ADI n.º 820, DJE, 29/02/08.

¹⁷⁵ Eficácia suspensa por liminar na ADI n.º 282-1.

¹⁷⁶ Eficácia suspensa por liminar na ADI n.º 84011/10 – TJMT.

¹⁷⁷ ADI n.º 2.447/2009.

necessárias à total implantação e desenvolvimento da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – e da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES –, no valor de, no mínimo, 2% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado e de 7,5% desses recursos, prioritariamente, à criação e à implantação de cursos superiores nos vales do Jequitinhonha e do Mucuri, pela Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – e pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. Na Constituição de Rondônia, foi suspensa a eficácia¹⁷⁸ do dispositivo que considerava como integrantes da receita aplicada nos termos desse artigo as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício financeiro.

É importante observar que também há Municípios brasileiros nos quais se fixou, por meio da Lei Orgânica Municipal, um maior percentual de vinculação para a educação, como é o caso do Município de São Paulo (CAGGIANO, 2009).

O art. 60 do ADCT, em sua redação original, previa a sub-vinculação temporária (nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição) de percentual dos recursos do Poder Público a que se refere o art. 212 da CFB/1988 (pelo menos cinquenta por cento) para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

A EC 14/1996 alterou a redação do *caput* do art. 60 do ADCT, acrescentando-lhe sete parágrafos. Com a nova redação de então, o *caput* art. 60 estabelecia que, nos dez primeiros anos da promulgação da emenda, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios (em substituição à referência ao Poder Público) aumentariam de 50% para 60% o percentual dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 a serem aplicados na educação, substituindo o objetivo de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental pelo objetivo da manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, buscando assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. Os parágrafos inseridos no art. 60 do ADCT tratavam da distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados-membros e seus Municípios, a ser assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado-membro e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

---

¹⁷⁸ Eficácia suspensa pelo STF em medida liminar na ADI n.º 2124-9, acórdão 31/10/2003.

De acordo com os §§ 2º e 3º do art. 60 do ADCT, o fundo seria distribuído entre cada Estado-membro e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. Essa medida trouxe a questão da igualdade entre os entes federativos à pauta do financiamento da educação, mas, como havia um fundo no âmbito de cada Estado-membro, essa igualdade era restrita a cada um dos Estados-membros, mantendo os problemas geográficos no que se refere às diferenças entre estados. O dever da União de complementar os recursos dos fundos sempre que em cada Estado-membro ou no Distrito Federal seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente poderia, em tese, minimizar o problema das desigualdades entre os Estados-membros. Isso dependeria, entretanto, de como seria definido o valor mínimo nacional. A preocupação com um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente constava do § 4º.

Outra alteração importante promovida pela EC 14/1966 foi a inclusão do § 6º no art. 60 do ADCT, que determinou que a União aplicasse nunca menos que o equivalente a 30% da receita resultante de impostos (recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da CFB/1988) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Convém ressaltar, entretanto, que o uso do termo *equivalente* deu margem à interpretação de que os recursos destinados à complementação por parte da União poderiam advir de outras fontes, e não necessariamente daquelas indicadas no art. 212, tendo resultado na utilização do salário educação (contribuição social já destinada exclusivamente ao ensino fundamental) para essa finalidade, conforme reporta Oliveira (2006, p. 97).

O § 7º estabelecia que a lei dispusesse “sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno”. Em 24 de dezembro daquele mesmo ano foi promulgada a Lei n. 9.424, que dispôs sobre a o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Buscou-se, em princípio, com a criação de tais fundos, redistribuir os recursos constitucionalmente vinculados à educação, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões, devendo a União complementar os recursos dos fundos sempre que, no âmbito de cada Estado-membro e o Distrito

Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente (art. 4 da Lei n. 11.494/2007).

Na avaliação de Oliveira (2006, p. 95), essa emenda surgiu em razão da necessidade de se precisar a distribuição de competências (o que fez ao reservar aos Estados-Membros e ao Distrito Federal uma atuação prioritária na esfera do ensino fundamental e médio, por meio da inclusão do § 3º no art. 211 da CFB/1988, aumentando a responsabilidade desses entes), mas também como um modo por meio do qual a União escapasse da situação problemática na qual se encontrava por nunca ter chegado a cumprir o artigo 60 do ADCT (que determinava a cada nível da administração pública isoladamente a aplicação, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, do mínimo de 50% dos recursos vinculados nos termos do art. 212 da CFB/1988 para a eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental).

Arretche (2004, p. 13) ressalta que, com o FUNDEF, as transferências intraestaduais foram constitucionalizadas, eliminando-se a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Desse modo, o governo federal criou uma obrigação constitucional a fim de obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas desses governos. Nas palavras da autora, “tratou-se de aprovar emendas à constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal”.

Nas palavras de Ranieri (2009b), com o FUNDEF “instituiu-se um eficiente sistema de distribuição de recursos públicos, baseado no número de matrículas em educação básica, nas redes estaduais, municipais e do Distrito Federal”.

Oliveira (2006, p. 98) observa, entretanto, que mesmo tendo reduzido dramaticamente a sua obrigação em termos de aplicação de recursos no ensino fundamental, a União deixou de cumprir sistematicamente a lei do FUNDEF no que concerne aos repasses aos Estados-membros com valores abaixo da média nacional. A análise do impacto da complementação da União para o ensino fundamental revelou que

essa complementação teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto (VAZQUEZ, 2003).

A partir de janeiro de 2007 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que abrange toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). O FUNDEB foi instituído pela EC 53/2006 e regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 26 de dezembro de 2006, convertida na Lei n. 11.494/2007. Oliveira (2006, p. 69, 98) esclarece que o FUNDEB abarcou toda a educação básica como uma estratégia com vistas a enfrentar os problemas decorrentes da concentração de recursos no ensino fundamental realizada pelo FUNDEF, tentando, ainda, criar mecanismos mais rígidos para fazer valer o compromisso da União para com a educação básica. Refletindo sobre o tema do financiamento da educação básica no Brasil, o autor propõe que seja pensada uma política de financiamento articulada à negociação de indicadores de qualidade considerando as variáveis sociopolíticas de cada sistema escolar e de cada escola.

Muito embora o FUNDEB tenha ampliado a valorização anteriormente somente do magistério a todos os profissionais da educação, a Lei que fixou o piso salarial nacional, Lei n. 11.738, promulgada em 2008, limitou-se aos profissionais do magistério público da educação básica, conforme antecipado.

Considerando a grande desigualdade existente entre os entes federativos brasileiros, no que se refere à sua capacidade de arrecadação,¹⁷⁹ o sistema federal assume papel fundamental na promoção igualdade geográfica em matéria de educação básica pública.

Além da vinculação de um percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, encontra-se atualmente em tramitação, no Senado Federal, o Projeto de Lei para a aprovação do Plano Nacional de Educação

---

¹⁷⁹ Enquanto o Município de São Paulo arrecadou em torno de 27 bilhões de reais, em 2007, Salvador arrecadou em torno de 3 bilhões. Em termos relativos, considerada a população de cada município, São Paulo arrecadou mais que o dobro por pessoa do que Salvador (R\$ 27.664.960.370,24 / 11.253.503 pessoas em comparação a R\$ 3.058.053.436,50 / 2.675.656 pessoas) (Secretaria do Tesouro Nacional - STN).

(PNE) 2011-2020 (PL n. 8.035/2010), que tem como um dos pontos sensíveis a sua meta 20,¹⁸⁰ segundo a qual o investimento público em educação pública deverá ser ampliado de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do país, no 5º (quinto) ano de vigência do PNE 2011-2020 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. A grande mobilização da sociedade civil em torno desse tema impediu que fosse reaberta a discussão do projeto na Câmara dos Deputados,¹⁸¹ que retardaria ainda mais o seu envio para o Senado Federal. Somente para que se tenha uma referência, em 2009, o Brasil investiu 5,6% em educação.

A meta 20 do PNE 2011-2020 não deixa claro de que maneira essa ampliação do investimento público em educação pública impactaria a educação básica pública, especificamente, nem tampouco que impactos essa ampliação teria na promoção da igualdade na educação básica pública entre entes federados. Todavia, assumimos que um aumento de recursos em termos gerais implicaria, pelo menos potencialmente, a ampliação de possibilidades nesse sentido.

2.4.3 Mecanismos de compensação (transferências entre entes)

Neste item, não cuidaremos dos mecanismos de compensação em geral existentes no Brasil, mas temos o propósito bem específico e delimitado de apontar tão somente mecanismos de compensação que tenham impacto direto na prestação de serviços de educação básica pública, com especial enfoque em sua potencial promoção de igualdade entre os entes federativos nessa área.

Dado que a vinculação discutida no item acima recai sobre percentuais mínimos em relação à receita resultante de impostos, importa evidenciar as Seções III a

---

¹⁸⁰ Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

¹⁸¹ Em agosto de 2012, oitenta deputados assinaram o recurso interposto pelo Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), que levaria o projeto do PNE 2011-2020 novamente à discussão em plenário. A sociedade civil organizada, por meio de diversas estratégias (dentre elas a de identificar tais deputados como inimigos da educação) e com larga utilização da *internet* (divulgando a lista dos deputados que assinaram o recurso, com seus endereços eletrônicos e números de telefone profissionais), conseguiu levar 46 deputados a retirarem suas assinaturas do recurso.

V do Capítulo do Sistema Tributário Nacional, parte do Título da tributação e do orçamento (Capítulo I do Título VI), que tratam, respectivamente, dos impostos da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal e dos Municípios, assim como a Seção VI, que trata da repartição das receitas tributárias no Brasil, indicando como se dá a participação de entes federativos no produto da arrecadação de impostos de outros entes (Estados-membros e Distrito Federal no produto da arrecadação de determinados impostos da União e Municípios no produto da arrecadação de determinados impostos da União e dos Estados-membros). Nesse sentido, o Brasil se alinha à tendência indicada no item 1.1 do Capítulo 1, que se verifica modernamente nos Estados Federais no sentido de adotar, além da técnica da divisão horizontal de competências, um sistema de distribuição análogo à divisão vertical.

Conforme antecipado no item anterior, as receitas provenientes de transferências são compreendidas na vinculação de que trata o art. 212 da CFB/1988. Desse modo, cabe-nos fazer, neste item, a apresentação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos previstos no art. 159, II da CFB/1988,¹⁸² que têm por objetivo promover o

---

¹⁸² TÍTULO VI. DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO. CAPÍTULO I. DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL. Seção VI. DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS. Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007) I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007) a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007) II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004) § 1º – Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I. § 2º – A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido. § 3º – Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II. § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada

equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios, possibilitando ao poder público das unidades apoiadas pelos fundos o emprego de mais recursos para a prestação de serviços públicos.

Na interpretação de Ferreira Filho (2011a, p. 160), “esta redistribuição redundará na prática na sujeição dos Estados ao poder central”.¹⁸³ Na avaliação de Arretche (2004, p. 7), por sua vez, as transferências fiscais têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais e intermunicipais de capacidade de gasto, razão pela qual permanece necessária a ação do governo federal para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais. Desse modo, a autora entende que a coordenação federal dos programas sociais é justificável tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados-Membros e Municípios.

O art. 161, II da CFB/1988¹⁸⁴ determina que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio do FPE e do FPM, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; além de dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159. O parágrafo único, por fim, prevê que cabe ao Tribunal de Contas da União efetuar o cálculo das quotas referentes ao FPE e FPM.

Em cumprimento ao quanto estabelecido nos incisos II e III do art. 161, foi editada a Lei Complementar (LC) n. 62, de 28 de dezembro de 1989, que fixou normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do FPE e do FPM, estabelecendo coeficientes fixos para a partilha dos recursos entre os Estados-membros.

Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

¹⁸³ Segundo Durazo Hermann (2009, p. 527), trata-se de um fenômeno comum na América Latina “*Latin American subnational units remain largely dependent on federal transfers, a great many of which are conditional in nature*”.

¹⁸⁴ Art. 161. Cabe à lei complementar: [...] II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159. Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Em outras palavras, a participação dos Estados-membros no fundo não variava, pouco importando fatores como crescimento populacional ou menor renda per capita.

De acordo com o § 2º dessa LC, os critérios de rateio do FPE a vigorarem a partir de 1992 deveriam ser fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990. O § 3º, por sua vez, estabelece que, até que fossem definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuariam em vigor os coeficientes estabelecidos na lei complementar.

A falta de nova legislação regulando a matéria levou alguns Estados-membros a submeterem a questão à apreciação do STF por meio de ADIs¹⁸⁵ sob o argumento o critério das cotas fixas era inconstitucional por não cumprir o objetivo do fundo, que é o de equalizar a capacidade fiscal dos entes federativos.

O STF, conforme acórdão publicado em 30/04/2010, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º e do anexo único da LC n. 62/1989, que definem os critérios de rateio do FPE, estabelecendo que a legislação permanecesse em vigor até 31 de dezembro de 2012 a fim de que o Congresso Nacional tivesse tempo suficiente para discutir e aprovar nova lei complementar regulando a matéria. A decisão não foi alvo de recursos, tendo transitado em julgado em 07/05/2010.

O tema é tão sensível que as transferências continuam sendo realizadas com base em cotas fixas, critério transitório fixado pela LC n. 62/1989 que deveria ter sido revisto em 1992 e, mesmo depois da decisão do STF em 2010, o assunto ainda está pendente de definição pelo Congresso Nacional.

---

¹⁸⁵ Rio Grande do Sul – ADI n. 875, ajuizada em 18/05/1993, Mato Grosso e Goiás – ADI n. 1.987, ajuizada em 15/04/1999, Mato Grosso do Sul – ADI n. 2.727, ajuizada em 18/09/2002 e Mato Grosso – ADI n. 3.243, ajuizada em 29/06/2004. Todos os processos tiveram o Ministro Gilmar Mendes como relator.

No que se refere ao FPM, a lei que dispõe sobre a fixação dos coeficientes é a LC n. 91, de 22 de dezembro de 1997 com a redação dada pela LC n. 106, de 23 de março de 2001.¹⁸⁶

Além dos recursos acima especificados, cabe ressaltar que o mesmo art. 212 da CFB/1988, que trata da vinculação discutida no item acima, estabelece, desde a redação original da CFB/1988, que a contribuição social do salário-educação representa uma fonte adicional de financiamento da educação pública. Inicialmente, era fonte adicional somente para o ensino fundamental, tendo passado a contemplar toda a educação básica a partir das modificações promovidas pela EC n. 53/2006 no §5º do art. 212.¹⁸⁷ Ademais, a mesma EC incluiu o § 6º no art. 212, que determina que as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino mencionados no art. 212 podem ser aplicados tanto diretamente nas instituições públicas quanto pode ser destinado às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, em caráter de fomento, atendidas as condições fixadas nos incisos do art. 213 da CFB/1988.¹⁸⁸ José Afonso da Silva (2012a, p. 808) observa que os recursos de

---

¹⁸⁶ Uma questão que nos surgiu durante a redação desta passagem foi: Por que será que foi mais fácil resolver a questão do FPM do que a do FPE? Essa investigação, entretanto, fugiria do nosso objetivo neste trabalho. Acreditamos, entretanto, que seja interessante levantar a questão, de qualquer modo.

¹⁸⁷ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006) § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

¹⁸⁸ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º – Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º – As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

que trata o art. 212 serão destinados à escola pública, sendo facultado, por exceção, dirigi-los a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas. A prioridade, portanto, será sempre a expansão da rede pública.

2.4.4 Mecanismos de colaboração

O regime de colaboração, expressão do federalismo cooperativo para o setor educacional, é o nosso objeto de estudo neste item.

2.4.4.1 O regime de colaboração na legislação brasileira em vigor

Na CFB/1988, o termo *colaboração* é mencionado seis vezes, estando relacionado à temática da educação em quatro delas (*caput* do art. 205, *caput* e § 4º do art. 211 e *caput* do art. 214)^{189/190} e formando a locução *regime de colaboração* em duas delas (*caput* dos arts. 211 e 214), ambas relacionadas à temática da educação. Muito embora esse tipo de levantamento quantitativo seja visto com reservas por muitos pesquisadores, nesse caso o que se pretende é apenas demonstrar a centralidade do tema para a nossa tese. Ademais, o levantamento quantitativo vem acompanhado da necessária análise qualitativa.

O art. 205 trata da colaboração da sociedade para com a educação. O art. 211, por sua vez, determina que os diferentes entes federativos organizem seus sistemas de

---

¹⁸⁹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

¹⁹⁰ Não se relaciona com educação no inciso I do art. 19 e no § 1º do art. 216.

ensino em regime de colaboração tratando, no § 4º, de formas de colaboração a serem definidas pelos diferentes entes federativos com o objetivo de assegurar a universalização do ensino obrigatório. O art. 214, por fim, determina que o plano nacional de educação seja estabelecido por lei com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração.

O § 4º do art. 211 da CFB/1988 foi introduzido pela EC n. 14/1996. A partir da leitura dos termos ressaltados no parágrafo anterior, nota-se o surgimento da referência a formas de colaboração, que até então não existia.

Importante pontuar, ainda, que o § 4º do art. 211, quando introduzido no texto da CFB/1988 por meio da EC n. 14/1996, fazia referência à necessidade de definição de formas de colaboração na garantia da universalização do ensino obrigatório somente entre Estados e Municípios.¹⁹¹ Foi a EC n. 59/ 2009 (art. 4º) que deu ao § 4º do art. 211 a sua redação atual para incluir a referência à União e ao Distrito Federal. Desse modo, a União, na organização do seu sistema de ensino, também deve definir, com os demais entes federativos, formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Assim como o termo *colaboração*, o termo *cooperação* também é mencionado seis vezes na CFB/1988, estando relacionado à temática da educação três em delas (parágrafo único do art. 23, inc. VI do art. 30 e *caput* do art. 241).^{192/193}

---

¹⁹¹ Redação original do § 4º: “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

¹⁹² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) [...].

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 federativos, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Conforme antecipado na introdução, nesta tese usaremos ambos os termos, *colaboração* e *cooperação*, como sinônimos. Acreditamos, em princípio, que o uso de duas palavras distintas na lei representaria a intenção de marcar uma diferença (eventualmente pequena) entre duas coisas que não são exatamente iguais. Nesse caso específico, contudo, acreditamos que o legislador optou por fazer uso de dois termos diferentes para um mesmo fenômeno unicamente com a intenção de introduzir uma variação no estilo.

O art. 23 da CFB/1988, que trata da competência material comum dos entes federativos, prevê, em seu inciso V, que é da competência comum de todos os entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação. Seu parágrafo único estabelece que leis complementares fixem normas para a cooperação entre os entes federativos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Na precisa avaliação de Almeida (2007, p. 113), a existência de competências materiais comuns entre entes federativos tem um propósito específico.

O que o Constituinte deseja é exatamente que os Poderes Públicos em geral cooperem na execução das tarefas e objetivos enunciados. (...) Convocam-se, portanto, todos os entes federados para uma ação conjunta e permanente. São eles, por assim dizer, chamados à responsabilidade diante de obrigações que cabem a todos. (...) Pelas matérias especificadas percebe-se que o concurso de todos os Poderes é reclamado em função do interesse público existente na preservação de certas metas de alcance social, a demandar uma soma de esforços.

O artigo em comento pode ser apresentado como um elo que conecta de forma incontestável o tema do federalismo cooperativo brasileiro ao da igualdade na educação básica pública na medida em que aponta o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional como o fim das normas para a cooperação entre os entes federativos. Entendemos, aqui, que o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional corresponda à redução das desigualdades entre os entes federativos. Em outras palavras, segundo nossa interpretação do art. 23 da CFB/1988, a necessidade de cooperação entre os entes federativos tem por fim a redução das desigualdades entre esses entes quanto ao desenvolvimento e ao bem estar.

A relação com a temática da educação em relação ao art. 241 se dá de maneira indireta, por ser um dos serviços públicos ensejadores da celebração de convênios de cooperação.

¹⁹³ Não se relaciona com educação no inc. IX do art. 4º, inc. XII do art. 29 e inc. VII do art. 30.

Nesse mesmo sentido, Araújo (2010, p. 755) sustenta que a intenção do federalismo cooperativo brasileiro “é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos”. Bercovici (2003), por sua vez, defende a necessidade de igualação das condições de vida de modo que cidadãos de regiões menos desenvolvidas do país tenham acesso à mesma qualidade de serviços públicos gozada pelos cidadãos das regiões mais desenvolvidas, tendo o Estado o dever de promover essa igualação.

Por outro lado, e ainda com Almeida (2007, p. 144)

Quanto às competências materiais comuns, muito embora devam ser presididas pelo ideal de cooperação entre todos os entes federativos, será a autoridade federal, em última análise, a estabelecer as regras de atuação conjunta, uma vez que a execução da grande maioria dessas competências [em matéria de educação, inclusive] deverá ser balizada por leis editadas com fulcro em competência legislativa concorrente, em que caberá à União expedir normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar.

A redação original do parágrafo único em comento¹⁹⁴ tratava de lei complementar no singular, tendo sido substituída pela referência a leis complementares no plural a partir da EC n. 53/2006. Argumenta-se que essa alteração teve por objetivo facilitar a regulamentação de normas de cooperação para cada matéria elencada no art. 23, considerando a variedade de competências comuns previstas (ALMEIDA, 2007, p. 115; CASSINI, 2011, p. 122). Esse argumento faz sentido, na medida em que a edição de diferentes leis complementares tem o potencial de fazer com que os diferentes setores tenham suas especificidades mais bem atendidas como decorrência de um debate mais qualificado no legislativo, envolvendo a participação de entidades organizadas da sociedade civil. Segundo Almeida (2007, p. 117), essas leis complementares deverão “fixar as bases políticas e as normas operacionais disciplinadoras da forma de execução dos serviços e atividades cometidos concorrentemente a todas as entidades federadas”. Ainda segundo a autora, essas leis complementares

Dirão, por exemplo, como a Administração Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal deverão colaborar reciprocamente

---

¹⁹⁴ Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

para que não ocorra a dispersão de esforços que o constituinte quer ver conjugados.

Estabelecerão o norte para a especificação do que compete a cada esfera política na prestação dos mesmos serviços objeto de competência comum. De fato, isto é muito importante para que, levando-se em conta as reais possibilidades administrativas e orçamentárias dos diversos parceiros, não se atribua a algum deles, em nome de uma responsabilidade solidária, tarefa que não possa cumprir. (...)

Especificarão ainda as leis enunciadas no artigo 23, parágrafo único, que instrumentos de ação administrativa poderão ser utilizados para ensejar o exercício mais vantajoso das competências comuns.

Nas palavras de Coutinho (2010, p. 17), “a eficácia de direitos sociais e econômicos requer políticas sociais bem sucedidas. Sem políticas sociais bem estruturadas, implementadas e avaliadas, princípios constitucionais envolvendo objetivos distributivos acabam sendo promessas vazias” (tradução livre). Nesse sentido, todas as possibilidades acima descritas são perdidas enquanto as leis não são editadas.

O art. 30, que trata da competência dos Municípios, estabelece que esses entes federativos mantenham programas de educação infantil¹⁹⁵ e de ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado-membro do qual faça parte.

O art. 241, por fim, trata dos convênios de cooperação entre os entes federativos que, ao lado dos consórcios públicos, serão disciplinados por meio de lei editada pelos entes federativos envolvidos. Tais leis devem autorizar a gestão associada de serviços públicos, como é o caso da educação, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Essa foi a redação dada ao artigo por meio da EC n. 19/1998. Em sua redação original, o artigo tratava de matéria totalmente diversa – princípio aplicável aos delegados de polícia de carreira. Isso porque, o dispositivo ora em análise, que fazia parte da tradição constitucional brasileira, não constava da redação original da CFB/1988 e, após ter provocado vasta discussão doutrinária acerca da possibilidade ou

---

¹⁹⁵ Com a EC n. 53/2006 a referência à educação pré-escolar, que constava da redação original, foi substituída pela referência à educação infantil. Na redação anterior:

Art. 30. Compete aos Municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental

não da celebração de acordos para a execução de leis e serviços de uma esfera por funcionários de outra, foi inserido na Constituição por meio da EC n. 19/1998 (ALMEIDA, 2007, p. 118-120).

Na interpretação de Cassini (2011, p. 67, 76, 99), os consórcios públicos e os convênios de cooperação instrumentalizam as formas de colaboração mencionadas no § 4º do art. 211, que representam “a distorção conceitual da colaboração não como um regime, mas, uma opção política”. Isso porque, enquanto o parágrafo único do art. 23 exige a edição de leis complementares para o estabelecimento de normas de cooperação, que seriam obrigatórias para todos os entes, pela redação do art. 241 os convênios de cooperação entre entes federativos serão disciplinados por lei ordinária em formas de colaboração pulverizadas e não obrigatórias que não favorecem o processo de tomada de decisão conjunta. Concordamos com a autora na medida em que esses mecanismos resultam em um vínculo tênue de natureza contratual.

A análise da incidência dos termos *colaboração* e *cooperação* na CFB/1988 sugere um aumento da importância dada à necessidade de colaboração entre os entes federativos. Essa interpretação nos parece adequada por não vermos outra razão plausível para o aumento do número de referências a esses termos no texto da Constituição.

Em 1996 a EC n. 14 introduziu a referência a formas de colaboração a serem definidas para a garantia da universalização do ensino obrigatório entre Estados-membros e Municípios (§ 4º do art. 211).

Em 1998 a EC n. 19 introduziu a referência aos convênios de cooperação entre os entes federativos a serem disciplinados por meio de lei editada pelos entes envolvidos (art. 241).

Em 2006 a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional em matérias de competência comum dos entes federativos passou a demandar leis complementares, em lugar de lei complementar (art. 23 – EC n. 53/2006).

Em 2009 a União e o Distrito Federal também foram envolvidos no processo de colaboração para a garantia da universalização do ensino obrigatório (§ 4º do art. 211 – EC n. 59/2009). Ainda em 2009 a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração passou a ser um dos objetivos do plano nacional de educação (art. 214 – EC n. 59/2009).

Assim, esse aumento da importância dada à necessidade de colaboração entre os entes federativos no texto da Constituição pode ser observado tanto em razão das alterações que tiveram por objetivo introduzir dispositivos relacionados à matéria como em razão das alterações promovidas em dispositivos que já tratavam da matéria.

O regime de colaboração, que constava da redação original do art. 211 da CFB/1988 como uma orientação sobre a forma pela qual os diferentes entes federativos deveriam organizar seus sistemas de ensino, foi inserido em mais um artigo da Constituição, que colocou com um dos objetivos do plano nacional de educação a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração (art. 214).

Além da CFB/1988, outros instrumentos legais fazem referência expressa ao regime de colaboração. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, em sua redação original, mencionava o instituto no parágrafo primeiro do art. 5º e no art. 8º.¹⁹⁶

Nos termos do § 1º do art. 5º da LDB, compete aos Estados-membros e aos Municípios recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, fazer-lhes a chamada pública, e zelar,

---

¹⁹⁶ TÍTULO III. Do Direito à Educação e do Dever de Educar. Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo. § 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II - fazer-lhes a chamada pública; III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. (grifo nosso).

TÍTULO IV. Da Organização da Educação Nacional. 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.

junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola, devendo fazê-lo em regime de colaboração entre si e com a assistência da União.

O art. 8º da LDB, por sua vez, é uma repetição do art. 211 da CFB/1988, que estabelece que os entes federativos organizem seus respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Segundo Ranieri (2009b), a previsão do § 1º do art. 5º da LDB complementa a norma genérica dos §§ 2º e 3º do art. 211 da CFB/1988,¹⁹⁷ fixando o papel da União de coordenar a política nacional de educação articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino.

Em outubro de 2009 três novos parágrafos foram incluídos no art. 62 da LDB por meio da Lei n. 12.056/2009, estabelecendo o primeiro deles que “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”.¹⁹⁸

Considerando-se que a formação dos profissionais de magistério não é da competência prioritária dos Municípios nem dos Estados-membros, essa alteração na LDB representa uma mudança legislativa relevante, já que é a primeira vez que a referência ao regime de colaboração vem acompanhada de uma clara necessidade de atuação de um ente federado em uma área fora da sua atuação prioritária.

No PNE 2000-2010, Lei n. 10.172/2001, o termo *regime de colaboração* foi mencionado cinco vezes. Antes de adentrarmos na discussão acerca das referências ao termo, convém esclarecer a estrutura do PNE. Trata-se de um documento extenso,

---

¹⁹⁷ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

¹⁹⁸ 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 nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (Regulamento) § 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).

anexo à Lei n. 10.172/2001, que se divide em seis itens e seus subitens: (I) Introdução; (II) Níveis de ensino (A – educação básica: 1. educação infantil, 2. ensino fundamental, 3. ensino médio; B – educação superior: 4. educação superior); (III) Modalidades de ensino (5. educação de jovens e adultos, 6. educação à distância e tecnologias educacionais, 7. educação tecnológica e formação profissional, 8. educação especial, 9. educação indígena) ; (IV) Magistério da educação básica (10. formação dos professores e valorização do magistério); (V) Financiamento e gestão; (VI) Acompanhamento e avaliação do plano. Todos os subitens de 1 a 10 subdividem-se, ainda, em diagnóstico, diretrizes, e objetivos e metas. O subitem 4 e o item V tratam, também, de financiamento e gestão.

O regime de colaboração é mencionado pela primeira vez no PNE 2000-2010 no ponto que trata do diagnóstico da educação superior (B – 4; 4.1).¹⁹⁹ Ao observar que o crescimento do setor público nesse nível de ensino se devia ao crescimento da oferta de ensino superior nas redes estaduais, o PNE ressalta que, embora essa contribuição dos entes estaduais seja importante, não deveria ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio, que é o nível de ensino de atuação prioritária dos Estados-membros. Segundo o PNE, “para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração”, os Estados-membros não podem usar os recursos dos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica para esse fim. A referência aos “marcos do regime de colaboração” parece um tanto vaga, já que esse regime não se encontra definido em lei, muito menos os seus marcos.

O termo volta a ser mencionado nos objetivos e metas relacionados à educação de jovens e adultos (III. 5, 5.3)²⁰⁰ para tratar da necessidade de que os sistemas estaduais

---

¹⁹⁹ É importante observar que o crescimento do setor público se deveu, nos últimos anos, à ampliação do atendimento nas redes estaduais, como se verifica na Tabela 8. A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio. Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos Estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

²⁰⁰ 7. Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela, e habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo.** (grifo nosso)

de ensino assegurassem, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores capacitados para atuar nessa modalidade de ensino que atendam a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo. Mais uma vez, faz-se apenas referência ao regime, sem precisão do que se trata.

No item do PNE 2000-2010 dedicado ao financiamento e gestão da educação (V), o regime de colaboração é mencionado três vezes: no diagnóstico (11.1), nas diretrizes (11.2) e nos objetivos e metas (11.3). No diagnóstico,²⁰¹ o regime de colaboração aparece somente como uma referência ao fato de que a CFB/1988 estabeleceu a organização dos diferentes sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211 da CFB/1988). Nas diretrizes,²⁰² fala-se na necessidade do aprimoramento contínuo do regime de colaboração que deve dar-se, segundo a lei, não somente entre União, Estados-membros e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes federativos da mesma esfera federativa mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais. Por fim, nos objetivos e metas,²⁰³ o item dedicado à gestão trata da necessidade de que o regime de colaboração entre os sistemas de ensino seja aperfeiçoado visando “uma ação coordenada entre os entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE”.

---

²⁰¹ Dada a natureza federativa do Estado brasileiro, a Constituição definiu uma divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, estabelecendo ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. As Tabelas 21 e 22 mostram o retrato dos gastos com educação, somadas todas as esferas administrativas.

²⁰² Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30. VI, CF e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais.

²⁰³ 11.3.2 Gestão: 19. Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.**

O projeto de lei (PL) do PNE 2011 a 2020, PL n. 8.035/2010, por sua vez, menciona a expressão regime de colaboração 17 vezes, mais de três vezes mais do que o PNE anterior. A versão do PL do PNE 2011-2020 apresentado ao Congresso Nacional em 20/12/2010 mencionava o regime de colaboração 18 vezes, mas em passagens distintas das que agora constam do projeto.²⁰⁴

Embora o título deste item seja “o regime de colaboração na legislação brasileira em vigor” e embora o projeto de lei em comento deva sofrer alterações promovidas pelo Senado Federal, analisá-lo é justificável por ajudar a compreender o relevo que vem sendo dado ao regime de colaboração pelo legislador.

Importante ressaltar que o PL do PNE 2011-2020 foi proposto pelo Presidente da República em 20/12/2010 e somente foi remetido pela Câmara dos Deputados para a deliberação do Senado Federal em 25/10/2012, depois de quase dois anos de discussão, onde tramita como Projeto de Lei da Câmara (PLC) sob o número 103/2012. Interessante anotar, ainda, que, conforme Cassini (2011, p. 126), dentre os projetos que tramitaram no Congresso esse foi o que teve o maior número de emendas recebidas (quase 3 mil), número superior até mesmo ao número de emendas propostas à Constituinte de 1987.

Um dos pontos sensíveis do projeto é a meta 20, discutida acima.

Considerando-se que o PNE anterior era um plano decenal com duração até 2010, cabe aqui uma questão crucial para o direito à educação no Brasil: que dispositivo legal vem conduzindo a atuação dos poderes públicos dos entes estatais em matéria de educação enquanto a lei que aprova o novo PNE não é promulgada? Essa questão lança inquietações inclusive a respeito da função do PNE para além dos textos jurídicos, na incidência da norma na prática.

A redação dos dispositivos do PL do PNE 2011-2020 apresentada nesta tese está em conformidade com a versão aprovada pela Câmara dos Deputados em junho de 2012 e enviada para o Senado Federal. O PNE 2011-2020 tem uma estrutura diversa do

---

²⁰⁴ Estamos analisando o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 103, de 2012, que se encontra aguardando votação no Senado Federal.

PNE 2000-2010. A lei que o aprova é mais extensa e o plano em si é composto de 20 metas e suas respectivas estratégias, cujo número varia de uma meta para outra.

A exposição de motivos do projeto apresenta diversas “conceituações que subjazem às proposições para a elaboração do PNE”, dentre elas a de regime de colaboração.²⁰⁵ A conceituação apresentada baseia-se no estabelecimento de atribuições específicas de cada ente federado, com a repartição de responsabilidades e custos a serem compartilhados e pautados por uma política referenciada na unidade nacional considerando a diversidade.

Embora o PL do PNE 2011-2020, ainda pendente de aprovação pelo Congresso Nacional (CN), se proponha a oferecer uma conceituação do instituto, o regime de colaboração de que trata o art. 23, necessário ao exercício da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ainda se encontra pendente de regulamentação por meio de lei complementar.

O art. 7º do PL do PNE 2011-2020, em seu *caput*,²⁰⁶ menciona pela primeira vez o regime de colaboração para determinar que a consecução das metas do PNE e a implementação de suas estratégias deverão ser realizadas nesse regime. No § 4º²⁰⁷ fica

---

²⁰⁵ (3) Regime de Colaboração: refere-se à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão que se estabelece entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular. Nesse caso, visa a enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional bem como regular o ensino privado. Para tanto, baseia-se em regulamentação que estabelece atribuições específicas de cada ente federado, em que responsabilidades e custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política referenciada na unidade nacional, dentro da diversidade. Essa política, ancorada na perspectiva do custo aluno/qualidade (CAQ), deve fortalecer o relacionamento entre os órgãos normativos, permitindo equivalência nas diretrizes próprias de valorização dos profissionais, bem como na definição de instrumentos básicos para o perfeito desenvolvimento da educação, da creche à pós-graduação. À União caberia, especialmente, a determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios, priorizando os entes federativos com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores, dentre outros, o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para o cumprimento do custo aluno/qualidade (CAQ).

²⁰⁶ Art. 7º A consecução das metas deste PNE e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

²⁰⁷ § 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

estabelecido que haja regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades culturais e linguísticas de cada comunidade envolvida. No § 6º²⁰⁸ fica estabelecido que a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação será uma das formas para fortalecer o regime de colaboração entre os Municípios.

No art. 13, a referência ao regime de colaboração está, mais uma vez, relacionada à articulação entre os sistemas de ensino em regime de colaboração prevista no art. 211 da CFB/1988.

A Meta 1²⁰⁹ do PNE 2011-2020 está relacionada à universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade e à ampliação da oferta de educação infantil de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o ano de 2020. Essa meta parece bem dependente do regime de colaboração, já que três das suas dezessete estratégias envolvem o tema. A estratégia 1.1²¹⁰ trata da necessidade de definição de metas de expansão das redes públicas de educação infantil em regime de colaboração entre os entes federativos segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais. A estratégia 1.3²¹¹ trata da realização periódica de levantamento da demanda por creche para a população de até três anos em regime de colaboração como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta. A estratégia 1.5,²¹² por fim, trata do programa nacional de construção e reestruturação de escolas e de aquisição de equipamentos visando à

---

²⁰⁸ § 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á inclusive mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

²⁰⁹ Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

²¹⁰ 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

²¹¹ 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

²¹² 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

expansão e melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, a ser mantido e ampliado em regime de colaboração.

A meta 6 do PNE 2011-2020²¹³ trata do oferecimento de educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas de forma a atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica. Para tanto, a meta 6.2,²¹⁴ estabelece que o programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas seja institucionalizado e mantido em regime de colaboração.

A meta 7,²¹⁵ por sua vez, trata da necessidade de que seja fomentada a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de modo a atingir determinadas médias nacionais. A estratégia 7.21²¹⁶ determina que a União estabeleça parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica em regime de colaboração com os entes federativos subnacionais.

A meta 9²¹⁷ trata da necessidade de elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e da erradicação do analfabetismo absoluto até 2020, além da redução de 50% na taxa de analfabetismo funcional. Para atingir essa meta, duas das estratégias envolvem o regime de cooperação. A estratégia

---

²¹³ Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

²¹⁴ 6.2) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

²¹⁵ Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) indicadas na tabela (redação modificada pela autora, para excluir a necessidade de apresentação da tabela nesta nota).

²¹⁶ 7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federativos subnacionais, estabelecerá, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

²¹⁷ Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

9.5²¹⁸ estabelece a realização de chamadas públicas regulares para a educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre os entes federativos e com parceria com organizações da sociedade civil. A estratégia 9.8²¹⁹ é assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais sendo assegurada a formação específica dos professores e a implementação de diretrizes nacionais e regime de colaboração.

A meta 10,²²⁰ trata do oferecimento de um mínimo de 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos ensinos fundamental e médio. Para tanto, a estratégia 10.8,²²¹ é fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e a 10.10,²²² envolve a necessidade de que seja assegurada a formação específica dos professores e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração.

A meta 15²²³ é garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos(as) profissionais da educação, assegurado que

---

²¹⁸ 9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federativos e em parceria com organizações da sociedade civil;

²¹⁹ 9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;

²²⁰ Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.

²²¹ 10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

²²² 10.10) orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;

²²³ Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos(as) profissionais da educação, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

A meta 16,²²⁴ é formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Para atingir essa meta, a estratégia é 16.1,²²⁵ 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A meta 18²²⁶ é assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, tomando como referência, no caso do plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, o piso salarial nacional profissional definido em lei federal. Para tanto, a estratégia 18.5,²²⁷ seria realizar, no prazo de dois anos, em regime de colaboração, o censo dos profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério.

A meta 20 é ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º ano

---

²²⁴ Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

²²⁵ 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

²²⁶ Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

²²⁷ 18.5) realizar, no prazo de dois anos de vigência desta Lei, em regime de colaboração, o censo dos(as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;

de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2020. A estratégia 20.9²²⁸ é regulamentar, no prazo de 2 anos, por lei complementar, o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal de forma a estabelecer as normas de cooperação entre os entes federativos em matéria educacional e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do País.

Na interpretação de Cassini (2011, p. 127), realizada com base na análise do PL n. 8.035/2010 quando em tramitação na Câmara dos Deputados, o novo PNE não promoveria mudanças na concepção corrente que não utiliza o regime de colaboração como um instrumento indutor da articulação nacional, mas o restringe a sinônimo de formas de colaboração.

Entretanto, o teor da estratégia 20.9 da meta 20 contraria a visão da autora ao fixar o prazo de dois anos para que as normas de colaboração entre os entes federativos em matéria educacional e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração sejam estabelecidas. Essa estratégia revela o reconhecimento do legislador de que o regime de colaboração não se restringe a formas de colaboração, razão pela qual deve ser regulamentado nos termos da Constituição.

Bonavides (2012, p. 394, 404) ressalta que “as promessas constitucionais ora aparecem cunhadas em fórmulas vagas, abstratas e genéricas, ora remetem a concretização do preceito contido na norma ou na cláusula a uma legislação complementar e ordinária que nunca se elabora”, o que o autor chama de “atraso constitucional na formulação das leis complementares, que são a outra metade viva da Constituição ainda por elaborar-se”.

---

²²⁸ 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do País;

O que acontece no caso do regime de colaboração? O art. 23 da CFB/1988 estabelecia que lei complementar fixasse normas para a cooperação entre os entes federativos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Em 2006, com a n. 53/2006, passou-se a falar em leis complementares. Muito embora essas normas ainda não tenham sido fixadas por lei complementar, a legislação continua fazendo referência ao regime de colaboração, inclusive qualificando-o. O PNE 2000-2010 falava em “marcos do regime de colaboração” e o PL do novo PNE menciona o regime de colaboração três vezes mais do que o PNE anterior.

Se, por um lado, o legislador parece atribuir uma importância fundamental ao regime de colaboração na medida em que inclui a expressão em um número cada vez maior de dispositivos legais, inclusive na própria CFB/1988, por outro lado o regime continua pendente de regulamentação. Estaríamos, nesse caso, diante do que Bonavides chama de atraso constitucional na elaboração de leis complementares ou o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, a que se refere o art. 23 da CFB/1988, prescindiria do regime de colaboração? Caso optemos pela segunda resposta, que função teria a referência ao regime de colaboração na legislação brasileira? Uma função retórica para dar qualificar de federalismo cooperativo um federalismo apenas descentralizado administrativamente, mas na verdade concentrado politicamente na União federal? Uma função legitimadora da forma como vêm ocorrendo na prática as articulações entre os entes?

O item a seguir apresenta a revisão bibliográfica sobre o regime de colaboração no Brasil com base em pesquisas realizadas em faculdades de educação e direito.

2.4.4.2 Revisão bibliográfica do regime de colaboração no Brasil

Cassini (2011, p. vi, 15, 23, 77, 124) em dissertação de mestrado intitulada “Federação e Educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo Nacional para a regulamentação do regime de colaboração”, pesquisou a atuação do Poder Legislativo nacional, mais especificamente os projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional a partir da CFB/1988 com o objetivo de tentar regulamentar o regime de colaboração para a educação, a fim de identificar a concepção de regime de colaboração para a educação atribuída pelo Legislativo. Cassini verificou que a falta de regulamentação não

significa falta de atuação do Legislativo, tendo sido apresentados cinco projetos de lei ao Congresso Nacional (CN) com a finalidade de regulamentar o instituto da colaboração. Após a análise desses projetos, a autora sustenta que a referência à expressão formas de colaboração (no art. § 4º da CFB/1988, introduzido pela EC n. 14/1996) foi uma estratégia para encobrir a falta de regulamentação do instituto do regime de colaboração, “no jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais”, levando à fragmentação de programas e políticas educacionais. Cassini conclui que, embora o parágrafo único do art. 23 da CFB/88 que “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” não existe uma lei que defina em que consiste o regime de colaboração, levando as políticas educacionais a serem basicamente desenvolvidas e implementadas por indução federal.

Franzese (2010, p. 146-151, 169-170), em tese de doutorado intitulada “Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas”, discute o efetivo funcionamento dos sistemas de educação, assistência social e saúde no Brasil. Em matéria de educação, a autora observa uma frágil noção de conjunto entre os entes federativos, restando evidente a expectativa de que a lacuna da indefinição do regime de colaboração seja preenchida, sem o que não se poderia falar propriamente em sistema nacional de educação. O que se verifica atualmente na prática, segundo a autora, é uma dificuldade de articulação federativa na área, que se manifesta pela forma como as redes se comunicam. É possível observar uma articulação horizontal ativa dos Municípios, por meio da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) e uma articulação estadual que forma o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), cujas dinâmicas, entretanto, são marcadas pela falta de um fórum institucionalizado de discussão, o que faz com que a influência que essas duas entidades exercem sobre a política nacional se dê de maneira pontual e fragmentada.

Ranieri (2009a), em tese de livre docência titulada “O Estado Democrático de Direito e o Sentido da Exigência de Preparo da Pessoa para o Exercício da Cidadania, pela via da Educação”, embora não explore a temática do federalismo cooperativo como questão central, também apresenta sua contribuição para o importante debate. A autora,

analisando a ampliação da proteção e promoção do direito à educação a partir da CFB/1988, tanto em relação a Constituições anteriores quanto em relação aos demais direitos sociais, sustenta que

Essas previsões produzem importantes consequências jurídicas e políticas, em termos de agregação do interesse público em âmbito nacional, que podem ser identificadas, pelo menos, em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito ao pacto federativo, no qual se instala uma forma de cooperação efetiva e eficaz no campo educacional, o segundo à afirmação da dimensão democrática do direito à educação. Ambos aspectos se inter-relacionam na medida em que o dever do Estado se efetiva por meio de ações integradas e coordenadas de todos os entes federativos, insinuando um federalismo cooperativo, com resultados altamente positivos para a ampliação do exercício do direito à educação, em seus diferentes níveis, tanto na esfera pública quanto na privada (grifos nossos) (RANIERI, 2009a, p. 329; 2009b).

Em outro trabalho, complementa:

A participação dos Estados e Municípios nesse processo tem sido significativa, podendo-se concluir que a discriminação de competências educacionais promovida pela Constituição Federal – ao combinar a atribuição de encargos educacionais aos entes federativos, em grau de generalidade crescente, com a obrigatoriedade de aplicação de percentuais fixos da receita de impostos no financiamento da educação – tem sido eficaz. Este modelo beneficia-se da organização federativa dos sistemas de ensino no Brasil, levando em conta o princípio da descentralização normativa e executiva que lhe é inerente (grifos nossos) (RANIERI, 2009b).

A autora baseia seu convencimento em dados oficiais, ressaltando que ainda há muito a ser feito. Em suas palavras:

A despeito da ampliação do acesso à etapa obrigatória da escolarização observada desde o final da década de oitenta, do século XX, o direito à educação padece com desigualdades regionais e sociais, o que tem inviabilizado o atendimento do princípio da igualdade de condições para permanência na escola e garantia do padrão de qualidade (art. 206, I e VII) (RANIERI, 2009a, p. 330).

Ranieri (2009a, p. 329, nota 388) observou, também, a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 1.749-5/DF ajuizada por diversos partidos²²⁹ contra o art. 5º da EC n. 14/1996, que alterou o art. 60 do ADCT para determinar aos estados, Distrito Federal e Municípios que destinassem 60% dos recursos provenientes de

---

²²⁹ Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista Brasileiro (PC do B), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Verde (PV).

impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, a serem geridos pelo FUNDEF. A autora defende que o STF

confirmou o caráter solidário e cooperativo do regime político, em benefício do equacionamento dos problemas inerentes às desigualdades regionais, em matéria de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental educacional, por meio do FUNDEF, sem se vislumbrar qualquer ataque à autonomia dos Estados nem ferimento ao princípio federativo

A autora lança luzes sobre a relação entre federalismo e direito à educação no Brasil, apontando aspectos jurídicos que podem ser analisados a respeito da organização federativa dos sistemas de ensino e de seus efeitos na ampliação dos meios de acesso e permanência na escola, concentrando sua atenção nas competências legislativas concorrentes dos Estados-membros

Do ponto de vista jurídico, inúmeros são os aspectos que podem ser analisados a respeito da organização federativa dos sistemas de ensino e de seus efeitos na ampliação dos meios de acesso e permanência na escola. Um dos mais complexos é o das competências legislativas concorrentes dos Estados-membros, devido à tênue distinção entre normas gerais e normas suplementares de educação (2009b)

Paulo de Sena Martins (2009, p. 159, 164, 236, 246-247, 251, 252), em tese de doutorado intitulada “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 federativos”, se propôs a investigar se os fundos de natureza contábil implementados a partir da década de 1990 constituem instrumentos capazes de assegurar o regime de colaboração entre os entes federativos, a equidade na distribuição dos recursos para os diferentes sistemas (estaduais e municipais) e a autonomia na gestão da educação básica pública. O autor dá a entender que a definição do regime de colaboração não é imprescindível para que se possa falar no regime, que se expressaria atualmente por meio dos fundos de financiamento da educação básica, selado pela previsão de complementação da União baseada no valor mínimo a ser despendido por aluno em cada ano.²³⁰ Segundo o autor, contudo, o desenho do regime de colaboração seria frágil fora do âmbito de cada Estado-membro. Por outro lado, afirma que a criação de uma instância de negociação federativa, a Comissão Intergovernamental de

---

²³⁰ Na prática, segundo o autor, esse mecanismo não funcionou por ter sido alvo de manobras para reduzir a obrigação da União em relação à aplicação de recursos inibindo o cumprimento do seu papel (MARTINS, 2009, p. 129, 158).

Financiamento para a Educação Básica, apontada como um aperfeiçoamento do FUNDEB em relação ao FUNDEF, abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, que se apresenta como um requisito para a promoção do regime de colaboração, o que sinaliza a ideia de que o autor enxerga o regime como algo em construção, que prescinde de uma lei complementar específica para sua definição.

Notamos o surgimento, em 2009, de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), experiência recente que contabilizava, em 2012, o envolvimento de mais de cem Municípios em nove Estados-membros da federação. Estima-se que esses arranjos possam levar à constituição de Planos Regionais de Educação, o que vem sendo observado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que criou uma comissão para estudar o assunto. Ademais, o MEC tem procurado apoiar essa iniciativa por meio das Secretarias de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase) e das Secretarias de Educação Básica (SEB) (LIMA, 2012, p. 07-08). Contudo, considerando-se que o Brasil é formado por 26 Estados-membros, um Distrito Federal conta com mais de cinco mil Municípios (cf. item 2.1), nota-se que, embora a iniciativa venha sendo festejada como uma importante promessa de maior integração entre os diferentes entes federativos, ainda tem incidência muito tímida na federação brasileira e não contam com o apoio de um regime de colaboração regulamentado.

Como um fechamento para este capítulo, considerando também os aportes do Capítulo 1, observamos que o Estado Federal brasileiro enfrenta grandes problemas, com raízes históricas que remontam os tempos coloniais, no que concerne às desigualdades entre os seus entes federativos. Esse tema, caro a muitos juristas, está presente na Constituição de 1988, tendo no federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação básica pública um importante mecanismo de mudança a partir de uma complexa repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos e da determinação de mecanismos de compensação e colaboração entre eles.

Souza (2002, p. 441, 2005b, p. 77) defende que, embora tenham sido objeto de preocupação dos Constituintes desde os anos 1930, as desigualdades regionais e sociais e a pobreza, apontadas pela autora como os principais desafios sociais do Brasil, ainda

não foram enfrentadas vigorosamente por nenhum sistema político.²³¹ Na avaliação da autora, “dilemas nacionais como o das desigualdades inter e intra-regionais permanecem como uma questão nacional, embora não constem ainda da agenda de prioridades do país”.²³² Para Souza, o problema está mais associado à dificuldade de mudar prioridades políticas do que a deficiências no texto da CFB/1988, num contexto em que circunstâncias político-econômicas continuam se sobrepondo a mandatos constitucionais.

No caso específico da educação básica pública, a CFB/1988 deixa ao legislador infraconstitucional o dever de regular, por meio de lei complementar, os mecanismos de cooperação entre a União e os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esse dispositivo evidencia a importância da promoção da igualdade na educação básica pública entre os entes federativos como uma ferramenta indispensável à promoção do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. O silêncio do legislador infraconstitucional em relação à matéria, mesmo depois de transcorridos mais de 25 anos desde a promulgação da CFB/1988 revela-se um empecilho à efetivação de um importante mandato constitucional.

Nesse contexto, cabe indagar: em que medida os contornos normativos específicos do Estado Federal brasileiro em matéria de educação básica pública aproxima o federalismo cooperativo brasileiro do mexicano em relação a essa temática? Será que essa aproximação/não aproximação é um problema ou uma vantagem quando se faz uma análise a partir da perspectiva da promoção da igualdade na educação básica pública? Com essas questões em mente, passemos ao próximo capítulo, que se dedicará a analisar, no sistema jurídico mexicano, rigorosamente os mesmos pontos aqui enfrentados.

---

²³¹ Pelo menos não até 2005, ano da publicação do artigo consultado.

²³² Sabemos que os desequilíbrios econômicos regionais não são um fenômeno exclusivamente brasileiro, estando presentes, inclusive, em países desenvolvidos como é o caso, por exemplo, da Suécia (OCDE, 2011b, p. 234).

3 ESTADO FEDERAL MEXICANO E IGUALDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Este capítulo tem o objetivo de apresentar e discutir os contornos normativos específicos do Estado Federal mexicano, em matéria de educação pública básica e média superior. Iniciaremos o capítulo prestando informações gerais sobre o Estado Federal mexicano, que nos servirão de base para uma melhor compreensão da legislação a ser analisada. Em seguida, abordaremos o direito à educação pública básica e média superior, na CFM/1917, buscando identificar de que igualdade entre os entes federativos, no tocante a essas etapas da educação, o ordenamento jurídico mexicano está tratando. Por fim, enfrentaremos o tema do federalismo cooperativo mexicano na promoção da igualdade entre os seus entes federativos, em matéria de educação pública básica e média superior.

3.1 Informações gerais sobre o Estado Federal mexicano

Neste item, apresentaremos uma breve introdução ao Estado Federal mexicano, com ênfase em suas características fundamentais específicas. Informaremos, inicialmente, o número de Estados-membros, acompanhado de seus nomes, e o número de Municípios que compõem a Federação, com indicação da sua capital federal. Na sequência, indicaremos a divisão política do Estado Federal mexicano, que abrangerá o detalhamento das capacidades dos entes federativos no exercício de suas autonomias e da previsão de atribuição de receitas próprias.

Os Estados Unidos Mexicanos são um Estado Federal composto por 31 Estados-membros, 1 Distrito Federal e 2.454 Municípios (MÉXICO, 2012).²³³ Os Estados-membros integrantes da Federação mexicana são Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas

---

²³³ Última atualização em 17/08/2011.

(EUA, 2013). A capital da Federação é a Cidade do México, o Distrito Federal (art. 44 da CFM/1917).²³⁴

Quanto à divisão política do Estado Federal, os Estados Unidos Mexicanos possuem, atualmente, três esferas federativas: a União, os Estados-membros e os Municípios. Convém observar, entretanto, que os Municípios não têm sua condição de entes federativos explicitamente garantida pela Constituição Federal. A CFM/1917, em seu art. 40,²³⁵ estabelece que é vontade do povo mexicano constituir-se em uma República representativa, democrática, laica, federal, composta de Estados livres e soberanos em tudo o que seja concernente ao seu regime interno, mas unidos em uma federação estabelecida segundo os princípios da Constituição Federal. Em seu art. 41,²³⁶ *caput*, determina que o povo exerce sua soberania por meio dos Poderes da União, quando competente, e por meio dos Poderes dos Estados-membros, naquilo que se referir aos seus regimes internos, nos termos estabelecidos pela própria CFM/1917 e pelas Constituições dos Estados-membros, que em nenhum caso poderão contrapor-se às estipulações do Pacto Federal. O art. 115,²³⁷ *caput*, por fim, estabelece que os Estados-membros adotarão, em seu regime interior, a forma de governo republicano, representativo, popular, tendo como a base de sua divisão territorial e de sua organização política e administrativa o Município livre (sendo extensivamente detalhado em incisos e alíneas).

No México, o municipalismo foi colocado em pauta na Constituinte de 1917, tendo sido então derrotado. Os Municípios seriam independentes administrativamente,

---

²³⁴ Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

²³⁵ Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

²³⁶ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (este texto corresponde ao *caput* do artigo, que é dividido em incisos e alíneas).

²³⁷ Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes (*caput*).

mas não politicamente. Em 1922, houve uma tentativa não exitosa de reforma do art. 40 da CFM/1917 (Capítulo I, *Da Soberania Nacional e da Forma de Governo*), que teve por objetivo dar aos Municípios o *status* de entes federativos. Somente a partir de 1982, esse sistema teria sido alvo de novas demandas, exigindo uma maior descentralização em favor dos Municípios (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005). Nesse sentido, em 1983, foi aprovada uma mudança constitucional que reformou o art. 115 (primeiro artigo do Título Quinto, *Dos Estados da Federação e do Distrito Federal*), promovendo uma ampliação da função política e administrativa dos Municípios (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993, p. 272, 295). Essa mudança é associada a uma nova tendência de renovação do federalismo mexicano, que emerge nos anos 1980 e que se vê reforçada e expandida a partir de 1988, inclusive em matéria de educação básica, no início dos anos 1990 (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993).

Segundo sustenta Gutiérrez González (2005, p. 236, nota 13), em 1995, a Suprema Corte mexicana, no julgamento da Controvérsia Constitucional n. 6/1995 (Tijuana v. Presidência da República e outros), deu nova interpretação ao art. 115 da CFM/1917,²³⁸ concluindo que “[...] os Municípios são constituintes dos Estados e, portanto, da Federação”.²³⁹

O art. 155 foi mais uma vez reformado, em 1999. Na avaliação de Gutiérrez González (2005, p. 214), “[...] essa reforma foi introduzida em 1999 com base na premissa de que, com a inclusão dos Municípios como uma ordem do governo, a existência dos mesmos e os seus poderes não mais dependeriam tanto dos Estados-membros, mas sim de *standards* constitucionais”.²⁴⁰ De acordo com o autor, portanto, a CFM/1917 apresenta os Estados-membros e também os Municípios como entes federativos, tendo a mesma autoridade, os mesmos poderes e a mesma estrutura entre si. Gutiérrez González considera esse *status* legal dado aos Municípios mexicanos pela

---

²³⁸ Vale ressaltar alguns dados relativos ao autor que podem nos ajudar a compreender melhor a forma como ele constrói seu argumento. O autor do texto não somente atuou como advogado na Controvérsia Constitucional n. 6/1995 (XIV Prefeitura de Tijuana vs. Governo Federal e outros), como também foi Deputado Federal (1997-2000) e Presidente da Comissão de Fortalecimento Municipal, impulsionando as reformas do art. 115 da CFM/1917, ocorridas em 1999.

²³⁹ Tradução livre de “The municipalities are constituents of the States and therefore of the Federation”.

²⁴⁰ Tradução livre de “this reform was introduced in 1999 on the premise that by including municipalities as an order of government, their existence and powers would no longer depend as much upon the states as upon constitutional standards”.

CFM/1917 como um ponto que a distingue de muitas outras constituições federais, sustentando que os Municípios são uma parte integral da federação mexicana de uma forma mais similar ao modelo brasileiro do que ao modelo americano.

Ao mencionar a reforma do Estado mexicano, iniciada em 2000, Gutiérrez González (2005, p. 234) apresenta a reforma do sistema federal como um dos seus temas centrais e elenca a lista de problemas percebidos por uma parte da classe política como questões a serem resolvidas na redefinição do pacto federal, entre elas, a necessidade de reforçar a noção do México como uma República federativa, por meio da especificação mais clara das suas três ordens de governo: federal, estadual e municipal. Nesse sentido, o autor parece relativizar a sua convicção de que os Municípios são entes federativos, no Estado Federal mexicano.

A autonomia dos Estados-membros importa em competências privativas e em capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, com receitas próprias.

Na estrutura federativa mexicana, os Estados-membros têm o seu campo de competências privativas determinado por exclusão, nos termos do art. 124 da CFM/1917,²⁴¹ conhecido como cláusula residual, por estipular que são dos Estados-membros todos os poderes não conferidos explicitamente à União pela Constituição. Desse modo, as reformas promovidas no art. 73,²⁴² que determina as competências do Congresso Nacional, têm impacto direto na abrangência do art. 124 da CFM/1917.

A capacidade de auto-organização dos Estados-membros se expressa por meio da elaboração da sua própria Constituição, que não pode contrariar as estipulações do pacto federal e que deve reconhecer os povos indígenas (arts. 41, 116 e 2º da CFM/1917).²⁴³

---

²⁴¹ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

²⁴² Artículo 73. El Congreso tiene facultad (*caput*).

²⁴³ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas. Art. 2º El derecho de los

A capacidade de autogoverno se manifesta pela eleição dos membros dos seus próprios Poderes Legislativo e Executivo (art. 116 da CFM/1917).²⁴⁴ A capacidade de autolegislação dos Estados-membros consiste na capacidade de reger-se pelas Constituições e leis que adotarem (art. 116 da CFM/1917).²⁴⁵ A capacidade de autoadministração, por fim, relaciona-se à estruturação de sua Administração de acordo com suas conveniências e necessidades. Especificamente quanto às receitas próprias, embora os Estados-membros tenham competência para instituir impostos (art. 115, IV da CFM/1917),²⁴⁶ predomina, no México, a centralização fiscal na União (DÍAZ-CAYEROS, 2006, p. 04, 05).

O Distrito Federal tem *status* similar ao dos Estados-membros, encontrando-se elencado na CFM/1917 entre os Estados-membros (art. 43 da CFM/1917).²⁴⁷ Assim, sua autonomia também importa em competências privativas e em capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, com receitas próprias.²⁴⁸

No México, a autonomia federativa dos Municípios é limitada, se comparada à dos Estados-membros, porque, embora também implique competências privativas e capacidade de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, com receitas

---

pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

²⁴⁴ Art. 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...] I. La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

²⁴⁵ Artículo 116. [...] Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...].

²⁴⁶ Art.115. IV. [...] Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

²⁴⁷ Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de [...] y el Distrito Federal.

²⁴⁸ Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. [...] La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones: [...]

próprias, não abrange a capacidade de auto-organização da forma como definida no item 1.1 do Capítulo 1, no sentido de que seriam regidos por uma Lei Orgânica votada e aprovada por sua própria Câmara Municipal. Apesar dessa limitação, a condição de ente com autonomia federativa, todavia, persiste, já que, conforme ressalta José Afonso da Silva (2012b, p. 640), o mínimo necessário para que uma entidade territorial tenha autonomia federativa são competências exclusivas e a capacidade de autogoverno.

Os Municípios têm competências legislativas privativas (art. 115, II da CFM/1917),²⁴⁹ mas entendemos, conforme antecipado, que não têm capacidade de auto-organização, já que a elaboração de suas leis orgânicas cabe aos Estados-membros dos quais fazem parte (art. 115, II da CFM/1917).²⁵⁰

A capacidade de autogoverno dos Municípios se manifesta pela eleição dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo (art. 116, IV, a da CFM/1917).²⁵¹ A capacidade de autolegislação consiste na capacidade de expedir regulamentação da polícia e do governo, regulamentos, circulares e disposições administrativas de observância geral, dentro de suas respectivas jurisdições, que organizem a administração pública municipal, regulem as matérias, procedimentos, funções e serviços públicos de sua competência (art. 115, II da CFM/1917). A capacidade de autoadministração, por fim, relaciona-se à organização, manutenção e prestação de serviços de interesse local. Aos Municípios, cabem, especificamente, as funções e os serviços públicos, entre outros, de água potável e tratamento de esgoto, iluminação pública, as ruas, parques e jardins e instalações, polícia preventiva e de trânsito e a segurança pública, além de outras disposições estaduais e federais (art. 115, III,

---

²⁴⁹ Art. 115. II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. [...].

²⁵⁰ Interpretamos o trecho do art. 115, II da CFM/1917 “[...] de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados” no sentido de que essas leis, em matéria municipal, correspondem às leis orgânicas dos Municípios mexicanos.

²⁵¹ Art. 116. IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislativas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

CFM/1917).²⁵² Especificamente quanto às receitas próprias, os Estados-membros aprovam a lei de ingressos dos Municípios e revisam e fiscalizam as contas públicas municipais. Os Municípios, no entanto, administram livremente seus próprios recursos, previstos na Constituição Federal e aprovados pelo seu respectivo Estado-membro, e o rendimento dos seus bens (art. 115, IV da CFM/1917).²⁵³

3.2 O direito à educação básica pública na CFM/1917 e na LGE/1993

O direito à educação é apresentado dentro do Capítulo I do Título I da CFM/1917 (art. 2º e 3º), que trata dos direitos humanos e suas garantias, com um artigo especialmente dedicado à sua proteção (art. 3º), após uma previsão geral sobre a proteção dos direitos humanos (art. 1º) e uma expressa proteção às comunidades indígenas (art. 2º), a qual já contém uma previsão específica em matéria de educação indígena. Nisso, o direito à educação difere de alguns outros direitos humanos que o sucedem, na Constituição mexicana, que são inseridos em um rol de proteção genérica (vide, por exemplo, o direito à saúde, que é disciplinado no art. 4º da CFM/1917, entre diversas disposições normativas, tais como a igualdade entre homens e mulheres, o meio ambiente, a família e o saneamento básico). Observamos que a linguagem dos direitos sociais não se faz presente na CFM/1917, não havendo, em seu texto, nenhuma referência a esse termo.

Conforme o art. 3º da CFM/1917, todo indivíduo tem direito a receber educação. Nesse particular, ressaltamos a importância das mudanças realizadas em 1993, nos artigos 3º e 31 da CFM/1917, alterações fundamentais para a consolidação da

²⁵² Art. 115. [...] III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. [...].

²⁵³ Art. 115. [...] IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. [...]

educação como um direito nos Estados Unidos Mexicanos. O art. 3º passou por uma série de modificações, ao longo da história constitucional mexicana, mas somente em 1993 a primeira frase do art. 3º foi inserida no texto constitucional: “Todo indivíduo tem direito a receber educação”.²⁵⁴ À época da promulgação da Constituição mexicana, em 1917, as preocupações em relação à educação eram outras. Nas palavras de Latapí (2009, p. 266), a intenção do Constituinte era “[...] assegurar que o Estado tivesse as atribuições que fossem necessárias, a seu juízo, para intervir na ordem educativa, em um contexto de sérios conflitos com a Igreja Católica”. A manutenção de todas as modalidades de educação, da infantil à superior, é considerada um meio necessário ao desenvolvimento nacional (art. 9, LGE/1993), sendo dada prioridade à educação pública (art. 27, LGE/1993).

Também consta do art. 3º da CFM/1917 o delineamento das competências do Estado mexicano, em matéria de educação (conforme será detalhado no item 3.4.1, abaixo, especificamente dedicado ao tema das competências), e a indicação dos critérios que devem fundamentar a prestação dos serviços educativos em seus diversos níveis. A Lei Geral de Educação (LGE), de 1993, vem a se somar à CFM/1917, na regulamentação do sistema de educação e dos fundamentos da educação nacional mexicana.

A Constituição mexicana estabelece que toda educação que o Estado forneça será gratuita (art. 3º, IV), e inclui a educação entre as obrigações dos mexicanos, sendo dever dos pais fazer com que seus filhos frequentem o ensino obrigatório (art. 31, I, da CFM/1917). O descumprimento desse dever específico dos pais no que tange à frequência escolar, todavia, não corresponde a um tipo penal específico no Código Penal Federal mexicano, embora o abandono de incapaz em geral seja crime no país. A responsabilização do Estado, por sua vez, restringe-se aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as determinações quanto às contribuições econômicas correspondentes à prestação do serviço público de educação, prevendo-se, ainda, sanções para todos aqueles que, mesmo que não sejam funcionários do Estado, as infringam (art. 3, VIII c/c art. 73, XXV da CFM/1917). Julgamos que se trata de uma

---

²⁵⁴ A tradução de todos os artigos da legislação mexicana e de citações de autores consultados em outro idioma contidos no corpo do texto da tese é de responsabilidade da autora.

responsabilização limitada, diante das inúmeras formas existentes de violação a esse direito.

Embora não nos dediquemos, nesta tese, a analisar os compromissos internacionais firmados pelo México em matéria de educação, restringindo-nos aos termos da Constituição Federal e da LGE, verificamos, com base em Barba Casillas (2011, p. 5), que o fortalecimento internacional do direito à educação da década de 1990 influenciou alterações no ordenamento jurídico interno mexicano, no sentido de promover uma maior proteção a esse direito. Outro efeito bastante interessante do fortalecimento internacional do direito à educação percebido no México foi a apropriação da temática da educação com base na perspectiva do direito, por parte de pesquisadores de outras áreas além dos juristas. Nas palavras de Latapí (2009, p. 256):

Por anos considerei que o direito à educação era um tema relativamente marginal na investigação educativa, um tema especializado do qual deveriam se ocupar os juristas para melhorar as disposições legais. É provável que assim o tenham considerado outros muitos investigadores da educação, a julgar pela ausência quase total de trabalhos sobre o tema nos dez congressos nacionais de pesquisa educativa.

O autor esclarece que sua perspectiva mudou profundamente, a partir de 2005, quando teve a oportunidade de servir como embaixador do México na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, sigla em inglês), observando que, no cenário internacional, o direito à educação é um referencial essencial para promover e avaliar as obrigações fundamentais dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação à educação. Refletindo sobre violações ao direito à educação, ocorridas no México, Latapí manifesta sua incompreensão em relação à falta, reportada por ele, de denúncias ou demandas de caráter jurídico contra elas. Destaca o autor:

Essas situações denunciam algo muito grave tanto em relação à estrutura jurídica do país (a legislação e os recursos processuais disponíveis) como em relação às percepções da sociedade para que ocorram impunemente esse tipo de violações a um direito humano fundamental. (LATAPÍ, 2009, p. 256, 257).²⁵⁵

---

²⁵⁵ “Algo muy serio delatan estas situaciones tanto en la estructura jurídica del país (la legislación y los recursos procesales disponibles) como en las percepciones de la sociedad, para que ocurran

Considerando o fato de que o México é um Estado Federal, além de ser garantido pela Constituição Federal, o direito à educação também se encontra protegido pelas Constituições dos Estados-membros e pelas Leis Orgânicas Municipais. No Estado de Aguascalientes, por exemplo, a Constituição Estadual vigente, de 1950 (que substituiu a Constituição estadual de 1917), dedicou, pela primeira vez, um artigo à educação, ressaltando que “[a] educação popular será motivo de especial atenção do Estado” (art. 6º). Segundo Barba Casillas (2011, p. 5), “[...] eram os anos de federalização²⁵⁶ centralizadora na gestão da educação e a Constituição local não outorgava poderes expressos sobre a matéria nem ao Congresso nem ao governador, somente remetendo aos poderes concedidos ou conferidos pela Constituição da República”. O autor enfatiza, ainda, que, em matéria de educação, a Constituição de Aguascalientes somente sofreu reformas em 1997, influenciadas pelo “[...] fortalecimento internacional do direito à educação nos anos noventa” e pelo “[...] marco da modernização educativa promovida pelo governo de Carlos Salinas”. Em um processo análogo ao federal, a reforma constitucional esteve acompanhada de uma nova lei de educação estatal. O art. 6º da Constituição de Aguascalientes, que usava uma linguagem vaga e imprecisa, em matéria de definição de direitos e obrigações, passou a prever a educação como um direito de todos e um dever jurídico do Estado e seus municípios, em relação à educação pré-escolar, primária e secundária, devendo o Estado, além disso, promover e atender à educação média. Como a reforma promovida no art. 3º da Constituição Federal, que passou a estabelecer que “[t]odo indivíduo tem direito a receber educação”, aconteceu em 1993, somente quatro anos depois a Constituição Estadual de Aguascalientes teve o seu texto reformado, no sentido de dar novo contorno ao direito à educação como um direito de todos e um dever do Estado.

A estrutura primordial da educação básica pública encontra-se na CFM/1917, que define os níveis nos quais se divide a educação. No México, a educação básica compreende, segundo disposição constitucional, três níveis: educação pré-escolar,

---

impunemente semejantes violaciones a un derecho humano fundamental.” (LATAPÍ, 2009, p. 256, 257).

²⁵⁶ O uso do termo *federalização* pelos diferentes autores mexicanos adquire um significado específico de acordo com as circunstâncias políticas e históricas às quais fazem referência. O processo de federalização dos anos 1920 e 30, por exemplo, representou uma centralização do sistema. Já o processo de federalização da década de 1990 levou a uma descentralização do sistema, trazendo uma distribuição das funções educativas entre as três esferas de governo, como resultado da configuração de um novo federalismo educacional regulamentado pela LGE/1993.

primária e secundária. A obrigatoriedade da educação alcança a educação básica e a educação média superior (art. 3º da CFM/1917).²⁵⁷ Conforme a LGE/1993, a idade mínima para ingressar na educação básica em nível pré-escolar é de três anos e, para o nível primário, de seis anos, cumpridos em 31 de dezembro do ano de início do ciclo escolar (art. 65).²⁵⁸ A lei não prevê as idades para o início da educação secundária e média superior. A educação dos menores de quatro anos também é constitucionalmente garantida no México, não sendo, entretanto, obrigatória antes dessa idade (art. 3º, inc. V da CFM/1917 e art. 9, art. 12, inc. VIII, art. 13, inc. I, e artigos 16, 20, 39, e 40 da LGE/1993).

O Organograma 3, a seguir, ajuda a visualizar melhor as etapas da educação obrigatória no México, sendo importante ressaltar que foi elaborado com base nos dispositivos acima citados da CFM/1917 e da LGE/1993. Em seguida, complementaremos o teor do organograma com informações obtidas no documento *Dados Mundiais da Educação*, México, 2010/11, elaborado pela UNESCO (2010).

---

²⁵⁷ Art. 3. [...] La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

²⁵⁸ Artículo 65. [...] I. [...] La edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de 3 años, y para nivel primaria 6 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar. [...]

Organograma 3 – Etapas da educação obrigatória no México

Fonte: Elaboração da autora com base na CFM/1917, na LGE/1993.

A educação pré-escolar tem o objetivo de favorecer o desenvolvimento físico, cognoscitivo, afetivo e social da criança. Apesar de ser um nível de educação obrigatória para crianças de quatro e cinco anos e de ter duração de três séries, não é mais um requisito para cursar a educação primária, desde 2009. A educação primária é geralmente frequentada por crianças entre seis e 11 anos de idade, com duração de seis anos, e requisito essencial para se cursar a educação secundária. A educação pré-escolar e a primária são oferecidas em três modalidades: geral, indígena e cursos comunitários, sendo que a primária é oferecida também na modalidade para adultos. A educação secundária é obrigatória desde 1993, tem duração de três anos e se divide nas seguintes modalidades: geral, para trabalhadores, técnica, secundária e para adultos. Geralmente cursada entre os 12 e 14 anos, a educação secundária é propedêutica para os níveis médio profissional ou médio superior e para a posterior educação superior (UNESCO, 2010, p. 15).

3.3 De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico mexicano?

Os contornos normativos específicos do federalismo cooperativo mexicano na promoção do direito à educação pública básica e média superior, em condições de igualdade entre os entes federativos, incidem sobre uma realidade fática. Ainda que não tenhamos, nesta tese, a intenção de medir concretamente os impactos da legislação sobre essa realidade, nem nos proponhamos examinar as discrepâncias entre a legislação e a sua aplicação prática, é fundamental conhecermos sobre que realidade fática incide o ordenamento jurídico. Somente assim poderemos levantar questionamentos acerca da sua adequação.

No item 1.2 do Capítulo 1, apresentamos o ideal da igualdade, discutindo a acepção material de igualdade, orientada pelo critério socioeconômico, e a dimensão geográfica da desigualdade, além da perspectiva restritiva da igualdade adotada nesta tese. Neste item, retrataremos, inicialmente, desigualdades entre os entes federativos mexicanos que sejam relevantes para o nosso estudo, procurando, em seguida, responder à questão proposta: De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico mexicano?²⁵⁹

No México, a dimensão geográfica da desigualdade de que trata Novotný (2007) está fortemente relacionada à dimensão horizontal da desigualdade enfocada por Stewart (2000), concernente, no caso específico analisado, a desigualdades entre grupos culturalmente formados especialmente definidos de acordo com a etnicidade.

A Figura 2, que segue, deixa evidente essa relação, demonstrando que a questão regional mexicana passa pela concentração da população indígena em seu território. O mapa do lado esquerdo apresenta a classificação socioeconômica dos Estados-membros do México, elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) mexicano, que divide o país em sete regiões. Embora, em termos gerais, seja possível verificar uma divisão entre Estados-membros mais bem classificados, na parte superior, e Estados-membros com classificações mais

---

²⁵⁹ Por ordenamento jurídico mexicano entenda-se a CFM/1917, a LGE/1993, a Lei de Coordenação Fiscal e a Lei Orgânica da Administração Pública.

desfavoráveis, na parte inferior do território nacional, o Distrito Federal rompe essa tendência, despontando como uma ilha com a melhor classificação do país em uma região que está em um patamar intermediário, assim como os Estados-membros Jalisco e Aguascalientes, que fazem parte do segundo grupo mais bem qualificado, mas ficam na parte inferior do território mexicano. O mapa do lado direito, por sua vez, mostra os Municípios nos quais existe uma concentração de 40% (quarenta por cento) ou mais de população indígena, sendo que os pontos em vermelho indicam Municípios com concentração de 70% (setenta por cento) ou mais de população indígena. A confrontação dos dois mapas revela que os três Estados-membros com a pior classificação socioeconômica do país têm alta concentração de população indígena. Os outros dois Estados-membros com prevalência de Municípios com 70% (setenta por cento) ou mais de população indígena são Yucatan e Quintana Roo, os quais estão em um patamar intermediário, em termos socioeconômicos. Além disso, alguns outros Estados-membros têm regiões com grande concentração de população indígena, como é o caso do sul de Chihuahua e partes de Durango, Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Veracruz, Hidalgo e Puebla.

A Figura 3, por sua vez, é mais voltada à temática da educação especificamente, indicando o desempenho dos Estados-membros do México no PISA 2009, em relação à média nacional. No mapa à esquerda, temos o México dividido por Estados-membros e, no mapa à direita, o país dividido em dois grupos: o verde, composto pelos Estados-membros que atingiram ou superaram a média nacional no PISA 2009, e o vermelho, composto pelos Estados-membros que não atingiram essa média. No Gráfico 2, exibem-se as médias de cada Estado-membro no PISA 2009.

A média nacional mexicana no PISA 2009 foi de 420 pontos, 18 pontos a mais do que a média da América Latina, de 402 pontos, e bem abaixo da média da OCDE, de 497 pontos. Conforme esclarecido no item correspondente do capítulo anterior (2.3), consideramos como média o resultado da soma dos desempenhos em matemática, ciência e leitura dividido por três. Assim, convém levar em conta, também em relação às análises sobre o México, todas as ressalvas já feitas quanto às análises sobre o Brasil.

Figura 2 - Classificação socioeconômica dos Estados-membros do México e localidades com 40% ou mais de população indígena

Fonte: INEGI, 2004 e CDI, 2000 (traduzidos e adaptados pela autora).

Figura 3 – Desempenho dos Estados-membros do México em relação à média nacional no PISA 2009

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do INEE, 2010.

O primeiro ponto que nos chama a atenção, ao confrontarmos o mapa à direita da Figura 3 com o mapa à esquerda da Figura 2 é o fato de não existir uma perfeita correspondência entre os Estados-membros que têm uma melhor classificação

socioeconômica e os Estados-membros que obtiveram desempenho na média ou acima da média nacional no PISA 2009. Assim, por exemplo, Coahuila, embora faça parte do segundo grupo mais bem classificado, não alcançou a média nacional, estando 22 pontos abaixo dessa média e apresentando o sexto pior desempenho do país. A ausência dessa correspondência chamou igualmente a atenção de pesquisadores mexicanos, os quais a justificam com base no argumento de que os Estados-membros com melhor classificação socioeconômica e melhor capacidade financeira não necessariamente apresentam uma eficiente capacidade de gestão do sistema de educação, ainda mais necessária no processo de descentralização que se estabeleceu no México, a partir da década de 1990. Sustenta-se que há, no país, uma grande desigualdade na capacidade de gestão da educação pelos diferentes entes federativos (ARNAUT; GIORGULI, 2010), devendo-se observar o processo de construção da capacidade de gestão do sistema educativo (TAPIA URIBE, 2004, p. 372).

As desigualdades entre os diferentes Estados-membros, em termos de desempenho no PISA 2009, distribuem-se de maneira bastante irregular no território mexicano, havendo Estados-membros com um desempenho na média ou acima da média, em regiões nas quais todos os outros Estados-membros que os circundam estão abaixo da média, como é o caso de Baja California, Chihuahua e Quintana Roo. Entretanto, é importante salientar que, desses três Estados-membros, somente o desempenho de Chihuahua foi expressivamente superior à média, com uma diferença de mais de 20 pontos, enquanto os desempenhos de Baja California e Quintana Roo foram exatamente na média, de 420 pontos. Ainda assim, o desempenho de Quintana Roo foi sensivelmente superior ao dos seus vizinhos Yucatán e Campeche, ambos de 407 pontos. Mais um aspecto relevante, no tocante a esse Estado-membro, é a grande concentração de população indígena que apresenta.

Malgrado o uso dos resultados do PISA 2009, nesta pesquisa, tenha fins meramente ilustrativos, os dados levam a achados interessantes que confirmam a necessidade de um sistema de forte cooperação entre os Estados-membros e o governo federal, na prestação de serviços educativos.

Observamos, por fim, que nenhum dos Estados-membros mexicanos atingiu a média da OCDE, de 497 pontos, tendo sido as três maiores médias, no México, a do

Distrito Federal, de 457 pontos, seguido dos Estados-membros Nuevo León, de 446, e Chihuahua, de 444. As três médias mais baixas foram as de Guerrero, de 367, Chiapas, de 382, e Tabasco, de 385, sendo que, nos dois primeiros, há grande concentração de população indígena. Em relação à média da América Latina, de 402, somente cinco Estados-membros mexicanos tiveram desempenho inferior.

Gráfico 2 – Média por Estado-membro do México no PISA 2009

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do INEE, 2010.

Como membro da OCDE, o México vem sendo cobrado constantemente a fortalecer seu sistema educacional e atingir resultados mais próximos da média dos países da organização, em matéria de educação, tanto em termos de acesso quanto em termos de qualidade, para o qual celebrou inclusive, recentemente, compromissos com a própria OCDE.²⁶⁰ Esse esforço de fortalecimento do sistema educacional e de melhoria da sua capacidade de gestão tem produzido resultados importantes, na qualidade da educação no país. Exemplo disso foi o desempenho do México no exame de matemática do PISA, no ano de 2009, tendo sido o país que mais evoluiu em comparação ao ano de 2003 (FIERRO EVANS; TAPIA GARCÍA; ROJO PONS, 2009). Por outro lado, mesmo depois do avanço registrado, o México continua aquém da média da OCDE em todas as modalidades de avaliação, mas, como o Gráfico 2 deixou claro, a dificuldade

²⁶⁰ Por exemplo, o Acordo de Cooperação México-OCDE para melhorar a qualidade da educação das escolas mexicanas, celebrado em 2010.

de atingir resultados mais próximos à média da OCDE é mais presente em alguns Estados-membros mexicanos do que em outros.

Os dados apresentados e discutidos anteriormente são usados nesta tese como um indicativo do desafio a ser enfrentado pelo México, em busca da igualdade na educação pública básica e média superior entre os seus entes federativos. O ordenamento jurídico mexicano expressa a preocupação da busca da igualdade e da equidade, no que se refere à educação pública básica e média superior, dentro do Estado Federal. A antecipação dessa discussão com enfoque na igualdade é basilar para determinar o olhar sobre o federalismo cooperativo mexicano quanto à educação.

A CFM/1917 reconhece, em seus primeiros artigos, a peculiaridade do povo mexicano, de formação pluricultural (art. 2, *caput*, CFM/1917), e toma a especificidade da comunidade indígena na formação da nação como critério para definir o modelo da educação pública básica e média superior, em seu território. A educação vem elencada entre as obrigações das autoridades mexicanas por meio das quais buscarão superar as carências e os atrasos que afetam as comunidades indígenas (art. 2, B, II e V, CFM/1917). Ademais, a Constituição inclui a melhoria da equidade e qualidade da educação como função do Instituto Nacional para a Avaliação da Educação (INEE) (art. 3, IX, c, CFM/1917), inserindo a equidade na qualidade do sistema educativo como objetivo a ser perseguido igualmente na formação dos profissionais da educação básica (vide disposições transitórias do Decreto de 12/11/2002, que modifica os artigos 3 e 31 da CFM/1917).²⁶¹

O Capítulo III da LGE/1993 vem a delinear um modelo do sistema educativo com uma série de atividades e medidas traçadas, a fim de atingir condições que permitam o exercício pleno do direito à educação, uma maior equidade educativa e igualdade de oportunidade de acesso e permanência dos estudantes, com preferência a

---

²⁶¹ Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que la impartición de la educación preescolar es una profesión que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo. (art. 4, Transitorios, DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 12/11/2002).

grupos e regiões de maior atraso educativo e que enfrentam condições econômicas desvantajadas (art. 32 da LGE/1993).²⁶²

A formação e a atuação dos professores também é enquadrada em termos de equidade e igualdade em matéria de educação, na medida em que a previsão infraconstitucional determina às autoridades educativas, no âmbito de suas competências, o desenvolvimento de programas de apoio a professores que prestem serviços em áreas isoladas ou marginalizadas, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento das comunidades em atraso (art. 33 da LGE/1993).²⁶³

Na busca da equidade educativa, por meio do exercício de uma função compensatória, como se verá mais detalhadamente no item 3.4.3, a seguir, a lei permite à autoridade educativa federal, em caráter temporário, o exercício de atividades na educação básica de forma concorrente às outras entidades federativas (art. 35 da LGE/1993).²⁶⁴

Na interpretação de Ruíz Fierro (2008, p. 52-53), na LGE/1993, a igualdade e a equidade são fundamentos que se entrelaçam para dar as bases do sistema educativo mexicano e decorrem da própria problemática que justificou a descentralização educativa, que o autor nomeia da seguinte forma:

[...] a insuficiente cobertura da demanda educativa, a baixa qualidade da educação, a alta deserção, a baixa média de anos estudados, as disparidades regionais, o distanciamento entre a autoridade e a escola, a densa rede de trâmites e procedimentos, a responsabilidade desigual entre escola, pais e comunidade, assim como a ambiguidade de

---

²⁶² Art. 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7º y 8º de esta Ley.

²⁶³ Artículo 33.- Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: [...] II.- Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar [...]

²⁶⁴ Artículo 35.- En el ejercicio de su función compensatoria, y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas.

atribuições entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Uribe (2012, p. 17), tratando da temática da educação no México, em estudo para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), aponta três eixos de ação para os anos de 2012-2018: qualidade do aprendizado, cobertura e retenção e equidade, com o oferecimento de oportunidades educativas e qualidade para 6,5 milhões de crianças e jovens que habitam em zonas indígenas e de alta marginalização.

Embora tanto a CFM/1917 quanto a LGE/1993 tratem do tema da equidade, não encontramos uma definição legal precisa do termo ou da forma como se pode aferir e promover a equidade na educação básica pública e média superior, no México.

3.4 Federalismo cooperativo mexicano em matéria de educação básica pública e igualdade na educação entre entes federativos

Esta tese trata de Estado federal e igualdade na educação básica pública, partindo da premissa de que a garantia de igualdade de acesso e qualidade na educação básica pública entre os entes federativos de um determinado Estado Federal seja fundamental para a criação de condições para uma sociedade mais igual, em termos socioeconômicos. No item 3.3, acima, procuramos refletir sobre de que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos fala o ordenamento jurídico mexicano, com base em dados concretos para a verificação da legislação.

Neste item 3.4, pretendemos verificar os contornos normativos específicos do federalismo cooperativo mexicano, em matéria de educação pública básica e média superior, e a promoção da igualdade entre os entes federativos mexicanos, nesses níveis educacionais. A construção argumentativa e a análise dessa relação serão feitas com base na distribuição de competências legislativas e de competências materiais ligadas à educação pública básica e média superior, na CFM/1917 e na LGE/1993 (3.4.1), na previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação pública básica e média superior (3.4.2) e nos mecanismos institucionalizados para a superação das desigualdades entre os entes federativos, no que concerne à educação pública básica e média superior, ou seja, dos mecanismos de compensação (3.4.3) e dos mecanismos de colaboração (3.4.4).

3.4.1 Distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação pública básica e média superior

Para tratar do federalismo cooperativo mexicano na área da educação e para que possamos explorar adequadamente os mecanismos de compensação e de colaboração previstos para essa área, é preciso lançar algumas bases sobre o tema da repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos. Neste item, nossa intenção é, pois, efetivar uma análise geral a propósito da distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos, no que tange à educação básica pública.

Nos subitens a seguir, evidenciaremos as principais competências determinadas pela CFM/1917, com as complementações da LGE/1993.²⁶⁵ As competências legislativas traçam uma moldura com base na qual os entes federativos mexicanos poderão, posteriormente, legislar em matéria de educação básica pública, atribuindo de modo exclusivo²⁶⁶ (ou privativo) e concorrente os poderes de regular a matéria. Já as competências materiais trazem os moldes administrativos dessa atuação, também determinando as matérias de exclusividade e concorrência, assim como de colaboração na administração da educação pública básica e média superior. As competências legislativas e materiais relativas à educação pública básica e média superior encontram-se detalhadas e sistematizadas nos quadros constantes dos Apêndices B e D desta tese (Apêndice B – Competências legislativas na área da educação na CFM/1917; Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993).

---

²⁶⁵ É importante enfatizar que, cada vez que a LGE/1993 trata de entidades locais, está tratando de Estados-membros. Quando alguma competência abrange os Municípios, especificamente, eles são citados expressamente.

²⁶⁶ Conforme antecipado na nota de rodapé n. 25 do Capítulo 1, não distinguimos competências privativas de exclusivas e optamos, em geral, por utilizar competências privativas, nesta tese. Neste capítulo especificamente, entretanto, preferimos usar o termo *exclusiva*, por ser este o termo usado na legislação mexicana.

3.4.1.1 Competências legislativas²⁶⁷

O primeiro artigo da CFM/1917 que trata da competência legislativa do Congresso Nacional em matéria de educação é o art. 3º, VIII, com um rol amplo e genérico de competências legislativas. O Congresso Nacional deve legislar com o fim de unificar e coordenar a educação, em todo o país, editando as leis necessárias à distribuição conveniente do exercício da função educativa entre a União, os Estados-membros e os Municípios e à fixação das contribuições econômicas correspondentes a esse serviço público, além do estabelecimento das sanções aplicáveis aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as disposições relativas, e o mesmo para todos aqueles que as infringjam (art. 3º, VIII). Esse dispositivo antecipa, parcialmente, os termos do art. 73 da CFM/1917, que é o artigo especificamente voltado a enunciar as competências legislativas do Congresso Nacional, em geral.

Além de reiterar os termos do art. 3º, VIII, o art. 73, XXV determina que cabe ao Congresso Nacional legislar sobre tudo o que se refira às escolas rurais, elementares, superiores, secundárias e profissionais, de pesquisa científica, de belas artes e de ensino técnico, escolas práticas de agricultura e mineração, de artes e ofícios, museus, bibliotecas, observatórios e demais institutos atinentes à cultura geral, que são estabelecidos, organizados e mantidos pela União. Por fim, ao lado das competências legislativas explícitas em matéria de educação, acima indicadas, convém observar os poderes implícitos do Congresso Nacional ligados às suas competências explícitas. Esses poderes constam do último item do art. 73 da CFM/1917, o item XXX, que define que compete ao Congresso Nacional expedir todas as leis que sejam necessárias ao objetivo de tornar efetivas as competências anteriores e todas as outras concedidas pela Constituição Federal aos poderes da União.

Os Estados-membros, por sua vez, têm o seu campo de competências determinado por exclusão. Assim, o art. 124 fixa, como competências remanescentes ou residuais, que as competências que não estiverem expressamente concedidas aos funcionários federais pela Constituição Federal se entendem reservadas aos Estados-membros. Desse modo, as reformas promovidas no artigo 73 têm impacto direto na

---

²⁶⁷ Conforme ressaltamos acima, para maior detalhamento e análise sistematizada da matéria, verificar o Apêndice B - Repartição de competências legislativas na área da educação na CFM/1917.

abrangência do art. 124 da CFM/1917, conhecido como cláusula residual. Os Municípios, por fim, não têm competência legislativa em matéria de educação.

O art. 73 não qualifica as competências ali elencadas como privativas. Nesse cenário, pesquisadores que se debruçaram sobre o tema parecem entender que se trata de competências concorrentes, na medida em que sustentam que, caso a União não as exercite, podem os Estados-membros fazê-lo (ABARCA MORENO, 2001, p. 115-116). Por outro lado, há quem defenda que as competências do Congresso Nacional, disciplinadas no art. 73 da CFM/1917, representam um limite à descentralização em matéria de educação no México, uma vez que o Congresso tem a competência de distribuir as responsabilidades relativas à educação entre os níveis federativos, sem ter de levar em conta as legislações estaduais (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 50).

A análise dos dispositivos acima deixa clara uma grande concentração de poderes na União, em matéria de educação. A Constituição mexicana não detalha a distribuição do exercício da função educativa entre os diferentes entes federativos, nem fixa as contribuições econômicas correspondentes a esse serviço público, deixando essas importantes definições a cargo da União, determinando como único limite os critérios constitucionais que devem fundamentar a prestação dos serviços educativos em seus diversos níveis.

Ainda que a União concentre um amplo rol de competências legislativas, não observamos, entre elas, a competência para editar leis que, por sua matéria, poderiam ter um importante papel no sentido de promover a igualdade entre os entes federativos quanto à educação, a exemplo de leis para o estabelecimento de um plano nacional de educação ou para a fixação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação.

Em lugar de um plano nacional de educação estabelecido por lei, o que há são programas setoriais vagos, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, que consistem em políticas de governo elaboradas para cada legislatura presidencial, com período de duração correspondente aos dos mandatos presidenciais.²⁶⁸ Enxergamos essa questão

---

²⁶⁸ O Plano Nacional de Desenvolvimento em vigor atualmente é o 2013-2018, para o mandato do Presidente Enrique Peña Nieto.

como uma limitação do ordenamento jurídico mexicano, na medida em que não se verifica um programa de Estado para a educação, mas sim um programa de governo. A diferença fundamental entre os dois tipos de programa é que um programa de Estado vincularia, idealmente, mais de uma legislatura, não oscilando ao sabor de preferências políticas. Quanto aos salários dos professores, salientamos que são negociados anualmente pelo SNTE. Vale anotar que o SNTE é uma instituição poderosa no México, com uma grande capacidade de mobilização política em todo o país²⁶⁹ (CÁRDENAS, 2013).²⁷⁰

3.4.1.2 Competências materiais²⁷¹

As competências materiais concernentes à educação pública básica e média superior são contempladas mais detalhadamente na LGE/1993, após uma genérica previsão constitucional prevista no art. 3º da CFM/1917. A LGE/1993 é a lei que regulamenta o art. 3º da CFM/1917, realizando uma clara distribuição de competências materiais exclusivas e concorrentes, quais sejam: competências concorrentes entre as autoridades educativas federal, dos Estados-membros e dos Municípios (arts. 1º, 3º e 15 da LGE/1993); competências exclusivas da autoridade educativa federal (art. 12 da LGE/1993); competências exclusivas das autoridades educativas dos Estados-membros (art. 13 da LGE/1993); competências concorrentes das autoridades educativas federal e dos Estados-membros (art. 14 da LGE/1993); e as competências do Distrito Federal (art. 16 da LGE/1993).

Iniciaremos nossa análise pela exposição da distribuição de competências materiais exclusivas às autoridades educativas federal e às dos Estados-membros, para depois analisarmos suas competências materiais concorrentes.

---

²⁶⁹ Em fevereiro do ano em curso, a então Presidente do SNTE, Elba Esther Gordillo, que estava há mais de 23 anos à frente do Sindicato, foi detida sob acusações de crime organizado e de operações financeiras irregulares (LÍDER..., 2013).

²⁷⁰ Entrevista concedida via Skype em 21/06/2013 pelo Professor Sergio Cárdenas Denham, Doutor em Educação pela Universidade de Harvard e Professor Investigador Titular da Divisão de Administração Pública do Centro de Investigação e Docências Econômicas (CIDE), A. C., no México.

²⁷¹ Conforme destacamos acima, para maior detalhamento e análise sistematizada da matéria, verificar o Apêndice D – Repartição de competências materiais na área da educação na CFM/1917 e LGE/1993.

Quanto às competências materiais exclusivas da autoridade educativa federal, quanto à educação pública básica e média superior, observamos, em primeiro lugar, as competências ligadas à padronização do sistema educativo nacional mexicano, por meio da unificação, do planejamento e da programação em matéria de educação e de formação de professores. Citamos as seguintes: (i) determinar os planos e programas de estudos da educação pré-escolar, primária, secundária e normal para toda a República, considerando a opinião dos governos dos Estados-membros (art. 3, III da CFM/1907 e art. 12, I da LGE/1993); (ii) realizar o planejamento e a programação global do sistema educativo nacional, avaliá-lo e fixar as regras gerais da avaliação que os Estados-membros devam realizar (art. 12, XII da LGE/1993); (iii) tomar as medidas necessárias para garantir o caráter nacional da educação básica, normal e para a formação de professores da educação básica (art. 12, XIV da LGE/1993); (iv) regular um sistema nacional de formação, atualização, capacitação e melhora profissional para professores da educação básica (art. 12, VI da LGE/1993); (v) realizar exames de avaliação para certificar que os educadores e autoridades educativas são aptos a manter bom relacionamento com os educandos respeitando a Constituição, os tratados internacionais firmados e demais regras (art. 12, VII, da LGE/1993); e (vi) regular, coordenar e operar um padrão nacional de alunos, docentes, instituições e centros escolares, um registro nacional de emissão, validação e inscrição de documentos acadêmicos e estabelecer um Sistema Nacional de Informação Educativa (art. 12, X da LGE/1993). Entre todas as competências, ressaltamos, em vista do tema em discussão nesta tese, a competência material exclusiva do Executivo Federal de realizar programas compensatórios por meio dos quais apoie, com recursos específicos, os governos das entidades federativas com maiores atrasos educacionais, mediante a celebração de convênios em que se fixem parcelas de financiamento e ações específicas que as autoridades educativas locais devam tomar, para reduzir e superar esses atrasos (art. 34 da LGE/1993).

Outras competências materiais exclusivas da autoridade educativa federal mexicana que podemos citar, para educação pública básica e média superior, são: (i) estabelecer o calendário escolar para cada ciclo letivo de todos os níveis educacionais (art. 12, II da LGE/1993); (ii) elaborar e manter atualizados os livros de texto gratuitos, permitindo a participação dos diversos setores sociais comprometidos com a educação (art. 12, III da LGE/1993); (iii) autorizar o uso de livros de texto para a educação pré-escolar, primária e secundária (art. 12, IV da LGE/1993); (iv) fixar normas gerais para o

uso de material educativo para a educação pré-escolar, primária e secundária (art. 12, V da LGE/1993); (v) regular um sistema nacional de créditos, de revalidação e de equivalências que facilitem o trânsito de educandos de um tipo ou modalidade educativa a outro (art. 12, IX da LGE/1993); e (vi) fixar as normas gerais para a constituição e funcionamento dos conselhos de participação social (art. 12, XI da LGE/1993).

Em relação aos Estados-membros, encontramos, entre as competências materiais exclusivas no que tange à educação pública básica e média superior: (i) prestar os serviços de educação inicial, básica, incluindo a indígena, especial, assim como a normal e outras para a formação de professores (art. 13, I da LGE/1993); (ii) propor à autoridade educativa federal os conteúdos regionais a serem incluídos nos planos e programas de estudo para a educação pré-escolar, primária, secundária, normal e outras para a formação de professores da educação básica (art. 13, II da LGE/1993); (iii) prestar os serviços de formação, atualização, capacitação e melhoria profissional para os professores de educação básica, em conformidade com as disposições gerais fixadas pela autoridade educativa federal (art. 13, IV da LGE/1993); (iv) coordenar e operar um padrão estatal de alunos, docentes, instituições e centros escolares; um registro estatal de emissão, validação e inscrição de documentos acadêmicos e estabelecer um Sistema Estadual de Informação Educativa coordenado com o Sistema Nacional de Informação Educativa (art. 13, VII da LGE/1993); (v) participar, com a autoridade educativa federal, na operação dos mecanismos de ingresso, promoção no serviço docente e de administração escolar (art. 13, VIII da LGE/1993); (vi) ajustar, em seu caso, o calendário escolar para cada ciclo letivo da educação pré-escolar, primária, secundária, normal e outras para a formação de professores da educação básica, com respeito ao calendário fixado pela autoridade educativa federal (art. 13, III da LGE/1993); (vii) revalidar e outorgar equivalências de estudo da educação pré-escolar, primária, secundária, normal e para a formação de professores da educação básica, respeitando as normas gerais expedidas pela autoridade educativa federal (art. 13, V da LGE/1993); (viii) realizar a distribuição oportuna, completa, ampla e eficiente de livros de texto gratuitos e demais materiais educativos complementares que a autoridade educativa federal lhes forneça (art. 19 da LGE/1993).

Verificamos, da análise das competências materiais exclusivas dos Estados-membros acima elencadas, uma série de assuntos em relação aos quais os Estados-

membros estão vinculados à autoridade educativa federal, numa clara relação de subordinação (ii, iii, v, vi, vii, viii), dando a sensação de que cabe aos Estados-membros simplesmente executar tarefas em nome daquela entidade. Essa sensação é reforçada especialmente se considerarmos o amplo rol de competências legislativas e materiais exclusivas da entidade educativa federal.²⁷²

Ressaltamos, ainda, como competências materiais privativas dos Estados-membros fundamentais para a educação pública básica e média superior: (i) promover a participação direta das Prefeituras, para manter e fornecer o equipamento básico às escolas públicas estaduais e municipais (art. 15 da LGE/1993); (ii) coordenar-se entre si, com a finalidade de desenvolver atividades relativas à formação de professores, quando a qualidade dos serviços ou a natureza das necessidades tornem recomendável o desenvolvimento de projetos regionais (art. 20 da LGE/1993); (iii) prover aos municípios os recursos adequados para cumprir as atribuições e responsabilidades a cargo das autoridades educativas municipais (art. 15 c/c 26 da LGE/1993); e (v) fornecer os meios e a colaboração necessários para que o Executivo Federal verifique a correta aplicação desses recursos transferidos para educação, os quais devem ser aplicados exclusivamente na prestação de serviços e demais atividades educativas da própria entidade federativa (art. 25 da LGE/1993).

Na distribuição de competências materiais concorrentes, temos que a educação deve ser fornecida pela Federação, Estados-membros e Municípios, pelos seus organismos descentralizados e pelos particulares, com autorização ou com reconhecimento da validade oficial de seus estudos (art. 1º da LGE/1993). A prestação dos serviços educacionais da educação pré-escolar, primária e secundária, deve ser feita de forma federativa, em concorrência, conforme a distribuição da função social educativa (art. 3, LGE/1993).

Nesse sentido, as autoridades educativas de todos os entes federativos deverão tomar medidas tendentes a estabelecer condições para o pleno exercício do direito à educação de cada indivíduo, uma maior equidade educacional, assim como o alcance da

---

²⁷² Segundo Sergio Cárdenas (2013), há quem diga que os Estados-membros mexicanos prestam o serviço de educação quase como uma *franchising* da Mc Donalds, fazendo uma alusão ao grande controle que sofrem por parte da autoridade educativa federal.

efetiva igualdade de oportunidade de acesso e permanência nos serviços educacionais. Essas medidas estarão dirigidas preferencialmente aos grupos e regiões com maior atraso na educação ou que enfrentem condições econômicas e sociais de desvantagem consideradas na superação de desigualdades, na realidade mexicana (art. 32 da LGE/1993). Para tanto, os diversos entes poderão celebrar convênios para coordenar suas atividades, no sentido de promover a equidade na educação (art. 36 da LGE/1993).

A LGE/1993 dispõe expressamente competências materiais concorrentes entre as autoridades educativas federal e dos Estados-membros (art. 14 da LGE/1993), das quais vale ressaltar, para educação pública básica e média superior: (i) promover e prestar serviços educacionais, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva às autoridades educativas dos Estados-membros, de acordo com as necessidades nacionais, regionais e estaduais (art. 14, I da LGE/1993); (ii) determinar e formular planos e programas de estudo, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva da autoridade educativa federal (art. 14, II da LGE/1993); (iii) revalidar e outorgar de equivalência de estudos, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva das autoridades educativas dos Estados-membros, conforme as normas gerais expedidas pela autoridade educativa federal (art. 14, III da LGE/1993); (iv) editar livros e produzir outros materiais didáticos, distintos daqueles estabelecidos como atribuição exclusiva das autoridade educativa federal (art. 14, V da LGE/1993); e (vi) coordenar e unificar as atividades de ensino referidas na LGE/1993, com exceção daquelas de caráter exclusivo às respectivas autoridades educativas federal e dos Estados-membros (art. 14 da LGE/1993).

Aos Municípios restam competências concorrentes e residuais, tais como promover e fornecer serviços educacionais de qualquer tipo ou modalidade, sem prejuízo da concorrência com as autoridades educativas federal e dos Estados-membros (art. 15, LGE/1993); e realizar as seguintes atividades: editar livros e produzir outros materiais didáticos distintos daqueles estabelecidos como atribuição exclusiva da autoridade educativa federal; fornecer serviços bibliotecários, a fim de apoiar o sistema educativo nacional, a inovação educacional e a pesquisa científica, tecnológica e humanística; promover permanentemente pesquisas que sirvam de base para a inovação educacional; promover a pesquisa e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, e fomentar seu ensino e divulgação (art. 15 c/c 14, V-VIII da LGE/1993).

A forma como estão repartidas as competências legislativas e materiais concernentes à educação pública básica e média superior na CFM/1917 e na LGE/1993 revela a existência de um papel central da União, na promoção da igualdade entre os entes federativos nessa área, visto que a União concentra um amplo rol de competências que vão desde a fixação do currículo e capacitação docente à avaliação. O âmbito de competências dos Estados-membros é bastante restrito, podendo esses entes, por exemplo, propor à autoridade educativa federal os conteúdos regionais. Outra competência dos Estados-membros que nos pareceu interessante foi a de se coordenarem entre si, com a finalidade de desenvolver atividades relativas à formação de professores, quando a qualidade dos serviços ou a natureza das necessidades tornem recomendáveis o desenvolvimento de projetos regionais. Os Municípios, ainda que tenham, constitucionalmente, competência para prestar serviços de educação, na prática não o fazem, havendo raras exceções (CÁRDENAS, 2013).²⁷³

3.4.2 Previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação pública básica e média superior²⁷⁴

A CFM/1917 não prevê a vinculação e/ou a aplicação mínima de receitas em educação. De acordo com a LGE/1993, a União e os Estados-membros devem contribuir para a promoção da educação e concorrerão para o financiamento da educação pública e dos serviços educativos (art. 25). Contudo, assim como a CFM/1917, a LGE/1993 não fixa a vinculação de um percentual mínimo de receitas tributárias dos diferentes entes federativos para a educação, mas estabelece, todavia, que o montante anual que o Estado (União, Estados-membros e Municípios) destine ao gasto em educação pública e nos serviços educativos não poderá ser menor do que oito por cento do PIB do país. A questão que se coloca é que, diante de mecanismos os quais obriguem o Estado a cumprir esse dispositivo legal, o que se tem verificado é o percentual do PIB efetivamente investido em educação está bastante aquém dos 8% previstos em lei (tendo sido de 5,3%, em 2009).

---

²⁷³ Um exemplo é o Município de San Luis Potosí, capital do Estado-membro que tem o mesmo nome, no qual a qualidade é muito mal avaliada (CÁRDENAS, 2013), o que converge com a avaliação geral do Estado, conforme Gráfico 2 apresentado no item 3.3 deste Capítulo.

²⁷⁴ Para maior detalhamento e análise sistematizada da matéria, verificar o Apêndice F – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFM/1917 e na LGE/1993.

3.4.3 Mecanismos de compensação

Neste item, não cuidaremos dos mecanismos de compensação em geral existentes no México, mas temos o propósito bem específico e delimitado de apontar tão somente mecanismos de compensação que tenham impacto direto na prestação de serviços de educação pública básica e média superior, com especial enfoque na potencial promoção de igualdade entre os entes federativos, nessa área.²⁷⁵

Antes de fazer um detalhamento desses mecanismos de compensação, entretanto, convém ressaltar que a observância da função de compensação é dever expressamente previsto na Constituição mexicana, e pode fundamentar, em sua ausência, a aplicação de sanções aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as disposições relativas e o mesmo para todos aqueles que as infringam (art. 3, VIII c/c art. 73, XXV da CFM/1917).

É da competência do Congresso Nacional, conforme antecipado no item 3.4.1.1, acima, legislar com o fim de unificar e coordenar a educação em todo o país, editando as leis necessárias à distribuição conveniente do exercício da função educativa entre a União, os Estados-membros e os Municípios, à fixação das contribuições econômicas correspondentes a esse serviço público, além do estabelecimento das sanções aplicáveis aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as disposições relativas e o mesmo para todos aqueles que as infringam (art. 3, VIII c/c art. 73, XXV da CFM/1917).

A CFM/1917 não disciplina claros mecanismos de compensação em matéria de educação pública básica e média superior, sendo esses mecanismos encontrados em âmbito infraconstitucional.

Segundo a LGE/1917, o Executivo federal deve realizar programas compensatórios por meio dos quais apoie, com recursos específicos, os governos dos Estados-membros com maiores atrasos educacionais, mediante a celebração de

---

²⁷⁵ O México é apontado por Costa (2008, p. 200) como um país no qual os sistemas de coparticipação ou transferência de receitas não têm efeitos equalizadores importantes sobre a população e as regiões.

convênios²⁷⁶ em que se incluíam parcelas de financiamento e ações específicas que os Estados-membros devam tomar, para reduzir e superar esses atrasos (art. 34, LGE/1993).²⁷⁷ No exercício de sua função compensatória, pode o Executivo Federal, ainda, prestar serviços de educação básica e normal de maneira concorrente aos outros entes federativos, desde que se trate de atividades que promovam maior equidade educativa e que se deem em caráter temporário (art. 35, LGE/1993).²⁷⁸

A Lei de Coordenação Fiscal (LCF), de 1978, por sua vez, estabelece, em seu art. 25, oito Fundos de Contribuições Federais, sendo o primeiro deles o Fundo de Contribuições para a Educação Básica e Normal.²⁷⁹ Esses fundos correspondem a recursos que a federação transfere aos Estados-membros, ao Distrito Federal e, quando for o caso, aos Municípios, para diversos fins específicos, estando seus gastos condicionados à execução e ao cumprimento dos objetivos que a lei prevê, para cada tipo de contribuição federal. O Fundo de Contribuições para a Educação Básica e Normal encontra-se detalhado nos artigos 26 a 28 da LCF/1978, não havendo um fundo específico para a educação média superior.

Os Estados-membros recebem recursos federais não transferíveis para os gastos com educação, devendo ser aplicados exclusivamente na prestação desses serviços (art. 25 da LGE/1993).

---

²⁷⁶ Não fizemos um levantamento para saber o volume de convênios celebrados na prática, mas Sergio Cárdenas (2013), informa que os convênios, embora previstos em lei, não são muito utilizados na prática.

²⁷⁷ Artículo 34. Además de las actividades enumeradas en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos. La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.

²⁷⁸ Artículo 35. En el ejercicio de su función compensatoria, y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas.

²⁷⁹ Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal [...].

Conforme o art. 26 da LCF/1978²⁸⁰, por meio das contribuições do Fundo de Contribuições para a Educação Básica e Normal, os Estados-membros e o Distrito Federal receberão os recursos econômicos complementares que lhes permitam exercer as atribuições a si designadas de maneira exclusiva, nos artigos 13 e 16, respectivamente, da LGE/1993.

O art. 27 da LCF/1978²⁸¹ elenca todos os elementos com base nos quais se determinará, a cada ano, o montante do Fundo de Contribuições para a Educação Básica e Normal, envolvendo a utilização de fórmulas extremamente complexas que podem dificultar, a nosso ver, o controle do efetivo cumprimento do quanto previsto na lei. Além disso, a LGE preconiza que os governos dos Estados-membros devem se esforçar para fortalecer as fontes de financiamento da tarefa educativa e aumentar os recursos

---

²⁸⁰ Artículo 26. Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

²⁸¹ Artículo 27. El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos: I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente: a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación; b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la distribución de la totalidad de dicho Fondo se realizará cada año a nivel nacional entre los estados, de acuerdo con la siguiente fórmula (optamos por não transcrever as fórmulas).

En caso de que después de aplicar la fórmula anterior haya sobrantes en el fondo, éstos se distribuirán entre todos los estados de acuerdo a su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional; es decir, de acuerdo al segundo coeficiente de la fórmula. La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho fondo éste sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el año inmediato anterior.

orçamentais, em termos reais, para a educação pública. Vale ressaltar que os Municípios não recebem recursos para a prestação de serviços educativos (CÁRDENAS, 2013).

O art. 28 da LCF/1978,²⁸² por fim, determina que as autoridades educativas federal e dos Estados-membros e Distrito Federal se reúnam no mínimo uma vez por ano, com o objetivo de analisar alternativas e propostas que apoiem uma maior equidade e levem a uma melhor utilização dos recursos transferidos aos Estados-membros e Distrito Federal para a educação básica e, quando for o caso, a normal. Devem os Estados-membros e o Distrito Federal, nesse sentido, prestar as informações financeiras e operativas que lhes sejam requeridas por parte da autoridade educativa federal, a fim de que esta possa cumprir suas atribuições em matéria de planejamento, programação e avaliação do Sistema Educativo Nacional. Embora o artigo preveja reuniões no mínimo uma vez por ano, com o objetivo de analisar alternativas e propostas que garantam uma maior equidade e levem a uma melhor utilização dos recursos transferidos aos Estados-membros e ao Distrito Federal para a educação básica e, quando for o caso, a normal, a segunda parte do artigo dá a entender que a real função dessas reuniões é fazer com que os Estados-membros e o Distrito Federal prestem contas à autoridade educativa federal.

O Sistema Nacional de Coordenação Fiscal (SNCF) foi instituído na década de 1980, para a repartição de receitas entre a União, os Estados-membros e os Municípios, assim como a definição de responsabilidades concorrentes na administração, organização e execução de diversos programas, dentre os quais programas na área da educação. No entanto, esse sistema revela grandes deficiências, na medida em que o crescimento da arrecadação tributária federal não tem se refletido em maior participação dos Estados-membros e Municípios (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 23, 28, 29). No México, o governo federal, além de arrecadar a maior parte da receita fiscal (acima de 70%), exerce controle estrito sobre o uso dessa receita pelos governos estaduais e municipais (COSTA, 2008, p. 199).

---

²⁸² Artículo 28. Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal. Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

A SEP, autoridade educativa federal, determina o montante da transferência federal aos Estados-membros com base em três elementos: a) despesas correntes comprometidas (valor irredutível), destinadas, principalmente, ao pagamento dos funcionários da educação (que envolvem negociações anuais com o SNTE); b) as prioridades setoriais inseridas nos programas federais, tais como programas de capital (compensatórios), para a qualidade, a introdução de novas tecnologias etc.; e c) os recursos destinados aos governos estaduais para infraestrutura na área de educação (BARBA CASILLAS; ZORRILLA FIERRO, 2008, p. 29). A situação dos vários Estados-membros é muito desigual, tanto em relação aos recursos totais disponíveis quanto com respeito aos recursos por aluno. Ademais, Ruíz Fierro (2008, p. 49) aponta como um problema o fato de a SEP não considerar, para o cálculo do montante a ser repassado da esfera federal para os Estados-membros, os distintos pesos que os diferentes Estados-membros têm na capacidade de negociação com o SNTE, que, conforme antecipado no item anterior, é muito forte no país.²⁸³ A crítica do autor, todavia, dirige-se, em realidade, à LCF/1978, por não considerar, em seu art. 27, essas questões.

Uribe (2012, p. 5; p. 18), em estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, salienta a equidade como uma tarefa ainda pendente no México, país no qual fatores como a origem socioeconômica e a procedência geográfica continuam a determinar o acesso e a aprendizagem dos alunos. Os mais pobres sofrem com a escassez e a baixa qualidade de opções educativas, fazendo com que o sistema educativo atue como um reproduzidor de desigualdades sociais. Um maior e melhor investimento e um novo marco de financiamento, associados a uma melhoria na qualidade e na transparência do gasto público, são apresentados como mecanismos essenciais para que as metas de acesso e a melhoria da qualidade do sistema da educação sejam atingidas.

A ausência de uma disciplina clara quanto aos critérios de financiamento da educação e do modo de distribuição dos recursos arrecadados é, sem dúvida, uma das deficiências do sistema fiscal mexicano. Ademais, a descentralização da prestação dos serviços de educação sem a concessão de poderes aos governos estaduais para a tomada

---

²⁸³ Segundo Sergio Cárdenas (2013) diversos Estados-membros consideram uma “luta perdida” a negociação de salários com os trabalhadores da educação.

de decisões sobre aspectos fundamentais, principalmente aqueles relacionados a recursos, é apontada como limitação da descentralização do sistema educacional mexicano (RUÍZ FIERRO, 2008, p. 50). A razão é que os Estados-membros figuram como meros executores de políticas federais, tendo a sua autonomia bastante reduzida em matéria de gestão própria dos seus assuntos tributários e financeiros, os quais servem de base material da autonomia financeira, conforme antecipado no item 1.1 do Capítulo 1.

Além do fundo previsto na LCF/1978, a autoridade federal assume um papel de compensação entre Estados e regiões para alocar mais recursos para as entidades com maior atraso educacional, por meio, por exemplo, do Programa de Redução do Atraso Educacional. Esse programa foi iniciado em 1991, baseado em indicadores socioeconômicos, mas se restringiu a quatro estados primários. Outros programas compensatórios foram criados até o chamado Programa de Redução dos Atrasos em Educação Inicial e Básica - PAREIB. Esse programa se fundamenta numa combinação de indicadores socioeconômicos e educacionais por escola, procurando envolver os pais, autoridades, a comunidade local, e apoiar os professores, administradores escolares, pais e alunos dos três níveis da educação básica em todos os Estados do país (BARBA CASILLAS; ZORRILLA FIERRO, 2008, p. 30).

O marco institucional vigente para o financiamento educativo demonstra, segundo Uribe (2012, p. 25-28), limitações particularmente na educação básica, as quais se buscam superar nas medidas para o financiamento educativo, previstas entre 2012 e 2018. As limitações encontram-se no modo de distribuição de gastos entre a Federação e os Estados-membros, os quais aportam concorrentemente os recursos. Apesar disso, os recursos são investidos em um dos níveis educativos, em detrimento de outro. A doutrina reconhece a existência de problemas de desequilíbrio na distribuição de recursos entre os governos federais e estaduais (BARBA CASILLAS; ZORRILLA FIERRO, 2008, p. 35). De acordo com dados apresentados por Uribe (2012, p. xx), o governo federal foi responsável, em 2012, pelo financiamento de 75% da educação básica, 60% da educação média superior e 70% do ensino superior.

3.4.4 Mecanismos de colaboração

A colaboração entre os entes federativos se dará no exercício das suas competências concorrentes. Ressaltamos, na concorrência de atribuições entre União e Estados-membros mexicanos, quatro importantes matérias, em âmbito educacional: (i) a determinação e a formulação de planos e programas de estudo; (ii) o financiamento da educação pública e dos serviços educacionais; (iii) a coordenação e a unificação das atividades de ensino referidas na LGE/1993, por meio da celebração de convênios entre o Governo Federal e os governos de cada Estado-membro, com exceção daquelas de caráter privativo às respectivas Autoridades Educativas Federais e Locais; e (iv) a promoção e a prestação de serviços educacionais, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva, de acordo com as necessidades nacionais, regionais e estaduais.

É importante anotar que, segundo Costa (2008, p. 195, 202), “[...] o caso mexicano é o exemplo extremo de disjunção entre as definições constitucionais e o funcionamento efetivo das relações intergovernamentais”, havendo, na prática, instabilidade institucional nas relações intergovernamentais e um baixo grau de cooperação. Apesar da disjunção apontada, entendemos que, ao menos em matéria de educação pública básica e média superior, a CFM/1917 nos ajuda a compreender a forma como se dão essas relações.

O federalismo educacional no México, em seus contornos atuais, não dá lugar a uma verdadeira autonomia dos Estados-membros e Municípios, mas ao estabelecimento de um sistema de subordinação de funções, no qual a autoridade educativa federal se coloca como uma instância superior que não somente legisla sobre normas gerais, como também interfere de modo marcante em diversos assuntos que seriam, em tese, da competência material dos Estados-membros. Na suposta colaboração com a autoridade educativa federal, os Estados-membros e os Municípios não têm competência de decisão, na política educativa. Até mesmo a participação na definição dos conteúdos regionais a serem incluídos nos planos e programas de estudo para a educação pré-escolar, primária, secundária, normal e outras, para a formação de professores da educação básica, devem ser propostas à autoridade educativa federal (art. 13, II da LGE/1993). Quanto aos Municípios especificamente, embora a CFM/1917 e a LGE/1993 admitam a sua participação na prestação de serviços educativos, isso não se

verifica na prática, salvo raras exceções, não recebendo, os Municípios, recursos para a prestação dos serviços de educação.

Quanto à formação dos professores, a autoridade educativa federal coordena o Programa Nacional de Atualização de Professores Permanentes da Educação Básica em Serviço (PRONAP), um programa de âmbito federal que passou a operar em maio de 1996, com o objetivo de promover a atualização e a capacitação de professores em serviço. Paralelamente ao programa federal, cada Estado-membro tem buscado construir o seu próprio programa estadual de formação de professores (BARBA CASILLAS; ZORRILLA FIERRO, 2008, p. 34).

Se, por um lado, reconhecemos a importância da existência de uma linha para a condução da educação nacional, na medida em que a total independência dos Estados-membros na formulação de suas próprias políticas educativas poderia levar a 32 diferentes projetos, desvinculados uns dos outros, provocando uma atomização dentro da política educativa nacional (ABARCA MORENO, 2001, p. 39-40), por outro lado, observamos que uma atomização nesse sentido não é, necessariamente, um problema em si, em um Estado Federal. Retomando o argumento de Wildavsky (1988, p. 42), essas atomizações poderiam, inclusive, ser defendidas como necessárias à própria manutenção do sistema federal, que dependeria de variedade e diversidade.

4 O FEDERALISMO EDUCACIONAL NO BRASIL E NO MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Diversos Estados organizados sob a forma federativa têm as desigualdades na educação básica pública entre os seus entes federativos como uma preocupação relevante. É possível verificar estratégias comuns em diferentes Estados federais no combate a essas desigualdades em termos de arranjos federativos? Em que diferem as estratégias de distintos Estados federais? É possível encaixar essas estratégias em um modelo teórico específico e bem definido de federalismo? Que possíveis repercussões essas estratégias têm o potencial de produzir na promoção da igualdade no direito à educação básica pública no país como um todo? Que avaliação valorativa podemos fazer dessas estratégias? O que o Brasil pode aprender com a experiência de outros países? Com o que o Brasil pode contribuir para outros países?

Buscaremos oferecer respostas às questões acima propostas a partir de uma análise comparativa entre Brasil e México. Para tanto, um ponto importante a ser considerado é o cuidado que devemos ter ao analisarmos a legislação de um país que tem um idioma oficial distinto do nosso. Esse é um desafio que não pode ser negligenciado, inclusive com relação à cultura jurídica de cada país. Assim, é fundamental conhecermos a interpretação dada por autores mexicanos ao tema proposto a partir de um estudo de “[...] **direito** comparado e não simplesmente a **legislação** comparada” (grifos no original) (ASCARELLI, 1945, p. 7). Isso porque, ao realizarmos estudos comparados precisamos estar atentos ao fato de que

[...] estamos cada vez mais frequentemente em relação com homens, com juristas que receberam uma formação diferente da nossa, não raciocinaram seguindo os mesmos métodos, empregam conceitos distintos dos nossos, possuem uma visão de mundo e uma concepção do direito diferentes das nossas (DAVID, 1996, p. 10).

Ainda em atenção aos imperativos de uma pesquisa de direito comparado, buscamos enfrentar nosso tema central a partir de uma breve contextualização histórica, observando, também, alguns aspectos das relações que se estabelecem entre as normas jurídicas e a realidade social e política no Brasil e no México, verificando, para esse objetivo, além de legislação e doutrina, dados fornecidos por instituições oficiais.

Desse modo, a comparação entre sistemas jurídicos diversos propõe desafios e exige cuidado e rigor metodológicos. Esses desafios são, talvez, ainda maiores quando se pretende comparar Estados Federais. Isso porque, o caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos problematiza o teste de formulações teóricas (SOUZA, 2008a, p. 27).

Nesta tese, optamos por uma análise comparativa entre os sistemas jurídicos dos Estados federais brasileiro e mexicano com enfoque em suas soluções específicas para a promoção da igualdade na educação básica pública entre os seus entes federativos.

Como explicitado no Capítulo 1, nesta tese o direito comparado tem a função de lançar luzes sobre o nosso eixo principal de preocupação, que é o Brasil, permitindo uma reflexão sobre o nosso próprio ordenamento jurídico e, mais especificamente, sobre as nossas estratégias para a promoção da igualdade na educação básica pública entre os entes federativos. Convém ressaltar que consideramos essa igualdade como um bem em si a ser perseguido, além de uma forma de promover a almejada homogeneização das condições sociais e econômicas de vida no país como um todo.

Os Estados federais brasileiro e mexicano e seus respectivos arranjos federativos específicos em matéria de promoção da igualdade na educação básica pública entre os seus entes federativos, já apresentados separadamente nos Capítulos 2 e 3, serão aqui tratados em paralelo com o objetivo de facilitar a comparação dos seus aspectos mais relevantes. Assim, a fim de mantermos a coerência interna da tese, seguiremos, neste Capítulo, rigorosamente a mesma estrutura proposta para os dois capítulos precedentes.

4.1 Informações gerais sobre os Estados federais brasileiro e mexicano

Neste item, buscaremos apresentar semelhanças e diferenças entre os Estados Federais brasileiro e mexicano, que serão introduzidas a partir de uma comparação com base em dados de ordem geral relativos aos dois países, expostos na Tabela 1 a seguir.

O Brasil e o México são, nessa ordem, os dois países geograficamente mais extensos da América Latina. Embora ambos os países possuam grande extensão territorial, o Brasil é mais de quatro vezes maior do que o México. Por outro lado, o número de habitantes do Brasil (196,7 milhões) está longe de atingir o dobro do número de habitantes do México (116 milhões) (CIA, 2013).

Brasil e México participam de diversas organizações internacionais como OEA, OMC e ONU, sendo importante mencionar que, diferentemente do Brasil, o México é membro da OCDE. Trata-se de uma diferença relevante para o nosso tema de pesquisa na medida em que, por ser membro da OCDE, o México é cobrado pela instituição a atingir seus *standards* em diversas áreas, entre elas educação. Por outro lado, o peso dado a essa diferença deve ser relativizado na medida em que, por ser um parceiro chave (*key partner*) da organização, o Brasil também procura se aproximar dos seus *standards*, almejando a chance de vir a se tornar um membro.

Tanto o Brasil quanto o México encontram-se classificados entre os países que têm Índice de Desenvolvimento Humano - IDH elevado (PNUD, 2013, p. 154, 155), sendo importante ressaltar que ambos estão entre os 15 países do mundo que alcançaram maiores reduções no déficit em termos de IDH na última década, muito embora os seus rendimentos per capita no período de 1990-2012 tenham aumentado, em média, apenas 1% ou 2% por ano. De acordo com o *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a experiência desses países reflete a segunda estratégia que apresentou resultados mais positivos na redução no déficit em termos de IDH e que consiste, entre outras coisas, em priorizar o investimento público em setores que reforcem as capacidades das suas populações, como é o caso da educação, levada em conta para o cálculo do índice.

A sua experiência reflete a segunda estratégia que mais frutos deu no plano do desenvolvimento humano, e que consiste em dar prioridade ao investimento público no reforço das capacidades da população - nomeadamente através da melhoria dos serviços nos domínios da saúde, educação e alimentação - e em tornar as sociedades mais resilientes às ameaças e choques econômicos e ambientais, entre outros” (PNUD, 2013, p. 64).

No que concerne ao índice Gini, usado, conforme antecipado no Capítulo 1, como uma das formas de medir a desigualdade no âmbito dos Estados, tanto o Brasil

quanto o México se apresentam como países bastante desiguais. O México, entretanto, está em situação um pouco menos desconfortável do que o Brasil, com um índice de 47,2 em 2010 contra o índice de 51,9 do Brasil em 2012 (BM, 2013; CIA, 2013). Somente para que tenhamos uma ideia em termos mundiais (ainda que os anos de referência adotados para os diferentes países não sejam os mesmos), o México, com o índice de 2010, ocupa a vigésima quinta posição entre os países mais desiguais do mundo, enquanto o Brasil, com o índice de 2012, ocupa a décima sétima posição²⁸⁴ (CIA, 2013).

Tabela 1 – Comparação Brasil e México – dados gerais

Crítérios	Brasil	México
Área (km²)	8.514.877	1.964.375
População	197 milhões	116 milhões
IDH	85° no ranking mundial (0,775 - elevado)	61° no ranking mundial (0,775 - elevado)
Gini	51,9 (2012)	48,3 (2010)
% do PIB em educação (2009)	5,6	5,3

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do BM, 2013; CIA, 2013 e PNUD, 2013, p. 151, 154, 155.

Tratando especificamente do direito à educação, percebemos, com base em dados de 2009, que o Brasil e o México despendem um percentual aproximado dos seus PIBs nessa área. Enquanto o Brasil despendeu 5,7%, o México despendeu 5,3%. Quanto ao percentual gasto em educação em relação ao gasto público total, todavia, o percentual despendido pelo México é um pouco superior ao do Brasil, de 20,3% contra 16,8%. O Gráfico 3 abaixo permite visualizar melhor esses dados.

²⁸⁴ Depois de Lesoto, África do Sul, Botsuana, Serra Leão, República da África Central, Namíbia, Haiti, Colômbia, Honduras, Guatemala, Hong Kong, Tailândia, Paraguai, Bolívia, Chile e Panamá.

Gráfico 3 – Gasto educativo em 2009 no Brasil e no México

Fonte: BID, 2012, p. 21. Traduzido pela autora.

No Brasil e no México os Estados-membros têm o seu campo de competências privativas determinado por exclusão, competindo a esses entes federativos, como competências remanescentes ou residuais, tudo aquilo que não lhes for vedado pela Constituição Federal (art. 25, § 1º da CFB/1988 e 124 da CFM/1917). Nesse particular é possível observar, em ambos os países, uma redução do âmbito de competências dos Estados-membros em razão da ampliação das competências dos Municípios.

Tanto na estrutura federativa do Brasil quanto do México, a autonomia dos Estados-membros importa em capacidade de: (i) auto-organização, consistente na capacidade de elaborarem suas próprias Constituições Estaduais, em obediência aos limites estabelecidos na Constituição Federal; (ii) autogoverno, que se manifesta pela eleição dos membros dos seus próprios Poderes Legislativo e Executivo; (iii) autolegislação, consistente na capacidade de regerem-se pelas Constituições e leis que adotarem; e (iv) auto-administração, que se relaciona à estruturação de sua Administração de acordo com suas conveniências e necessidades. Ademais, tanto no Brasil quanto no México os Estados-membros têm receitas próprias. Entretanto, a concentração de recursos na União é muito marcante no México, havendo no Brasil um maior grau de descentralização.

No que concerne à divisão política dos Estados Federais analisados, uma importante questão que se coloca é saber se os Municípios são, ou não, entes federativos.

No Brasil, a Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º da CFB/1988) e que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18 da CFB/1988). Entretanto, como a CFB/1988 não declara expressamente, nesses termos, que os Municípios são entes federativos, José Afonso da Silva (2012b, p. 640), ao levantar a questão “E os Municípios transformaram-se mesmo em entidades federadas?” responde que a Constituição não o diz, observando que as onze ocorrências das expressões *unidade(s) federada(s)* e *unidade(s) da Federação* na CFB/1988 fazem referência tão somente aos Estados-membros e ao Distrito Federal. Concordamos, todavia, com Almeida (2007, p. 95-97) que, refutando o argumento de José Afonso da Silva, posiciona-se claramente no sentido de reconhecer os Municípios como integrantes da Federação brasileira na condição de entes federativos. Nossa concordância com Almeida baseia-se no modo como estão delineadas as competências privativas e a capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração dos Municípios brasileiros na CFB/1988 detalhados a seguir.

No México, o art. 40 da CFM/1917, no qual consta a cláusula federal mexicana, diferentemente da CFB/1988, não menciona os Municípios. Ademais, no art. 115 da CFM/1917, embora o Município livre seja mencionado como a base da divisão territorial e da organização política e administrativa dos Estados-membros, não há nenhuma menção expressa no sentido de que os Municípios seriam entes federativos. A forma como está redigida a Constituição mexicana, portanto, também abre espaço para a discussão acerca da necessidade de especificação mais clara das três esferas de governo da República Federativa Mexicana: federal, estadual e municipal.²⁸⁵ Após uma das reformas promovidas no art. 115 da CFM/1917, a questão foi levada à apreciação do

---

²⁸⁵ A situação de indefinição vivenciada pelo México também foi vivenciada pelo Brasil antes da promulgação da CFB/1988. Almeida (2007, p. 96), para quem a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, defende que o reconhecimento da autonomia dos Municípios na primeira Constituição republicana, “embora não explícito, pôde ser extraído de um dos seus artigos por via interpretativa”.

Judiciário por meio da Controvérsia Constitucional n. 6/1995 (Tijuana v. Presidência da República e outros), tendo demandado a atuação interpretativa da Suprema Corte mexicana em decisão de 1995. Na referida Controvérsia Constitucional, foi dada nova interpretação ao art. 115 da CFM/1917, concluindo-se que “os Municípios são constituintes dos Estados e, portanto, da Federação” (GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, 2005, p. 213 e 236, nota 13). Em 1999, o art. 155 passou por nova revisão, levando a doutrina a, mais uma vez, defender que os Municípios são entes federativos.

Segundo a literatura nacional brasileira, ao reconhecer os Municípios como entes autônomos e uma das esferas governamentais, o Brasil difere do padrão mais comum na maioria dos Estados Federais existentes, que costuma ter somente duas esferas de governo: a central e as regionais. Contudo, como vimos em relação ao México, essa peculiaridade não é exclusividade do Brasil, sendo possível afirmar, com apoio em Durazo Hermann (2009, p. 519), que o status constitucional dos Municípios é uma característica comum a todos os Estados Federais da América Latina.²⁸⁶

Os Municípios brasileiros e mexicanos têm competências legislativas privativas. No que concerne à capacidade de auto-organização dos Municípios, todavia, enquanto no Brasil é a própria Câmara Legislativa de cada Município que vota e aprova sua Lei Orgânica Municipal, no México a elaboração das leis dos Municípios cabe aos Estados-membros dos quais os Municípios fazem parte.²⁸⁷ Assim, a autonomia dos Municípios brasileiros sob a CFB/1988, ao menos em termos de auto-organização, encontra proteção que não se verifica em relação aos Municípios mexicanos.

A capacidade de autogoverno dos Municípios brasileiros e mexicanos se manifesta pela eleição dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo e a capacidade

---

²⁸⁶ “The most notable difference, and a feature common to all four Latin American federations, is the constitutional status of municipalities. Whereas municipalities are absent from the US constitutional text and are assumed to be the creatures of subnational government, the Latin American federations follow the colonial Iberian model (see, for instance, Spanish Constitution of 1812, arts. 309-323), which grants municipalities constitutional recognition and assigns them both jurisdiction and fiscal resources, effectively transforming them into a third tier in intergovernmental relations. Argentina, which had not originally granted its municipalities constitutional recognition, did so in the late 1980s - although at subnational, not federal, behest” (DURAZO HERMANN, 2009, p. 519).

²⁸⁷ Nesse sentido, mais uma vez, é possível observar um paralelo entre a Constituição mexicana em vigor e a Constituição brasileira anterior à de 1988, que também atribuía aos Estados-membros a competência para legislar sobre a organização municipal (ALMEIDA, 2007, p. 111).

de autolegislação se realiza mediante a elaboração das leis sobre as matérias de sua competência. A capacidade de auto-administração dos Municípios, por fim, relaciona-se à organização, manutenção e prestação de serviços de interesse local. Especificamente quanto às receitas próprias, embora os Municípios brasileiros e mexicanos também tenham receitas próprias, a concentração de recursos na União é muito marcante no México, conforme antecipado, havendo no Brasil um maior grau de descentralização. De todo modo, conforme antecipado no Capítulo 2, esse maior grau de descentralização não impede que a grande maioria dos Municípios brasileiros dependa, na prática, dos repasses recebidos dos Estados-membros dos quais façam parte e da União, o que resulta no comprometimento da sua real autonomia.

A comparação proposta entre as informações gerais sobre os Estados federais brasileiro e mexicano nos permite verificar uma série de pontos de contato em questões que se apresentam centrais para a nossa tese, a serem mais bem explorados nos itens seguintes.

4.2 O direito à educação básica pública nas legislações brasileira e mexicana²⁸⁸

Antes de iniciarmos a análise comparativa propriamente dita em relação a este item, convém retomarmos o esclarecimento acerca do sentido que atribuímos ao termo *educação básica* em geral nesta tese. Embora o Brasil e o México não definam da mesma maneira os seus níveis de ensino, ambos prevêm um período correspondente à educação obrigatória gratuita fornecida pelo Estado. Assim, apesar de o termo *educação básica* no Brasil abarcar uma parte da educação infantil que não é obrigatória e não abarcar, no México, a etapa média superior, que também faz parte da educação obrigatória no país, entendemos que em ambos os Estados seja possível considerar como básica, em um sentido mais geral, a educação que tanto o Estado Federal brasileiro quanto o mexicano julgam essencial e indispensável para todos o ponto de estabelecerem sua obrigatoriedade. É nesse sentido que usamos a referência à *educação básica* pública no título desta tese e neste capítulo. Entretanto, nos Capítulos 2 e 3, especialmente dedicados ao Brasil e ao México, respectivamente, optamos por manter,

---

²⁸⁸ Neste item, por legislações brasileira e mexicana, leia-se CFB/1988, LDB/1996, CFM/1917 e LGE/1993.

como se viu, a mesma nomenclatura utilizada por esses dois países em suas legislações internas para suas diferentes etapas de ensino. Ressalte-se, por fim, que as diferenças reportadas não inviabilizam a comparação pretendida, demandando apenas clareza e rigor na utilização dos termos de acordo com os diferentes sistemas estudados.

Neste item, apresentaremos uma comparação do direito à educação em geral nas Constituições em vigor no Brasil e no México, concentrando-nos, em seguida, no direito à educação básica pública. Essa comparação pode ser estabelecida de diversas maneiras. Optamos por fazer, inicialmente, uma análise quantitativa, a ser complementada com as indispensáveis análises topológica e sistemática das Constituições brasileira e mexicana, que nos proporcionarão uma compreensão mais adequada do tema e darão às nossas conclusões um suporte mais consistente.

A comparação específica do direito à educação nas Constituições do Brasil e do México deve ser precedida de um breve exame acerca de duas diferenças fundamentais entre essas duas Cartas. A primeira delas diz respeito ao momento em que foram promulgadas e a segunda trata de suas estruturas. Esse exame nos servirá de apoio tanto para a análise quantitativa pretendida quanto para a análise qualitativa.

Enquanto a Constituição brasileira data do final do Século XX, a Constituição mexicana data do início desse século, muito antes, portanto, da nova visão intervencionista do Estado, característica do Estado providência ou de bem-estar social, que se sucedeu à Grande Depressão, como ficou conhecida a Crise de 1929, conforme antecipado no item 1.1 do Capítulo 1. Desde a sua promulgação, em 1988, a Constituição brasileira foi emendada setenta e duas vezes por meio de emendas constitucionais²⁸⁹ e seis vezes por meio de emendas constitucionais de revisão,²⁹⁰ sendo que três das setenta e duas emendas constitucionais tiveram o propósito de promover mudanças em questões relacionadas ao direito à educação básica: Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2005 e Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. A

---

²⁸⁹ Para detalhes relacionados à legitimidade dos proponentes, deliberação, votação, aprovação e limitações de circunstâncias e assuntos, ver art. 60 da CFB/1988.

²⁹⁰ De acordo com o artigo 3 dos ADCT, a revisão da Constituição deveria ser levada a termo cinco anos após a sua promulgação por meio do voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em uma sessão unicameral. Em 1994, seis emendas constitucionais de revisão foram aprovadas.

Constituição mexicana, por sua vez, sofreu 206 reformas²⁹¹ desde a sua promulgação, em 1917, sendo que nove delas promoveram mudanças no art. 3º, dedicado à educação (1934, 1946, 1980, 1992, 1993, 2002, 2011, 2012 e 2013).

Quando à estrutura, a CFB/1988 é composta de nove títulos,²⁹² com 250 artigos, e um Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com outros 97 artigos. Os títulos são divididos em capítulos, que são divididos em diferentes seções e subseções, podendo os artigos apresentar subdivisões em números, alíneas e parágrafos.²⁹³ A CFM/1917, por sua vez, é dividida em nove títulos com 136 artigos e 19 artigos transitórios. Os títulos podem ser divididos em capítulos e os artigos podem conter textos extensos e ser divididos em seções (A, B, etc.), em incisos (*fracciones*) e em alíneas. Em termos de estrutura, as Constituições estudadas não sofreram alterações relevantes em decorrência das reformas constitucionais introduzidas desde as suas promulgações.

Feitos esses esclarecimentos, passemos, agora, à análise quantitativa do direito à educação nas Constituições do Brasil e do México. Essa análise tem por fim verificar o número de vezes em que o direito à educação é mencionado nas Constituições dos dois países a partir do levantamento da incidência dos termos *educación* e *ensino*.²⁹⁴

²⁹¹ Para informações sobre o procedimento para a reforma da Constituição mexicana, ver art. 135 da CFM/1917.

²⁹² Título I – Dos Princípios Fundamentais, Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Título III – Da Organização do Estado, Título IV – Da Organização dos Poderes, Título V – Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas, Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Título VIII – Da Ordem Social e Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais.

²⁹³ De acordo com levantamento feito por Moretti (2013, p. 44), existem cinquenta e cinco artigos que tratam direta ou indiretamente do direito à educação na CFB/1988 e no ADCT. A autora elaborou um quadro contendo todos esses dispositivos (MORETTI, 2013, p. 377-387).

²⁹⁴ Quanto à utilização diferenciada dos termos *educación* e *ensino*, acompanhamos Ranieri (2009a, p. 168) e Moretti (2013, p. 46), para quem *educación* e *ensino* não se confundem, sendo a *educación* uma expressão de conteúdo mais amplo que o *ensino*, abrangendo, além do direito a um serviço de transmissão de conhecimento que possui características estabelecidas pela Constituição e legislação aplicável, que corresponde ao direito ao ensino, o direito a um processo de formação como indivíduo para sua emancipação. Entretanto, considerando que *educación* abrange *ensino*, toda vez que houver um dispositivo que se relacionar à igualdade no ensino, consideraremos automaticamente o seu impacto na promoção da igualdade na educação como um todo. Esclarecemos, por fim, que cuidaremos do direito à educação como gênero, que corresponde a um direito de promoção e prestação realizado mediante ações positivas materiais, de custo social. Assim, não fazem parte do foco da nossa análise os direitos “na” educação, que correspondem a desdobramentos do direito à educação com a função primária de defesa das liberdades no campo da educação, “direitos de natureza instrumental, que se realizam por intermédio de abstenções” (RANIERI, 2009, p. 291).

Esse tipo de análise, por si só, não é suficiente para embasar nossas conclusões. No entanto, entendemos, em princípio, que um maior número de referências ao direito à educação em sede constitucional não só sinaliza um maior detalhamento da matéria, como também uma maior proteção desse direito por parte do ordenamento jurídico. Isso porque, o legislador, atribuindo importância a determinado direito, prefere sobre ele dispor mais pormenorizadamente em sede constitucional a deixá-lo como matéria de previsão futura e infraconstitucional, o que implicaria em maior facilidade de alterações legislativas.

Ainda que a análise quantitativa cumpra a função de dar um panorama geral do tema e sinalizar uma tendência de maior detalhamento e proteção do direito à educação na Constituição na qual esse direito é mencionado um maior número de vezes, é preciso utilizá-la com cuidado. Isso porque, conforme antecipado, estamos tratando de Constituições bastante distintas em termos dos momentos históricos de suas promulgações e em termos de estrutura. Guardando atenção a esse alerta, uma diferença interessante se apresenta como resultado da comparação quantitativa proposta. O quadro a seguir, que mapeia o direito à educação nas Constituições do Brasil e do México, demonstra que a Constituição brasileira contém mais do triplo de artigos que tratam do tema da educação do que a Constituição mexicana (26 artigos da CFB/1988 comparados a oito artigos da CFM/1917).

Tanto na CFB/1988 quanto na CFM/1917 o direito à educação é um direito fundamental, humano²⁹⁵ (na CFB/1988, art. 6º do Capítulo II *Dos Direitos Sociais* do Título II *Dos Direitos e Garantias Fundamentais* e na CFM/1917, art. 3º do Capítulo I *Dos direitos humanos e suas garantias* do Título Primeiro). Entretanto, no que concerne à análise topológica, verificamos que na CFB/1988 o direito à educação tem uma seção específica (Seção I *Da educação* do Capítulo III *Da educação, da cultura e do desporto* do Título VIII *Da ordem social*), o que não se verifica na CFM/1917. Essa constatação nos levou a entender, inicialmente, que o direito à educação somente teria uma topologia constitucional específica na CFB/1988, contrariamente à CFM/1917, na qual parte substancial desse direito é disciplinada em um único artigo inserido entre os

---

²⁹⁵ Conforme antecipado, nesta tese, consideramos direitos fundamentais e direitos humanos como um instituto jurídico único (RAMOS, 2005, p. 19). Para uma análise detalhada do posicionamento da doutrina acerca do uso indistinto desses termos, consultar Moretti (2013, p. 26, 27).

direitos humanos e as garantias fundamentais. No Brasil, essa topologia constitucional específica não é uma peculiaridade do direito à educação, sendo o caso também, por exemplo, dos direitos à saúde e à previdência social. Concebíamos como topologia constitucional específica, então, a existência de uma seção dedicada ao seu detalhamento.

Entretanto, tendo em mente as diferenças na estrutura das Constituições brasileira e mexicana apontadas acima, considerando que os capítulos da CFM/1917 não são divididos em seções e subseções, decidimos investigar, a título de comparação, como está amparado, por exemplo, o direito à saúde na CFM/1917. Verificamos que esse direito é também elencado como um dos direitos humanos protegidos pela CFM/1917, mas que, em lugar de ter um artigo especialmente dedicado à sua previsão, é mencionado esparsamente em diversos artigos, estando previsto no art. 4º como um direito de todos (toda pessoa tem direito à proteção da saúde), ao lado de direitos humanos como a igualdade entre homens e mulheres perante a lei, o direito ao meio ambiente saudável, etc. Desse modo, entendemos que a existência de um artigo específico para tratar do direito à educação na CFM/1917 (art. 3º) leva à conclusão de que o direito à educação tem uma topologia constitucional específica em ambas as Constituições estudadas. Por outro lado, é importante ressaltarmos o fato de que o espaço especialmente conferido ao direito à educação na CFM/1917 em sua redação atual tem origem na importância dada pelo Constituinte de 1917 à separação entre o Estado e a Igreja Católica em relação a essa temática. Somente a partir de diversas alterações introduzidas no texto da Constituição ao longo da sua vigência é que o direito à educação foi ganhando os contornos que tem hoje. No Brasil, por outro lado, a CFB/1988 estabelece, em sua redação original, que a educação é direito de todos e dever do Estado, refletindo a importância atribuída pelo Constituinte a esse direito como resultado de um grande engajamento por parte de diversas instituições e de setores da sociedade civil.

O Quadro 1 abaixo sintetiza os resultados das análises quantitativa e qualitativas do direito à educação nas Constituições brasileira e mexicana propostas no início deste item.

Quadro 1 – O direito à educação nas Constituições vigentes do Brasil e do México²⁹⁶

País	Número total de artigos ²⁹⁷	Número de artigos dedicados ao direito à educação	Ocorrências		Topologia constitucional específica
			Educação	Ensino	
Brasil	250 + 97	26	34 + 21	37 + 16	Sim (arts. 205 a 214)
México	136 + 19	8	31	2	Sim (art. 3º)

Fonte: Elaborado pela autora com base na CFB/1988 e na CFM/1917

A proteção conferida ao direito à educação pela CFB/1988 difere de modo relevante da proteção conferida a esse direito pela CFM/1917. Enquanto o art. 6º da CFB/1988 disciplina o direito à educação como um direito social, o art. 3º da CFM/1917 não o evidencia como um direito desse tipo. A linguagem dos direitos sociais, aliás, não se faz presente na CFM/1917, não havendo, em seu texto, nenhuma referência a esse termo.

Tanto o Brasil quanto o México estabelecem um período de educação obrigatória, que deverá ser oferecida gratuitamente pelo Estado. Nussbaum (2011, p. 156) defende a obrigatoriedade da educação básica em razão da ampliação de capacidades proporcionada pela educação, o que representa uma exceção ao seu posicionamento no sentido de que o direito de escolha goza de grande deferência.

Os pais e responsáveis têm, em ambos os países, o dever de fazer com que seus filhos frequentem o ensino obrigatório. No México, esse dever é previsto em sede constitucional, enquanto no Brasil é previsto na LDB/1996. No Brasil, entretanto, os pais podem ser responsabilizados inclusive criminalmente caso não cumpram com o seu dever, não se verificando, no Código Penal mexicano, nenhum dispositivo nesse sentido. Desse modo, ainda que não entendamos que a criminalização seja a alternativa mais apropriada nesse caso, é possível constatar que o ordenamento jurídico brasileiro

²⁹⁶ Usamos, para esse quadro, modelo desenvolvido por Daniel Babinski (2010).

²⁹⁷ Corpo da Constituição e artigos transitórios (no Brasil, ADCT).

buscou proteger o direito à educação contra possíveis violações por parte de pais omissos de forma mais severa do que o mexicano.

Ademais, enquanto a CFB/1988 estabelece o acesso à educação básica obrigatória e gratuita como um direito público subjetivo, cuja prestação pode ser exigida do Poder Público na via judicial, se necessário, a CFM/1917 não tem esse tipo de previsão. Ressaltamos que no Brasil a via judicial tem sido largamente utilizada, inclusive pelo Ministério Público (CÔRTEZ, 2010; MARINHO, 2009, pp. 100ss). Nesse sentido, é possível afirmar que o direito à educação está constitucionalmente mais bem protegido no Brasil do que no México. Ressaltamos, todavia, que somente o direito de acesso à educação básica obrigatória e gratuita é direito público subjetivo, restando não bem definida a questão da qualidade.

Por fim, a omissão ou a negligência no atendimento do direito de à educação básica, que abarca o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular, importa a responsabilização da autoridade competente no Brasil existindo, no México, previsão de responsabilização nos casos em que os recursos pertinentes não sejam aplicados.

Outra semelhança verificada entre o Brasil e o México é influência exercida por compromissos internacionais em matéria de educação em suas legislações internas, conforme reportado pela doutrina. O fortalecimento do direito à educação na esfera internacional teve repercussão nos dois países. Entretanto, também em relação a esse tema julgamos importante pontuar uma diferença fundamental entre eles. No Brasil, o engajamento de diversos setores da sociedade civil na Constituinte, em 1987, já revelava uma apropriação da linguagem do direito na defesa da educação, ultrapassando as barreiras do mundo dos juristas. No México, todavia, o debate acerca da educação como direito a ser discutido e defendido parece ter permanecido por muito tempo fora da percepção de educadores, por exemplo, situação que vem sofrendo gradual mudança em período mais recente, se comparado ao Brasil. O mesmo se diga em relação à participação da sociedade civil.²⁹⁸

---

²⁹⁸ Sérgio Cárdenas, em entrevista que nos foi concedida, confirmou a nossa percepção de que a participação da sociedade civil em matéria de direito à educação no México é relativamente recente e

Passemos, agora, aos contornos específicos da educação básica pública nas Constituições federais brasileira e mexicana, contando com a complementação das normas constantes da LDB/1996 e da LGE/1993. Por estabelecermos uma comparação entre dois Estados Federais, o direito à educação, além de estar amparado nas Constituições Federais de ambos, pode estar amparado, também, nas Constituições Estaduais dos seus diferentes Estados-membros, assim como nas Leis Orgânicas Municipais. Contudo, nossa análise neste capítulo não descenderá aos detalhes relativos ao tema apresentados nos dois capítulos precedentes, concentrando-se nas Constituições e legislações gerais federais indicadas.

No Brasil, a educação básica compreende três etapas: educação infantil (de zero a cinco anos), ensino fundamental (de seis a 14 anos) e ensino médio (de 15 a 17 anos) (inc. I e IV do art. 208 e §§ 1º, 2º e 3º do art. 211 da CFB/1988; inc. I do art. 21, art. 30,²⁹⁹ 32, 35, e inc. I do art. 36-A da LDB). A educação obrigatória, por sua vez, tem início aos quatro anos e se prolonga até os 17 anos de idade, Abrange, portanto, as três etapas da educação básica: parte da educação infantil (ficando dispensadas da obrigatoriedade as crianças de zero a três anos), o ensino fundamental e o ensino médio, com duração total de 14 anos. No México, a educação básica também compreende três etapas, mas diferentes das existentes no Brasil: educação pré-escolar (a partir de três anos), primária (a partir de seis anos) e secundária (art. 3º da CFM/1917 c/c art. 65 da LGE). A lei geral mexicana consultada não é tão detalhada quanto a brasileira em relação à indicação de idades e duração dos diferentes níveis de ensino. A educação obrigatória no México abrange, além da educação básica (composta de três níveis: educação pré-escolar, primária, e secundária), a média superior (art. 3º da CFM/1917 c/c art. 65 da LGE). Tanto no Brasil quanto no México a educação básica (aqui entendida como obrigatória) gratuita é direito de todos, inexistindo política de cobrança de taxas.

---

reduzida. Ele informa que há, no país, em torno de cinco organizações que podem ser apontadas como de âmbito nacional, tendo sido indicada, entre outras, a “Mexicanos Primero”, constituída em 2005. Somente a título exemplificativo, a Ação Educativa, importante organização ligada à temática da educação no Brasil, foi fundada em 1994.

²⁹⁹ O art. 30, II, da LDB fala em pré-escolas para as crianças de quatro a seis anos de idade, mas o art. 208, inc. IV da CFB/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006 (que será analisada no item 2.1.2 do Capítulo 2), fala em educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

Mais um ponto de contato entre o Brasil e o México é o fato de, em ambos os países, a lei geral de educação vigente (LDB/1996 e LGE/1993) ter sido editada na década de 1990 para se somar à Constituição federal na regulamentação do sistema de educação e dos fundamentos da educação nacional, revogando a legislação precedente sobre a matéria. Em ambos os Estados a década de 1990 corresponde a um período de Reformas do Estado.

4.3 De que igualdade na educação básica pública entre os entes federativos falam os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano?

Seguindo a mesma linha argumentativa adotada para este item nos dois capítulos precedentes, observamos que o Brasil e o México, embora venham apresentando melhora em termos de qualidade da educação, aferida pelo PISA, ainda têm um longo caminho a percorrer para prestar uma educação em iguais condições de acesso e qualidade para todos os seus habitantes independentemente de onde residam. Conforme antecipado, o problema da qualidade é geral em ambos os países, nos quais nenhum Estado-membro isoladamente logrou atingir a média da OCDE. No Brasil, a questão se revela como um problema nitidamente regional, com Estados-membros com desempenho abaixo da média nacional concentrados quase que exclusivamente nas Regiões Norte e Nordeste, que são, também, as Regiões com maior concentração de pobreza no país e nas quais reside a maior parte de sua população negra ou parda e indígena. No México, de outra sorte, essa correlação parece ser menos determinante, na medida em que há Estados-membros com bons níveis socioeconômicos, mas com desempenho no PISA abaixo da média nacional. Entretanto, essa correlação se confirma sem exceção quanto aos Estados-membros com os piores níveis socioeconômicos, que apresentam, também, os piores desempenhos no PISA. Convém ressaltar, ainda, a grande concentração de população indígena nesses Estados-membros, associando questão étnica, pobreza e problemas no sistema educacional.

Em termos comparativos, considerando o desempenho dos estudantes brasileiros e mexicanos nas provas de matemática e leitura, o Brasil está em situação mais desfavorável do que o México, conforme evidencia o Gráfico 4 a seguir.

Gráfico 4 – Desempenho no PISA 2009 – Brasil e México

Fonte: BID, 2012, p. 11. Manipulado e traduzido pela autora.

É sobre essas realidades que incidem os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano. Igualdade na educação básica pública entre os entes federativos de um determinado Estado federal pode ser interpretada de diversas formas. Três interpretações óbvias devem ser mencionadas: pode significar que 100% das crianças e jovens tenham acesso a ensino gratuito em todos os entes federativos; que 100% das crianças e jovens tenham acesso a escolas que sigam os mesmos *standards* de qualidade (ou pelo menos *standards* comparativamente similares) em todos os entes federativos; ou que existe um cofinanciamento equilibrado entre os diferentes entes federativos.

No Brasil, a legislação deixa evidente a preocupação com a promoção da igualdade na educação básica pública entre os entes federativos, tanto em termos de acesso quanto em termos de qualidade. A legislação brasileira vem sofrendo constantes mudanças no sentido de ampliar a igualdade no direito à educação, quer em nível constitucional, quer em nível infraconstitucional. A título de exemplo podemos citar a criação dos fundos contábeis em cada Estado-membro e Distrito Federal, com o crescente dever de complementação da União baseado em critério claro e objetivo, qual

seja o número de alunos matriculados em ensino presencial, e com previsão de um valor anual mínimo por aluno. Cabe mencionar, ainda, a lei que fixa um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública. Além disso, a previsão de que os entes federativos organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração e a função redistributiva e supletiva da União com vistas a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira são também indicativos do ideal de igualdade entre os entes federativos em matéria de educação básica pública presente na CFB/1988.

No México, país marcado por áreas com grande densidade de grupos étnicos, normalmente menos privilegiados em termos econômicos e sociais, a educação é expressamente indicada como um meio para superar as carências e os atrasos que afetam as comunidades indígenas. A legislação mexicana fala em igualdade e equidade, sem, contudo, apresentar definições precisas diferenciando esses termos. A equidade na qualidade do sistema educativo é um objetivo a ser perseguido também na formação dos profissionais da educação básica, mas não existe previsão legal no sentido de estabelecer um piso salarial profissional nacional para a categoria.

4.4 Federalismos cooperativos brasileiro e mexicano em matéria de educação básica pública e igualdade na educação entre entes federativos

Neste item, temos o propósito de estabelecer uma comparação entre os contornos normativos específicos dos federalismos cooperativos brasileiro e mexicano em matéria de educação básica pública e a promoção da igualdade entre os seus entes federativos, nesse nível educacional.

4.4.1 Distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação básica pública no Brasil e no México

A comparação proposta revela diferenças entre as Constituições brasileira e mexicana no que se refere à distribuição de competências legislativas e materiais quanto à educação básica pública, mas também algumas semelhanças, que serão detalhadas nos itens seguintes.

4.4.1.1 Competências legislativas

A União, no Brasil e no México, tem competência para estabelecer normas gerais em matéria de educação básica pública. Entretanto, a competência da União no México é ainda mais extensa do que no Brasil em razão da falta de detalhamento da distribuição do exercício da função educativa entre os diferentes entes federativos e da falta de fixação das contribuições econômicas correspondentes a esse serviço público em sede constitucional. No México, essas são matérias da competência legislativa da União, que poderá exercê-la devendo respeito apenas aos critérios constitucionais que devem fundamentar a prestação dos serviços educacionais em seus diversos níveis.

Ainda que a União concentre, no México, um amplo rol de competências legislativas, não observamos, entre as suas competências, a competência que tem a União no Brasil para editar leis que, por sua matéria, podem ter um importante papel no sentido de promover a igualdade entre os entes federativos quanto à educação básica pública, a exemplo de leis para o estabelecimento de um plano nacional de educação ou para a fixação de um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação.

A educação, no Brasil, é matéria de competência legislativa concorrente de todos os entes federativos. A abrangência dessa competência, todavia, encontra-se limitada a depender do espaço que a União venha a ter para exercer sua competência legislativa privativa para a edição de normas gerais. No México, a competência dos Estados-membros é residual, enquanto os Municípios não têm competência em matéria de educação.

4.4.1.2 Competências materiais

Tanto no Brasil quanto no México, cabe à União coordenar a política nacional de educação. No Brasil, a União deve fazê-lo articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo diferentes funções (normativa, redistributiva e supletiva) em relação às demais instâncias educacionais de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante

assistência técnica e financeira aos outros entes. Cabe à União, ainda, o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. No México, a União deve planejar, unificar e coordenar nacionalmente a educação. Para tanto, compete à União determinar os planos e programas de estudos da educação pré-escolar, primária, secundária e normal para toda a República mexicana, tomar as medidas necessárias para garantir o caráter nacional da educação básica, normal e para a formação de professores da educação básica, e realizar programas compensatórios por meio dos quais se apóie com recursos específicos os governos dos entes federativos com maiores atrasos educacionais, mediante a celebração de convênios em que se estabeleçam parcelas de financiamento e ações específicas que as autoridades educativas locais devam tomar para reduzir e superar esses atrasos.

A diferença mais marcante entre as competências materiais previstas nas Constituições brasileira e mexicana quanto à educação é a decorrente da já referida inexistência, na Constituição mexicana, de qualquer detalhamento quanto à distribuição do exercício da função educativa entre os diferentes entes federativos e de fixação das contribuições econômicas correspondentes a esse serviço público.

Outra diferença importante é que, enquanto a Constituição brasileira estabelece expressamente a necessidade de cooperação entre os diferentes entes federativos em matéria de educação, a Constituição mexicana não faz referência expressa à necessidade da existência de cooperação entre os entes federativos em relação a essa temática, tratando apenas da possibilidade de que os diferentes entes federativos celebrem convênios para coordenar suas atividades no sentido de promover a equidade na educação.

A CFB/1988 determina como competência material comum a todos os entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação, organizando, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino. Define, ainda, o campo de atuação prioritária dos Estados-membros e dos Municípios, prevendo a colaboração de modo a assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas

federativas. Cabe aos Estados-membros, nesse contexto, elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, sempre com a função de integrar e coordenar as suas ações e as dos seus Municípios, devendo exercer, também, uma ação supletiva e redistributiva de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, obedecendo a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino, sob a condição, no entanto, que os Municípios ofereçam vagas condizentes à sua capacidade de atendimento e cumpram os dispositivos legais. Os Municípios, por sua vez, também devem exercer uma ação redistributiva em relação às suas próprias escolas.

No México, tanto a União quanto os Estados-membros têm competências materiais privativas quanto à educação, sendo possível observar uma apreciável subordinação dos Estados-membros em relação à União em diversas dessas competências. Ademais, há um campo em relação ao qual as competências materiais dos diferentes entes federativos quanto à educação são concorrentes. Os Estados-membros mexicanos têm a atribuição de prestar os serviços de educação inicial, básica incluindo a indígena, especial, assim como a normal e outras para a formação de professores, podendo celebrar convênios com os outros entes federativos para coordenar ou unificar as suas atividades educativas e cumprir da melhor maneira possível as responsabilidades a seu cargo. No modelo de federalismo cooperativo mexicano, os Municípios, apesar de serem considerados entes federativos, mantêm menor expressão e importância em matéria educacional, com encargos que parecem configurar um sistema de atribuições residuais no desenvolvimento da educação nacional. Diferentemente da legislação brasileira, a legislação mexicana não estabelece uma atribuição prioritária aos Municípios e tampouco um sistema de ensino com autonomia, devendo os Municípios fornecer serviços educacionais de qualquer tipo ou modalidade de forma concorrente às autoridades educativas federal e dos Estados-membros e realizar juntamente a elas, uma série de atividades de apoio. A escassa autonomia desses entes federativos no federalismo mexicano se verifica na própria atribuição aos Estados-membros de prover aos Municípios os recursos adequados para cumprir as atribuições e responsabilidades a cargo de suas autoridades.

Além de todos os pontos já levantados na comparação do modo de distribuição das competências materiais quanto à educação básica pública no Brasil e no México, chamamos a atenção para um ponto adicional. Observa-se que, no México, as competências materiais são predominantemente atribuídas em uma norma infraconstitucional, diversamente do Brasil, em que parte importante do delineamento das atribuições dos diversos entes federativos em matéria de educação básica pública tem sede constitucional. Essa detalhada regulamentação do direito à educação em âmbito constitucional no Brasil pode ser a evidência de uma desconfiança do Constituinte em relação ao legislador infraconstitucional. Como bem ressalta a doutrina, diferentemente das constituições liberais, “muitas constituições contemporâneas são desconfiadas do legislador, optando por sobre tudo decidir e deixando ao legislativo e ao executivo apenas a função de implementação da vontade constituinte, enquanto ao judiciário fica entregue a função última de guardião da constituição” (VIEIRA, 2008, p. 443). Ranieri (2009) avalia que o desenho constitucional do direito à educação resulta em “avanços relevantes na promoção, proteção e exercício” desse direito. Por outro lado, entende que resta claro o “dirigismo constitucional em matéria de direito à educação”.³⁰⁰ Na avaliação da autora (RANIERI, 2009a, p. 332),

O amplo conteúdo normativo incorporado à Constituição Federal para fazer frente a problemas recorrentes da educação brasileira, se, por um lado, assegurou a realização da política pública, de outro reduziu o espaço da controvérsia própria ao confronto político e pode resultar na exclusão de propostas e programas alternativos de realização do direito, muito embora tenha se assegurado a competência concorrente dos Estados nesta matéria.

Entendemos que a incorporação de amplo conteúdo normativo em matéria de direito à educação à Constituição Federal seja uma característica positiva do ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, a maior dificuldade de alteração da Constituição Federal reforça a defesa de valores que a sociedade julga fundamentais e em relação aos quais existe uma dívida histórica de mudança.

---

³⁰⁰ Souza (2008, p. 37) observa a crescente tendência de constitucionalização das políticas públicas nas constituições escritas ou reescritas recentemente, não sendo essa uma característica apenas da Constituição brasileira.

4.4.2 Previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública no Brasil e no México

O modo como os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano tratam da previsão de vinculação e aplicação mínima de receitas em educação básica pública é bastante distinto um do outro.

A CFB/1988 estabelece, para cada um dos diferentes entes federativos, o dever de aplicar anualmente um percentual mínimo de suas receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse aspecto, a situação do Brasil difere de outros países que estabelecem a gratuidade da educação, mas silenciam quanto aos investimentos públicos que tornariam essa gratuidade possível (TOMASEVSKY, 2006, xi). Considerando-se a grande desigualdade existente entre os entes federativos brasileiros no que se refere à sua capacidade de arrecadação tributária,³⁰¹ a União federal assume um papel fundamental na promoção da redução das desigualdades existentes em matéria de educação básica pública.

A CFM/1917, diversamente da CFB/1988, não estabelece a vinculação de um percentual mínimo da receita resultante de impostos dos diferentes entes federativos para a educação. Por outro lado, em âmbito infraconstitucional, a LGE/1993 determina que a União e os Estados-membros concorrerão para o financiamento da educação pública, devendo o Estado mexicano aplicar anualmente nunca menos de 8% do PIB do país em educação pública e serviços educativos.

No Brasil, o estabelecimento de um percentual mínimo do PIB em investimento público em educação é uma das bandeiras da sociedade civil, que foi incorporada ao texto da Constituição por meio da EC n. 59/2009,³⁰² a qual determinou

---

³⁰¹ Enquanto o Município de São Paulo arrecadou em torno de 27 bilhões de reais em 2007, Salvador arrecadou em torno de 3 bilhões no mesmo ano. Em termos relativos, considerada a população de cada município, São Paulo arrecadou mais que o dobro por pessoa do que Salvador (R\$ 27.664.960.370,24 / 11.253.503 pessoas em comparação a R\$ 3.058.053.436,50 / 2.675.656 pessoas).

³⁰² Conforme redação do Art. 214 da CFB/1988, dada pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009. "Art. 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

sua inclusão no plano nacional de educação. O PNE 2011-2020, que se encontra atualmente em tramitação no Senado Federal, possui uma previsão, em sua meta 20, conforme a redação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 103, de 2012, de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Trata-se do ponto do projeto que tem gerado mais controvérsia, cogitando-se, entre outras coisas, a exclusão da referência à educação pública, para falar somente em educação.

Por um lado, a previsão da vinculação de um percentual da receita resultante de impostos de cada ente federativo para a educação pode ser apontada como uma importante diferença entre a proteção dispensada ao direito à educação por parte do ordenamento jurídico brasileiro em comparação com o mexicano, sinalizando uma maior proteção no Brasil. Por outro lado, o México estabeleceu, em lei infraconstitucional não periódica (diferente daquela que estabelece o PNE brasileiro, de duração decenal), a aplicação do percentual de 8% (oito por cento) do PIB em educação desde 2002,³⁰³ enquanto, no Brasil, essa questão continua inconclusa.

Quanto ao percentual de 8% do PIB do México a ser aplicado em educação, é importante observar que os dados dos últimos anos indicam que a legislação não vem sendo observada em relação a esse aspecto. Além disso, a lei não prevê expressa e especificamente nenhum tipo de responsabilização para cada ente federativo caso esse percentual não seja aplicado. O que existe é uma previsão genérica de responsabilização civil, penal e administrativa, no que couber, nos casos em que os recursos transferidos pela União aos outros entes federativos para a prestação de serviços educacionais não sejam aplicado na prestação desses serviços.

---

diferentes esferas federativas que conduzam a: (...) VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

³⁰³ Por meio do art. 25 da LGE/1993, com redação dada pelo Decreto de reforma do art. 25 da LGE, de 30/12/2002.

4.4.3 Mecanismos de compensação (transferências entre entes)

Conforme antecipado nos dois capítulos precedentes, nosso propósito, neste item, não é analisar os mecanismos de compensação em geral existentes no Brasil e no México. Nossa intenção é investigar transferências de recursos entre os entes federativos dos dois países que tenham por fim especificamente promover a igualdade geográfica em matéria de educação básica pública. Essa análise passa, necessariamente, por uma adequada, ainda que sucinta, compreensão da forma como estão divididos os recursos entre os entes federativos nos dois Estados estudados. Para tanto, concentraremos nossa atenção em dados concretos, sem o escopo de investigar detalhes sobre repartição de competências tributárias nas Constituições dos dois países.

Com apoio em Díaz-Cayeros (2006, p. 04, 05), é possível afirmar que a tendência à centralização fiscal percebida hoje nos Estados Federais latino-americanos, em comparação ao início do Século XX, é muito acentuada no México, enquanto o Brasil manteve um alto grau de descentralização.³⁰⁴ O Gráfico 5, abaixo, mostra a evolução da parte dos impostos coletados pelos governos centrais do Brasil e do México como um percentual do total de receita pública de todos os níveis de governo (central, estadual e municipal). Em relação ao Brasil, nota-se um período de maior centralização que coincide com a ditadura militar (1964-1985), verificando-se uma tendência à descentralização a partir da CFB/1988. É interessante observar, todavia, que, mesmo durante o seu período de maior centralização, o Brasil era bem mais descentralizado que o México, onde a centralização parece ter seguido uma linha relativamente constante a partir da década de 1960.

Com isso, ressaltamos a dependência que os entes federativos enfrentam, especialmente no México, em relação a recursos advindos da União, para a prestação do serviço de educação básica.

---

³⁰⁴ “The Latin American federations were far less centralized at the beginning of the 20th century than they are today. State governments had substantial fiscal authority at the time. [...] In most countries, tax collection became more centralized at the end of the century than it was at the beginning. However, some countries resisted this trend toward centralization more vigorously than others. Specifically, of the Latin American federations, Brazil retained a high level of decentralization, Mexico and Argentina became highly centralized ...” (DÍAZ-CAYEROS, 2006, p. 4, 5).

Gráfico 5 – Centralização fiscal Brasil e México no Século XX

Fonte: Díaz-Cayeros (2006, p. 06). Traduzido e manipulado pela autora.

No Brasil, a Constituição vigente complementou a repartição das competências tributárias entre os entes federativos com um sistema de participação, por meio de fundos. Esse sistema tem influência direta em matéria de financiamento da educação básica pública, na medida em que os recursos recebidos pelos Estados-membros e Municípios mediante transferências da União são computados nos recursos constitucionalmente vinculados à educação.

No México, como se viu, há uma grande centralização de recursos na União, que os repassa aos Estados-membros, com base em lei infraconstitucional, para o seu cumprimento do dever de prestar educação. Cabe ao Executivo federal, ainda, realizar programas compensatórios por meio dos quais apóie, com recursos específicos, os governos dos Estados-membros com maiores atrasos educacionais, mediante a celebração de convênios. Ademais, existe, no México, o Fundo de Contribuições para a Educação Básica e Normal,³⁰⁵ não havendo um fundo específico para a educação média

³⁰⁵ Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas

superior. A mesma lei que estabelece esse fundo determina que as autoridades educativas federal e dos Estados-membros e Distrito Federal se reúnam no mínimo uma vez por ano com o objetivo de analisar alternativas e propostas que apóiem uma maior equidade e levem a uma melhor utilização dos recursos transferidos. Da redação do dispositivo legal, contudo, parece-nos que a real função dessas reuniões é fazer com que os Estados-membros e o Distrito Federal prestem contas à autoridade educativa federal. Ademais do mencionado fundo, há, ainda, no México, programas específicos que têm por fim alocar mais recursos para as entidades com maior atraso educacional.

4.4.4 Mecanismos de colaboração

Os mecanismos de colaboração constituem um ponto central para a compreensão de como se delineia o federalismo cooperativo em diferentes Estados Federais. Ademais, o delineamento do federalismo cooperativo pode apresentar diferenças apreciáveis dentro de um mesmo Estado Federal a depender da área analisada.

No Brasil, observamos uma tendência crescente na legislação, tanto em sede constitucional quanto em sede infraconstitucional, da referência ao regime de colaboração em matéria educacional. Essa tendência vem atrelada ao silêncio do legislador, que não dá cumprimento ao mandamento constitucional, deixando a cargo dos diferentes entes federativos a colaboração a ser estabelecida entre eles na prática. Pesquisa recente indica que se verifica, na área da educação, uma dificuldade de articulação federativa, que se manifesta pela forma como os diferentes sistemas de educação se comunicam, sendo suas dinâmicas marcadas pela falta de um fórum institucionalizado de discussão, o que faz com que a influência que os Estados-membros e Municípios exercem sobre a política nacional se dê de maneira pontual e fragmentada.

No México, por sua vez, o que se verifica é a fraca ênfase dada aos mecanismos de colaboração entre os entes federativos em matéria de educação. Esse

---

públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (...).

ponto, associado à forma como são repartidas as competências na área, levam a uma preponderância da União.

Retomando as questões propostas no início deste capítulo, podemos sustentar, diante dos resultados da comparação realizada, que tanto o Brasil quanto o México adotaram a estratégia da descentralização das competências materiais relativas à prestação dos serviços de educação básica pública, mantendo com a União a competência legislativa para a edição de normas gerais concernentes à matéria, assim como a competência de responder, em âmbito nacional, pelos mecanismos de compensação e colaboração.

Em ambos os Estados federais, o planejamento nacional da educação básica é centralizado na União, não havendo mecanismos formais de cooperação para garantir a participação de outros entes em programas e projetos comuns. Os Estados-membros, no Brasil e no México, e os Municípios, no Brasil, parecem ser meros executores de políticas idealizadas pela União, cabendo esses entes a gestão dessas políticas. A legislação de ambos os países define as competências de cada ente federativo, sendo que no caso do Brasil essa definição se dá em sede constitucional e de modo mais preciso e detalhado do que no México, abrangendo os Municípios na legislação e, diferentemente do caso mexicano, também na prática. Em ambos os países, os Estados-membros acabam por adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal, havendo pouca margem de autonomia, inclusive financeira, em relação à temática educativa.

No Brasil, os *standards* de equalização em matéria de educação básica pública estão mais bem delineados do que no México, havendo critérios claros e objetivos para investimentos incondicionais de equalização no setor. Os Estados-membros e Municípios recebem recursos devendo aplicá-los de acordo com as diretrizes da Constituição Federal. A grande participação da sociedade civil tem impulsionado a ampliação, por meio de lei, das garantias do direito à educação básica pública no país ao mesmo tempo em que tem procurado controlar o seu cumprimento na prática. A clareza e o detalhamento da legislação permitem uma ampliação do debate sobre as políticas para a educação básica no Brasil, com efeitos positivos sobre a promoção da igualdade entre os entes federativos em matéria de educação básica pública. Entretanto,

entendemos que o objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional perde um importante apoio sem a regulamentação do regime de cooperação entre os entes federativos.

Considerando a forma como estão repartidas as competências entre os diferentes entes federativos em matéria de educação básica pública e as grandes desigualdades verificáveis entre esses entes no Brasil e no México no que concerne a diversos aspectos fundamentais para a prestação de um serviço educativo adequado em termos de acesso e qualidade (a exemplo de capacidade arrecadatória e de gestão), a promoção da igualdade na educação básica pública entre os entes federativos nesses Estados dependerá fortemente dos contornos normativos dos mecanismos de compensação e colaboração e do seu efetivo funcionamento. Nessa tese, concentramos nossa atenção nos contornos normativos desses mecanismos.

As estratégias adotadas pelo Brasil e pelo México se encaixam no modelo de federalismo cooperativo, que tem o potencial de abarcar todos os Estados Federais nos quais sejam normalmente interligadas as competências dos diferentes entes federativos. A questão que se coloca, então, é quão cooperativo é determinado Estado Federal em relação a cada uma das áreas nas quais atua. A tentativa de dar resposta a essa questão pode partir tanto da comparação dos contornos normativos de determinado Estado Federal em relação às diferentes áreas nas quais atua quanto da comparação entre os contornos normativos de diferentes Estados Federais em relação a uma determinada área específica, como é o caso da educação básica pública. Nesta tese, adotamos o segundo caminho apontado. No que concerne aos mecanismos de compensação, tanto o Brasil quanto o México estabelecem o dever de diversos entes federativos no financiamento da educação, além o repasse de verbas federais para os demais entes federativos para a prestação de serviços de educação básica pública, inclusive com a criação de fundos específicos.

No Brasil, os fundos contábeis criados no âmbito de cada Estado-membro e do Distrito Federal para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e para a valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), embora sejam passíveis de críticas, como as feitas no Capítulo 2, estão bem delineados na CFB/1988, sendo detalhados em legislação específica. Esses fundos têm o potencial de promover a

equalização de alguns dos insumos da prestação da educação básica, compondo-se basicamente de uma sub-vinculação dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação básica pública e de uma complementação da União. Sobre este último ponto, é importante ressaltar o importante papel da sociedade civil no sentido de que a União assumira presença mais efetiva no financiamento da educação básica.

O México, embora preveja a existência de fundos para a educação básica pública, não trata do assunto na CFM/1917, mas sim em lei infraconstitucional, de maneira muito menos detalhada do que no Brasil. O fato de os fundos mexicanos não serem previstos na CFM/1917 faz com que esses fundos não tenham a mesma proteção jurídica daqueles existentes no Brasil. Ademais, a falta de um claro detalhamento acerca do seu funcionamento e a opção pela utilização de complexas fórmulas que inibem a sua compreensão, por pessoas que não sejam técnicas, contribuem para a sua fragilidade. Isso porque, funcionam como um fator que dificulta o controle social, tornando mais complexas as possibilidades de engajamento da sociedade civil e até mesmo o controle por parte das instituições competentes do Estado. Essa é uma diferença relevante entre os sistemas jurídicos brasileiro e mexicano, sendo importante ressaltar que, no Brasil, alguns setores da sociedade civil têm um papel fundamental na promoção de avanços legislativos em matéria de promoção da igualdade na educação básica pública entre entes federativos e no acompanhamento e controle do efetivo cumprimento da legislação por parte do Estado.

No que se refere aos mecanismos de colaboração, os ordenamentos jurídicos de ambos os Estados fazem referência a convênios a serem celebrados entre os diferentes entes federativos para esse fim. Ademais, verificamos, no Brasil, uma grande promessa ainda não cumprida: a previsão constitucional de regulamentação, por meio de lei complementar, do regime de colaboração entre a União e os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios para a área da educação. Esse silêncio do legislador infraconstitucional fecha uma porta aberta pela CFB/1988 para a promoção do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional por meio da equalização da educação básica pública oferecida por seus diferentes entes federativos. Na legislação mexicana, não verificamos a menção a um instrumento com a mesma abrangência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de Doutorado que resultou nesta tese foi guiada pela seguinte pergunta: de que maneira os Estados Federais brasileiro e mexicano estão delineados para a promoção da igualdade, em matéria de educação básica pública, entre os seus entes federativos?

Os Estados Federais brasileiro e mexicano estruturam uma atuação conjunta dos seus entes federativos com vistas à promoção da igualdade geográfica na educação básica pública e a forma como estão repartidas as competências legislativas e materiais nesse âmbito, no Brasil e no México, associada à ausência de regulamentação do regime de colaboração previsto na legislação brasileira, aproxima os dois Estados Federais em relação ao modo como se encaixam no modelo de federalismo cooperativo em matéria de educação básica pública.

Defendemos a tese de que essa aproximação se expressa por meio da preponderância da União tanto em termos de poderes para legislar sobre a matéria quanto em razão da necessidade de forte apoio técnico e financeiro da União por parte dos demais entes federativos para a promoção da igualdade geográfica na educação básica pública em ambos os Estados Federais. Assim, embora também seja possível observar uma sensível diferença entre os federalismos educacionais brasileiro e mexicano, nomeadamente no que concerne à maior descentralização das competências materiais relacionadas à prestação dos serviços educacionais verificada no Brasil, onde se confere aos Municípios um papel fundamental no oferecimento da educação básica pública, e no que concerne à importância atribuída pelo ordenamento jurídico brasileiro à necessidade de cooperação/colaboração entre os entes federativos nesse sentido, essas diferenças tendem a não produzir efeitos relevantes em termos de diferenciação de desenhos de federalismo cooperativo caso os entes federativos brasileiros não encontrem apoio institucional para a concretização de práticas colaborativas.

Não identificamos, no México, arranjos federativos que representem possíveis soluções para os problemas levantados no ordenamento jurídico brasileiro. No México, além da questão étnica de populações indígenas, resta flagrante a carência de capacidade técnica de alguns Estados-membros para fazer com que maiores recursos

disponíveis resultem em melhores serviços prestados. A maior centralização na prestação e no financiamento dos serviços educacionais que lá se verifica não parece implicar em promoção de maior igualdade entre os entes federativos em relação à educação básica. Nesse sentido, entendemos que, apesar das limitações apontadas, o federalismo cooperativo brasileiro poderia servir de inspiração para o federalismo educacional mexicano na medida em que apresenta obrigações mais claras para cada ente federativo, além de critérios objetivos para a promoção da igualdade entre esses entes.

Por outro lado, os avanços promovidos em termos legislativos, no Brasil, nos impelem a novos desafios, como (i) definição de um adequado sistema de responsabilidades correspondentes ao exercício das atribuições de cada órgão, (ii) aplicação de mais recursos na educação básica pública, com um maior comprometimento da União nesse sentido, (iii) maior controle social a fim de evitar manobras que busquem reduzir os recursos constitucionalmente vinculados à educação, (iv) maior controle, por parte das instituições competentes, na forma como esses recursos são aplicados, (v) constante aprimoramento dos indicadores de investimento, como o custo aluno qualidade (com a gradativa inclusão de insumos que não se limitem ao mínimo possível) e a melhoria dos salários dos profissionais da educação, (vi) adequada exploração dos indicadores de desempenho dentro da realidade educativa, com o desenvolvimento de procedimentos analíticos que sejam capazes de valorar os processos no interior da escola, (vii) maior efetividade aos indicadores de sucesso/fracasso escolar, (viii) a capacitação de gestores, entre outros. Isso porque, os resultados obtidos pelo Brasil no PISA evidenciam uma flagrante desigualdade entre os entes federativos em matéria de qualidade da educação básica, problema ainda pendente de solução.

As reflexões propostas a partir da comparação entre o Brasil e o México nesta pesquisa não nos permitem sugerir um panorama do federalismo educacional na América Latina, mas fornecem uma importante contribuição nesse sentido.

Os Estados organizados sob a forma federativa podem variar bastante, entre outras coisas, quanto à organização política, quanto ao modelo de repartição de

competências legislativas e materiais, quanto ao grau de autonomia dos seus diferentes entes federativos e quanto à condição econômica e social dos mesmos.

No Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos fundamentais da República. Esta tese tem a desigualdade geográfica como ponto central, concentrando-se na promoção da igualação das condições de vida em todo o território nacional a partir da homogeneização das condições de acesso e qualidade da educação básica pública oferecida pelos diferentes entes federativos. Nesse sentido, analisamos comparativamente os federalismos educacionais brasileiro e mexicano buscando identificar de que maneira estão delineados para a promoção da igualdade, em matéria de educação básica pública entre os seus entes federativos.

As Constituições brasileira e mexicana datam de momentos históricos distintos, sendo a brasileira do final do Século XX e a mexicana do início desse século. Além disso, apresentam estruturas diversas, sendo possível verificar artigos mais extensos na Constituição mexicana. Considerando essas diferenças, observamos que o direito à educação é mencionado na Constituição brasileira em um número de artigos que corresponde ao triplo dos artigos dedicados ao tema na Constituição mexicana. Entendemos que um maior número de referências ao direito à educação em sede constitucional revela, em princípio, um maior detalhamento da matéria, além de uma maior proteção desse direito, já que o fato de estar previsto mais pormenorizadamente em sede constitucional implica em um processo mais trabalhoso de alteração legislativa.

Em ambas as Cartas o direito à educação é um direito fundamental, humano, tendo uma topologia constitucional específica. Na Constituição brasileira, a topologia específica não é exclusividade do direito à educação, sendo verificável em relação a outros direitos sociais. Na Constituição mexicana, a topologia específica do direito à educação não se verifica em relação ao direito à saúde, por exemplo. Isso se deve ao fato de que essa especificidade se justifica por razões históricas que visavam garantir a separação entre o Estado e a Igreja Católica em relação à educação. Na Constituição brasileira, por outro lado, a topologia específica se deve à grande importância dada pelo Constituinte a esse direito. Tanto o Brasil quanto o México estabelecem um período de educação obrigatória a ser oferecida gratuitamente pelo Estado, tendo os pais e responsáveis o dever de fazer com que seus filhos frequentem o ensino obrigatório,

prevendo o ordenamento jurídico brasileiro responsabilização inclusive criminal em caso de descumprimento. Ambos os Estados estabelecem responsabilização da autoridade competente em caso de violação ao direito à educação, sendo a responsabilização brasileira mais abrangente do que a mexicana, por abranger todos os casos de omissão ou negligência no atendimento do direito de acesso, enquanto a proteção mexicana restringe-se somente à aplicação de recursos.

A análise comparativa entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano em matéria de direito à educação nos leva a entender que o ordenamento jurídico brasileiro está mais bem delineado para a proteção desse direito. Isso porque, além de existir uma maior incidência do direito em sede constitucional no Brasil, a Constituição brasileira prevê o direito de acesso à educação básica obrigatória e gratuita como um direito subjetivo, passível de ser exigido pela via judicial, abrindo um importante espaço para a sua efetivação, o que não se verifica na Constituição mexicana.

Os ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano sofreram influência de compromissos internacionais em relação à temática da educação. Entretanto, enquanto a apropriação da linguagem do direito na defesa da educação por pessoas que estão fora do mundo dos juristas antecede a Constituição em vigor no Brasil, no México esse é um fenômeno ainda recente e reduzido se comparado ao Brasil. Observamos, no Estado Federal brasileiro, uma forte participação da sociedade civil nas lutas em prol de maior igualdade de acesso e qualidade da educação oferecida no país como um todo, o que é muito positivo. Essa participação tem se refletido tanto em avanços legislativos no sentido de conferir maior proteção ao direito quanto em articulações com o objetivo de exigir o cumprimento da legislação editada.

Observamos que tanto o Brasil quanto o México, embora tenham experimentado melhoras na qualidade da educação básica oferecida aos seus habitantes segundo registros do PISA, enfrentam grandes desigualdades entre os entes federativos em relação a essa temática. Enquanto no Brasil essa desigualdade está fortemente marcada por questões regionais e determinada por maiores níveis de pobreza, no México a correlação entre Estados-membros mais ricos e com melhores resultados não é determinante, verificando-se, por outro lado, uma necessária associação entre a questão étnica indígena, pobreza e problemas no sistema educacional.

No Brasil, identificamos a preocupação com a promoção da igualdade na educação básica pública entre os entes federativos em diversos dispositivos legais, sendo possível afirmar que a legislação brasileira, tanto em sede constitucional quanto em sede infraconstitucional, vem sofrendo diversas mudanças nesse sentido. A criação dos fundos contábeis em cada Estado-membro e no Distrito Federal com critérios objetivos para a complementação da União e a fixação de um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública são exemplos desse fenômeno. Outro exemplo é o aumento do número de referências ao regime de colaboração com vistas a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira. No México, a educação é prevista constitucionalmente como um meio para superar as carências e os atrasos que afetam as comunidades indígenas. Contudo, comparativamente à legislação brasileira, à parte da referência à formação dos profissionais da educação básica, resta evidente a carência de critérios objetivos que determinem o meio de atingir o objetivo da igualdade na educação básica pública entre os entes federativos.

Além das iniciativas especificamente voltadas à área da educação, outros mecanismos que buscam minimizar as desigualdades existentes entre os diferentes entes federativos no Brasil têm impacto direto na promoção da igualdade no direito à educação básica pública. Exemplo disso são os mecanismos relacionados à repartição de rendas entre os diferentes entes federativos por meio dos fundos de participação, na medida em que o direito à educação básica pública, para ser exercido, depende do dispêndio de recursos por parte de todas as esferas de governo (Municípios, Estados-membros e União).

Em ambos os Estados federais estudados os Estados-membros e os Municípios apresentam o mínimo necessário para que se possa afirmar que determinada entidade territorial tem autonomia federativa, que consiste em competências privativas e capacidade de autogoverno. Os Estados-membros brasileiros e mexicanos têm, ainda, capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de autoadministração, além de receitas próprias. Os Municípios mexicanos, embora tenham também, assim como os brasileiros, capacidade autogoverno, de autolegislação, de autoadministração e receitas próprias, não têm capacidade de auto-organização, já que suas Leis Orgânicas são elaboradas pelos Estados-membros dos quais fazem parte. No

que concerne às receitas próprias, todavia, é importante ressaltar a sensível diferença entre Brasil e México. Enquanto no Brasil é possível observar um nível mais acentuado de descentralização fiscal, no México a centralização da receita na União é uma característica marcante.

No que concerne à competência legislativa em matéria de educação básica pública, a União, no Brasil e no México, tem competência para estabelecer normas gerais. No México, todavia, a competência da União é ainda mais ampla do que no Brasil, já que a Constituição mexicana apresenta poucos limites objetivos nesse sentido. Ademais, a competência legislativa da União no México é também menos condicionada, já que a Constituição mexicana não determina à União o dever de editar leis sobre determinados assuntos que poderiam promover uma maior igualdade entre os entes federativos em matéria de educação básica pública, como, por exemplo, a fixação de um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação.

Quanto às competências materiais, tanto no Brasil quanto no México cabe à União coordenar a política nacional. A diferença mais marcante entre os dois Estados, a nosso ver, é que a Constituição mexicana não detalha a distribuição do exercício da função educativa entre os diferentes entes federativos nem tampouco a fixação das contribuições econômicas correspondentes a esse serviço. Ademais, outra diferença fundamental é que a Constituição brasileira prevê expressamente a necessidade de cooperação entre os diferentes federativos entes em matéria de educação, o que não se verifica na Constituição mexicana, tratando apenas da possibilidade da celebração de convênios entre eles a fim de coordenar suas atividades no sentido de promover a equidade na educação. Por fim, enquanto no Brasil os Estados-membros e os Municípios têm um papel central em termos de prestação do serviço de educação básica pública, tendo definido constitucionalmente seus campos de atuação prioritária, no México a participação dos Municípios é inexpressiva, cabendo aos Estados-membros a prestação dos serviços sob intenso controle da União.

Em relação a assuntos de interesse nacional, como é o caso da educação, é natural que a União, por ter o papel institucional de promover a coesão nacional, tenha uma importante função a cumprir. A CFB/1988, entretanto, estabelece que as competências materiais quanto à educação sejam exercidas em colaboração entre todos

os entes federativos, devendo o regime de colaboração ser regulamentado por lei complementar.

O termo regime de colaboração é cada vez mais empregado na legislação brasileira, o que indica a importância que se atribui a esse regime. Por outro lado, a lei complementar que deveria regulá-lo nunca chegou a ser promulgada. Desse modo, a indefinição do regime de colaboração (mesmo transcorridos mais de 25 anos da promulgação da CFB/1988), associada à forma como estão repartidas na CFB/1988 as competências legislativas e materiais no âmbito da educação básica pública, não produz o resultado de promover a colaboração entre os entes federativos nessa área.

É possível argumentar que a União vem exercendo sua competência legislativa no sentido de promover mudanças importantes com potencial impacto na promoção da igualdade na educação básica pública oferecida pelos diferentes entes federativos ao estabelecer, por exemplo, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica por lei federal. Por outro lado, entretanto, a avaliação positiva quanto a esses aspectos não nos impede de termos uma postura crítica em relação à função explicitamente secundária da União em termos de responsabilidade para com a educação básica, nem nos leva a ignorar a importância de que a Constituição seja cumprida também no que se refere à necessidade de cooperação entre os entes federativos, especialmente a fim de se evitar a dispersão de esforços.

A análise geral do ordenamento jurídico brasileiro em relação ao problema proposto e os aportes trazidos pelo estudo comparativo com o México permitem identificar como o federalismo cooperativo em matéria de promoção da igualdade na educação básica pública se estrutura em cada um desses Estados Federais, apontando vantagens e dificuldades.

Um dos fatores que dificultaram a realização desta pesquisa foi a carência de estudos relacionados especificamente ao federalismo cooperativo brasileiro em matéria de educação, já reportada por pesquisadores de outras áreas (CASSINI, 2011, p. 131). No que concerne à análise comparativa proposta, a situação não é diferente

(BLINDENBACHER, SAUNDERS, 2005, p. 3-4; KINCAID, 2005, p. viii; PIERSON, 1995, p. 450).³⁰⁶

Cabe ressaltar, ainda, a carência de estudos brasileiros que confrontem Estados federais no âmbito da América Latina. Os autores brasileiros que tratam do federalismo ou de Estados Federais têm uma tendência de estabelecer comparações com os Estados Unidos da América. Enquanto isso, Argentina, México e Venezuela, Estados que também se organizam sob a forma federativa e que conhecem desafios mais próximos daqueles enfrentados pelo Brasil, são pouco explorados.

Analisando o caso da Alemanha, país no qual a cooperação e a coordenação das políticas públicas são apontadas como um valor central na vida política e no qual se verifica um alto grau de institucionalização das relações intergovernamentais, com predominância da cooperação vertical, Costa (2008, p. 191, 201) sustenta que o excesso de formalização e rigidez dos mecanismos de cooperação resulta em problemas como inércia burocrática, pouca transparência política e pouco incentivo à competição entre os entes federativos, que é considerada uma forma de introduzir inovações na gestão das políticas públicas e de oferecer melhores serviços à população. Nesse cenário, apesar dos aspectos negativos apontados por Costa, entendemos que uma comparação entre Brasil e Alemanha especificamente em matéria de educação básica seja relevante para aprendermos mais sobre os mecanismos de cooperação lá adotados e suas possíveis implicações positivas em termos de promoção da igualdade entre os seus entes federativos na área da educação básica pública.

---

³⁰⁶ A primeira Conferência Internacional sobre federalismo aconteceu em 1999, tendo sido publicado em 2005 o primeiro livro do programa *A Global Dialogue on Federalism*, um programa conjunto do *Forum of Federations* e da *International Association of Centers for Federal Studies* (IACFS). Embora a série represente um importante avanço na literatura especializada, não se trata de um trabalho comparativo detalhado, já que, ainda que os autores devam responder a um conjunto de questões propostas para todos eles, cada autor escreve sobre o seu país especificamente,³⁰⁶ sendo apresentadas conclusões comparativas gerais no capítulo final dos livros. O volume 2 da série, que teve como tema “*the distribution and functioning of powers in federal systems*” apresenta textos de apenas duas páginas e meia para cada país. Entendemos que, ainda que o poder de síntese dos autores seja extraordinariamente bom, não seria possível, em textos tão curtos, dar à análise uma profundidade adequada no sentido de efetivamente contribuir para a redução da lacuna reportada. Ademais, muito embora o *Forum of Federations* também venha produzindo uma série de publicações temáticas com foco em trabalhos comparativos em assuntos setoriais em sistemas federais (*Thematic Series*), os temas da educação e da promoção da igualdade entre os entes federativos ainda não foram abordados.

Por fim, uma importante limitação desta pesquisa deve-se ao fato de se restringir ao plano das normas, não apresentando uma análise aplicada sistemática do efetivo funcionamento dos sistemas brasileiro e mexicano na garantia da igualdade entre os entes federativos no direito à educação básica pública. Entretanto, embora o conteúdo das leis consista em apenas uma dimensão da proteção de direitos, é uma dimensão relevante na medida em que as leis apresentam os direitos assegurados pelos Estados, além de revelarem a intensidade e o propósito desses direitos.

Os pontos que nesta tese são apresentados como limitações abrem uma estimulante agenda para pesquisas futuras, a exemplo de estudos comparativos que se proponham a ir além da norma no sentido de medir e monitorar o efetivo cumprimento das obrigações de Estados federais na promoção de igualdade na educação básica entre entes federativos,³⁰⁷ além de pesquisas que se proponham a comparar o Brasil com outros Estados organizados sob a forma federativa, com especial ênfase na América Latina.

---

³⁰⁷ Para tanto, podemos usar, por exemplo, a interessante proposta de Pérez Murcia (2007) que, além de identificar o conteúdo do direito à educação e as obrigações do Estado no setor (que classifica em componentes do direito, obrigações do Estado e conteúdo das obrigações), propõe indicadores para o monitoramento da política educativa a partir da perspectiva do direito à educação. Embora o estudo tenha sido desenvolvido no contexto da Colômbia, que não se organiza sob a forma de Estado federal, ele propõe uma matriz que pode, inclusive, buscar identificar variações no direito à educação eventualmente existentes entre Estados-membros de um Estado federal, além de permitir uma comparação entre Estados Federais e Unitários.

REFERÊNCIAS

- ABARCA MORENO, Jorge Luis. **Derecho y federalismo educativo en México:** factores que obstaculizan la implementacion de la descentralizacion de la educación básica de 1992 a la fecha. 2001. 367 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, D.F., 2001. Disponível em: <http://oreon.dgbiblio.unam.mx:8991/F/KB631HGX4C3QPT4LHT2Y5JK691G6XY8DQRKCCHP6XFLFGMFB7-00888?func=full-set-set&set_number=096722&set_entry=000003&format=999>. Acesso em: 13 jun. 2013.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. **Revista Mexicana de Sociología**, Cidade do México, v. 58, n. 3, p. 3-37, 1996.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2007.
- APROVADO Manifesto pela Revisão da Dívida dos Estados e Municípios, 2013. **Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, 15 mai. 2013. (Notícias). Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/25616/aprovado-manifesto-pela-revisao-da-divida-dos-estados-e-municipios>>. Acesso em: 16 mai. 2013.
- 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. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 31, p. 749-768, 2010.
- ARNAUT, Alberto; GIORGULI, Silvia (coords.). **Educación**. México, D.F.: El Colegio de México, 2010. (Los grandes problemas de México, 7.). Disponível em: <<http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/111593/Alberto%20Arnaut%20-%20Gesti%C3%B3n%20del%20Sistema%20Educativo%20Federalizado.pdf?version=1.0&t=1350661870000>>. Acesso em: 14 jun. 2013.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 4., 2004, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: PUC, 2004. p. 21-24. Disponível em: <http://prector.org.br/assets/_pdfs/EPP1-MartaArretche.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2012.
- _____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.
- ASCARELLI, Tullio. **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva, 1945.

BANCO MUNDIAL. **GINI index**: Data. Disponível em:
<<http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI/>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

BARBA CASILLAS, José Bonifacio. La función educativa en las constituciones del estado de Aguascalientes. **Sinética**: Revista Eletrónica de Educación, Tlaqueparque, n. 37, jul./dez. 2011. Disponível em:
<http://www.sinectica.iteso.mx/?seccion=articulo&lang=en&id=529_la_funcion_educativa_en_las_constituciones_del_estado_de_aguascalientes>. Acesso em: 11 dez. 2012.

_____.; ZORRILLA FIERRO, Margarita. Reforma educativa en México: descentralización y nuevos actores. **Sinética**: Revista Eletrónica de Educación, Tlaqueparque, n. 30, p. 1-30 fev./jul. 2008. Disponível em:
<<http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/111593/Margarita%20Zorilla%20-%20Reforma%20Educativa%20en%20M%C3%A9xico.pdf?version=1.0&t=1350661890000>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

BAXI, Upendra. Preliminary notes on transformative constitutionalism. In: BISA CONFERENCE: COURTING JUSTICE, 11., 2008, Delhi. **Anais**. Delhi, 2008. Disponível em:
<<http://www.conectas.org/IBSA/UBNotesonTransformativeConstitutionalism.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. O Federalismo cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 16, p. 13-25, 2002.

BLINDENBACHER, Raoul; SAUNDERS, Cheryl. A global dialogue on federalism: conceptual framework. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan (eds.). **Constitutional origins, structure, and change in Federal countries**: a global dialogue on federalism. Montreal; Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University, 2005. v. 1.

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal federalism**: principles and practices of multiorder governance. Cambridge: Cambridge University, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOTHA, Henk; DER WALT, André; DER WALT, Johan. **Rights and democracy in a transformative constitution**. Stellenbosch, África do Sul: Sun, 2003.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: A Reappraisal. In: BRUGESS, M.; GAGNON, A. (orgs.). **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 3-14.

CAGGIANO, Mônica Herman S. A. Educação: um direito que ainda se mantém fundamental, **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, set. 2009. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=49&id=608>>. Acesso em 11 jun. 2012.

CARMAGNANI, Marcello. Conclusión: El federalismo, una historia de una forma de gobierno. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina**. México: Fondo de Cultura Economica, 1996.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração**. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

CENTRO LATINO AMERICANO PARA EL DESAROLLO RURAL (RIMISP). **Pobreza y Desigualdad: Informe Latinoamericano 2011**. Santiago/Chile: RIMISP, 2012. Disponível em: <<http://www.informelatinoamericano.org/skin/descargables/informe/Informe%20Rimisp%20Completo%20Web.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a defesa do direito à educação: um estudo de caso sobre a atuação dos Promotores de Justiça da Grande São Paulo**. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo (DIREITO GV) da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008.

COUTINHO, Diogo, R. Linking promises to policies: law and development in an unequal Brazil. **The Law and Development Review**, v. 3, n. 2, p. 3-40, mai. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc. Campinas**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209,

set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DAVIS, S. Rufus. **The Federal Principle**: a journey through time in quest of a meaning. Berkeley, CA: University of California, 1978.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

DURAZO HERMANN, Julián. Federalism: the latin american experience. In: WARD, Ann; WARD, Lee (eds.). **The Ashgate Research Companion to Federalism**. Farnham/Inglaterra: Ashgate, 2009. p. 517-533.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism and the way to peace**. Kingston, Ontário/Canadá: McGill Queen's University; Institute of Intergovernmental Affairs, 1994a. (Reflection Series, 13.).

_____. Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements. Harlow: Longman, 1994.

_____. International and Comparative Federalism. **Political Science and Politics**, v. 26, n. 2, p. 190-195, jun. 1993.

ESTADOS não garantem piso salarial para professores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 mar. 2012. Caderno Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saber/1057225-estados-nao-garantem-piso-salarial-para-professores.shtml>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The World Factbook 2012**. Washington, D.C.: CIA, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva 2011a.

_____. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2011b.

_____. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2011c.

FIERRO EVANS, Cecilia; TAPIA GARCÍA, Guillermo; ROJO PONS, Flavio. **Descentralización educativa en México:** un recuento analítico. Mexico, D.F.: OCDE, 2009. Disponível em: <http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/111593/OCDE%20-%20Descentralizaci%C3%B3n%20educativa%20en%20M%C3%A9xico.pdf?version=1.0&t=1350661915000>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

FLAMAN, Richard. **Decentralisation:** a sampling of definitions. [s.l.]: United Nations Development Program; Government of Germany, 1999. (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP – Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). Disponível em: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF>. Acesso em: 11 dez. 2012.

FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria geral do Estado.** Colaboração de Peter Hänni; tradução de Marlene Holzhausen; revisão técnica de Flávia Portella Puschel. São Paulo: Martins Fontes, 2006. (Justiça e direito).

FØLLESDAL, Andreas. Federalism. In: ZALTA, Edward N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy.** Stanford: Stanford University, spring 2011. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2010/entries/federalism/>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRENKEL, Max. **Federal theory.** Canberra/Austrália: Center for Research on Federal Financial Relations; Australian National University, 1986. Disponível em: <http://www.maxfrenkel.ch/federal.html>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (coord.). **Professores do Brasil:** impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Juan Marcos. **Federalismo:** el debate continúa. 2000. Disponível em: <http://blog.juanmarcosgutierrez.com.mx/wp-content/uploads/2012/10/Federalismo-el-debate-contin%C3%B3Aa.-Parlamento.-Febrero-7-2000..pdf> >. Acesso em: 11 dez. 2012.

_____. United Mexican States. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan (eds.). **Constitutional origins, structure, and change in Federal countries:** a global dialogue

on federalism. Montreal; Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University, 2005. v. 1.

GOSEPATH, Stefan. Equality. In: ZALTA, Edward N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Stanford: Stanford University, spring 2011.** Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/equality/>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

GRADÍN, Carlos. Why is Poverty so High Among Afro-Brazilians? A Decomposition Analysis of the Racial Poverty Gap, **The Journal of Development Studies**, v. 45, n. 9, p. 1426–1452, out. 2009.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. Federalismo y gobernabilidad en México. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). **Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina.** Distrito Federal/México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 7-26, jul./set. 1969.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Censo 2010.** Notícias. Censo 2010: população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas 10 ago. 2012a. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=3&idnoticia=2194&busca=1&t=censo-2010-populacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala-274>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

_____. **Divisão regional.** Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm>. Acesso em: 11 dez. 2010.

_____. **PNAD 2011:** crescimento da renda foi maior nas classes de rendimento mais baixas. Rio de Janeiro: IBGE; Comunicação Social, 21 de setembro de 2012b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=222&id_pagina=1>. Acesso em: 01 nov. 2012.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012c. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/pdf/educacao_pdf.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Desigualdade regional recente:** uma nota a partir de dados estaduais. Rio de Janeiro: IPEA, 14 de dezembro de 2010a. (Comunicados do IPEA, 71.). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101214_comunicadoipea71.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 13 de julho de 2010b. (Comunicados do IPEA, 58.). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100713_comunicado58.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica: 2011: Resumo Técnico**. Brasília: INEP, 2012a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2012.

_____. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007**. Brasília: Inep, 2009.

_____. **Programa Internacional de Avaliação de Alunos: resultados nacionais: PISA 2009**. Brasília: INEP, 2012b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2012/relatorio_nacional_pisa_2009.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2012.

LÍDER de sindicato dos professores no México acusada de desviar US\$ 200 milhões, 2013. **BBC Brasil**, São Paulo, 27 fev. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/02/130227_sindicato_rp.shtml>. Acesso em: 27 fev. 2013.

LIMA, Newton. Prefácio. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Nevez (Orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial**. Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

KLARE, Karl E. Legal culture and transformative constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidad y eterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la decada del 90 en Argentina, Brasil, Chile y Mexico. **Estudios Pedagógicos**, Valdivia, Chile, v. 33, n. 2, p. 59-80, 2007.

LATAPÍ SARRE, Pablo. El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, México, D.F., v. 14, n. 40, p. 255-287, jan./mar. 2009.

LIEBENBERG, Sandra. **Socio-Economic Rights**. Adjudication under a transformative constitution. Cape Town/África do Sul: Juta, 2010.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. (Diálogos para o Desenvolvimento, 8.).

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MAJEED, Akhtar; WATTS, Ronald L.; BROWN, Douglas M. **Distribution of powers and responsibilities in federal countries**: Global dialogue on federalism. London: McGill-Queen's University, 2006. v. 2.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais**: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Teoria Geral e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARSHALL. T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/teses-e-dissertacoes-1/Doutorado%20Paulo%20Sena.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

MENDOZA, Enrique Cabrero. Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 142, p. 72-95, mar./abr. 1996. Disponível em: <<http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/111593/Enrique%20Cabrero%20-%20Las%20pol%C2%A1ticas%20descentralizadoras%20en%20el%20%C2%A0%C3%A1mbito%20internacional.pdf?version=1.0&t=1350661884000>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

MÉXICO. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI). **Mapa A. Localidades con 40% y más población indígena y topes de municipios**. México: CDI, 2000.

MÉXICO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y GEOGRAFÍA (INEGI). **Regiones socioeconómicas de México**: clasificación de entidades federativas. Estados Unidos Mexicanos, 2004. Disponível em: <<http://sc.inegi.gob.mx/niveles/index.jsp>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

MÉXICO. INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE). **México en PISA 2009**. México: INEE, 2010. Disponível em: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA_2009/Completo/pisa2009.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2012.

MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE). **Información General sobre México**. México, D.F.: SRE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/index.php/informacion-general-sobre-mexico>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

MORETTI, Denise Martins. **A compatibilidade entre a lógica econômica e o ensino superior, após a Constituição Federal de 1988**: o caso da Anhanguera Educacional Participações S.A. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MORLEY, Samuel; COADY, David. **From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries**. Washington, DC: Center for Global Development; International Food Policy Research Institute, 2003.

MÅ GÅ HVIS IKKE ELEVENE BLIR BEDRE. **Dagens næringsliv**, Oslo, 02 set. 2013. Caderno Utenriks, p. 24-25.

NERI, Marcelo Côrtes (coord.). **A nova classe média**: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV/ CPS, 2010. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2012.

_____. (coord.). **De volta ao país do futuro**: projeções, crise européia e a nova classe média. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/cps/ncm2014/>>. Acesso em: 01 mai. 2012.

_____. O lado brilhante dos pobres. **Getulio**, v. 5, p. 25-27, jan./fev. 2011.

NOHLEN, Dieter. El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma al futuro. In: VALADÉS, D.; SERNA DE LA GARZA, J. M. (eds.). **Federalismo y regionalismo**. Cidade do México: UNAM, 2005.p. 1-21. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/4.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

NOVOTNÝ, Josef. On the Measurement of Regional Inequality: Does Spatial Dimension of Income Inequality Matter? **The Annals of Regional Science**, v. 41, n. 3, p. 563-580, 2007.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities**: the human development approach. Cambridge: Harvard University, 2011.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência**: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, 1814.). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1814.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. **Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do Século XXI**. 2006. 121 f. Tese (Livre-docência em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2012: OECD indicators**. Paris: OCDE, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

_____. **Measuring regional development: Issues from emerging countries**. Paris: OCDE, 2011a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/measuringregionaldevelopmentissuesfromemergingeconomies.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. **PISA 2009 at a Glance**. Paris: OCDE, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/46660259.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

_____. **Regional Outlook 2011: building resilient regions for stronger economies**. Paris: OCDE, 2011b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/26/37/49074854.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

PEREZ MURCIA, Luis Eduardo. La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, n. 9 (núm. especial), p. 142-165, abr. 2007.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, p. 449-478, out. 1995.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: a ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado**. New York: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2013.

PROGRAMA DE FORMACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA (PREAL). **Educación y brechas de equidad en América Latina y el Caribe**. Santiago/Chile: PREAL, 2006. Tomo I. Disponível em: <<http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CLibros/Educaci%F3n%20y%20Brechas%20de%20Equidad%20en%20A%20L%20Tomo%20I.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases** (Lei n. 9304/1996). São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2000.

_____. **O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania**. 2009. 450 f. Tese (Livre Docência em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009a.

_____. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: MORAES, Alexandre (org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009b.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

REQUEJO, Ferran; WYNANTS, Sven. Federalism. In: FOWERAKER, Joe; CLARKE, Paul Barry (eds.). **Encyclopedia of Democratic Thought**. Londres: Routledge, 2001. p. 289-293.

REILLY, Steve. Federalism. In: BULLOCK, Alan; TROMBLEY, Stephen; LAWRIE, Alf (eds.). **The new Fontana dictionary of modern thought**. Londres: HarperCollins, 1999. p. 312.

RUIZ FIERRO, Eduardo. **Alcance y limitaciones del Federalismo educativo en México: el caso de Zacatenas**. 2008. 88 f. Tese de Láurea (Graduação em Economia) – Faculdade de Economía da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2008. Disponível em:
<http://oreon.dgbiblio.unam.mx:8991/F/KB631HG4C3QPT4LHT2Y5JK691G6XY8DQRKCCHP6XFLFGMFBJ7-00882?func=full-set-set&set_number=096722&set_entry=000001&format=999>. Acesso em: 13 jun. 2013.

SCAFF, Fernando F. Direitos Humanos e Desvinculação das receitas da União: DRU. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 4, p. 923-736, jul./dez. 2004.

SCHETTINI, Daniela; AZZONI, Carlos R. **Regional industrial productivity differentials in Brazil in the 21st century**. Disponível em:<<http://www.oecd.org/dataoecd/55/61/48065607.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Reforma Jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento (prefácio). In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005. p. 13-30.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2012a.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012b.

SILVA, Marcos Wanderley da. **Princípios constitucionais afetos à educação**. São Paulo: SRS, 2009.

SOUZA, Celina. Federal Republic of Brazil. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan (eds.). **Constitutional origins, structure, and change in Federal countries: a global dialogue on federalism**. Montreal; Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University, 2005a. v. 1.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 105-122, 2005b.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-441, 2002.

STEWART, Frances. Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities. **Oxford Development Studies**, Oxford, v. 28, n. 3, 245-262, 2000.

TAPIA URIBE, Medardo. Federalización y Gestión Educativa Estatal: el caso de Morelos. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, v. 9, n. 21, p. 361-401, abr./jun. 2004. Disponível em:
<<http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/111593/Medardo%20Tapia%20-%20Federalizaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20Educativa.pdf?version=1.0&t=1350661906000>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

TAYLOR, Quentin. A system without a precedent: the federalism of the federalist papers. In: WARD, Ann; WARD, Lee. **The Ashgate Research Companion to Federalism**. Farnham: Ashgate, 2009. p. 175-192.

TOMASEVSKI, Katarina. **The State of the Right to Education Worldwide Free or Fee**. Copenhagen, ago. 2006. Disponível em:
<http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 2011: sustainability and equity: a better future for all**, New York: UNDP, 2011. Disponível em:
<http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2012.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Datos Mundiales de Educación: 2010/11**. 7. ed.

México, D.F.: UNESCO, 2010. Disponível em:
<http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Mexico.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2012.

URIBE, Claudia *et al.* **México**: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018. Banco Interamericano de Desenvolvimento, out. 2012. (Apresentação). Disponível em:
<<http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/36092cfa-7133-449f-be68-72dd4dd1d9d1>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.

WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems**. Montreal: McGill-Queen's University, 1996.

WILDAVSKY, Aaron. Federalism means inequality. **Society**, v. 22, n. 2, p. 42-49, jan./fev. 1985.

XIMENES, Salomão. Vinculação de recursos de desequilíbrios no financiamento da educação: potencialidades e limites da atuação supletiva e redistributiva da União com o fim gradativo da DRU. In: CONTI, José Maurício; BRAGA, Carlos; SCAFF, Fernando (orgs.). **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 385-406.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

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

Apêndice A – Competências legislativas na área da educação na CFB/1988

Apêndice A – Competências legislativas na área da educação na CFB/1988			
Tipo de competência legislativa	União	Estados-membros	Municípios
Competência exclusiva ou privativa	Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CFB/1988)	Baixar normas complementares para os seus sistemas de ensino, naquilo que não for atribuído à União ou aos Municípios e não for tampouco de competência concorrente (art. 25, § 1º, CFB/1988)	Legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CFB/1988)
	Estabelecer 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: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanística, científica e tecnológica do País; (vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art. 214, CFB/1988)		
Competência concorrente	Legislar concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre a educação e o ensino mediante normas gerais (art. 24, IX, CFB/1988)	Legislar concorrentemente com a União sobre a educação e o ensino mediante normas gerais (art. 24, IX, CFB/1988)	Os Municípios não são mencionados no art. 24 da CFB/1988, mas, por força do art. 30, inc. II, têm competência legislativa concorrente para suplementar a legislação federal e estadual no que couber
		Suplementar as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 2º, CFB/1988) Editar normas gerais, na falta de leis federais sobre normas gerais, os Estados-Membros e o Distrito Federal, para atender suas peculiaridades. Na superveniência da lei federal, tais normas, no entanto, terão eficácia suspensa no que forem contrárias à lei federal (art. 24, §§ 3º e 4º,	

Apêndice A – Competências legislativas na área da educação na CFB/1988			
Tipo de competência legislativa	União	Estados-membros	Municípios
		CFB/1988)	
Competência Complementar		Baixar normas complementares para os seus sistemas de ensino	Baixar normas complementares para os seus sistemas de ensino no que for assunto de interesse peculiar (art. 30, II, CFB/1988)

Apêndice B – Competências legislativas na área da educação na CFM/1917

Apêndice B – Competências legislativas na área da educação na CFM/1917			
Competência Legislativa	União	Estados-membros	Municípios
Competência exclusiva ou privativa	Legislar a fim de unificar e coordenar a educação em todo o país (art. 3, VIII, CFM/1917)	Legislar sobre todas as matérias que não sejam de competência expressamente previstas à União (art. 124, CFM/1917)	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas exclusivas em matéria de educação aos Municípios
	Legislar sobre a distribuição conveniente do exercício da função social educativa e dos recursos econômicos correspondentes a esse serviço público entre a Federação, os Estados e os Municípios (art. 3, VIII, c/c art. 73, inc. XXV CFM/1917)		
	Legislar sobre a fixação dos recursos econômicos correspondentes a esse serviço público (art. 3, VIII, CFM/1917)		
	Legislar sobre as sanções aplicáveis aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as disposições relacionadas à função educativa, além de todos aqueles que as infringam (art. 3, VIII, CFM/1917)		
	Legislar sobre tudo o que se refere às escolas rurais, elementares, superiores, secundárias e profissionais, de pesquisa científica, de belas artes e de ensino técnico, escolas práticas de agricultura e mineração, de artes e ofícios, museus, bibliotecas, observatórios e demais institutos concernentes à cultura geral dos habitantes da nação estabelecidos, organizados e mantidos pela União em toda a República (art. 73, inc. XXV CFM/1907)		
Competência concorrente	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas concorrentes em matéria de educação entre União, Estados-Membros e Municípios	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas concorrentes em matéria de educação entre União, Estados-Membros e Municípios	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas concorrentes em matéria de educação entre União, Estados-Membros e Municípios

Apêndice B – Competências legislativas na área da educação na CFM/1917			
Competência Legislativa	União	Estados-membros	Municípios
Competência exclusiva ou privativa	Legislar a fim de unificar e coordenar a educação em todo o país (art. 3, VIII, CFM/1917)	Legislar sobre todas as matérias que não sejam de competência expressamente previstas à União (art. 124, CFM/1917)	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas exclusivas em matéria de educação aos Municípios
	Legislar sobre a distribuição conveniente do exercício da função social educativa e dos recursos econômicos correspondentes a esse serviço público entre a Federação, os Estados e os Municípios (art. 3, VIII, c/c art. 73, inc. XXV CFM/1917)		
	Legislar sobre a fixação dos recursos econômicos correspondentes a esse serviço público (art. 3, VIII, CFM/1917)		
	Legislar sobre as sanções aplicáveis aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as disposições relacionadas à função educativa, além de todos aqueles que as infringem (art. 3, VIII, CFM/1917)		
Competência complementar	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas complementares em matéria de educação entre União, Estados-Membros e Municípios	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas complementares em matéria de educação entre União, Estados-Membros e Municípios	Não são previstas na CFM/1917 e na LGE/1993 competências legislativas complementares em matéria de educação entre União, Estados-Membros e Municípios.

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996 ¹		
União	Estados-membros	Municípios
Proporcionar os meios de acesso à educação (em competência comum com os Estados, do Distrito Federal e os Municípios) (art. 23, CFB/1988);		
Promover e incentivar a educação com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho (art. 205 CFB/1988);		
Efetivar o dever com educação escolar pública mediante a garantia de: (i) ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (ii) progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; (iii) universalização do ensino médio gratuito; (iv) atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino; (v) atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; (vi) educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, organizada em pré-escola, ensino fundamental, e ensino médio; (vii) educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade; (viii) atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (ix) acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (x) acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; (xi) oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; (xii) oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; (xiii) atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (xiv) atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (xv) padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; (xvi) vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 anos de idade (art. 208, CFB/1988 c/c art. 4, LDB/1996)		
Recensear, na esfera de sua competência, anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; fazer-lhes a chamada pública; e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola (art. 208, §3º, CFB/1988 c/c art. 5, §1º, LDB/1996)		
Autorizar o funcionamento e avaliar a qualidade do ensino de iniciativa privada (art. 209, CFB/1988; art. 7, II, LDB/1996)		
Fixar conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (art. 210, CFB/1988)		
Organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (art. 8, LDB/1996)		
Definir, na organização de seus sistemas de ensino, formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211, § 4º, CFB/1988)		
Distribuir os recursos públicos de modo a assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, §3º, CFB/1988)		
Assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente (art. 60, §1º, ADCT, redação EC 53/2006)		
	Atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CFB/1988)	Atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CFB/1988) ²

¹ Todas as referências constitucionais e legislativas feitas genericamente ao Estado, ao Poder Público e aos Sistemas de Ensino foram indicadas como encargo ou atribuição das três esferas federativas conjuntamente. A indicação a um Sistema de Ensino específico foi incluída na respectiva esfera federativa de referência (União, Estados-membros ou Municípios).

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
	Distribuir as cotas da arrecadação da contribuição social do salário-educação (fonte adicional de financiamento recolhida das empresas) proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica na respectiva rede pública de ensino (art. 212, §§5º a 6º, CFB/1988)	
	Assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente (art. 60, §1º, ADCT, redação EC 53/2006)	
	Assegurar em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais (art. 5, §2º, LDB/1996)	
	Assumir o transporte escolar dos alunos das suas respectivas redes de ensino (art. 10, VII e art. 11, VI, LDB/1996)	
	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 10, V e art. 11, III, LDB/1996)	
	Definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e de participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, LDB/1996)	
	Assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que integram os respectivos sistemas de ensino progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (art. 15, LDB/1996)	
	Incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino à distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada (art. 80, LDB/1996)	
	Matricular todos os educandos a partir dos 6 anos de idade no ensino fundamental (art. 87, §3º, I, LDB/1996)	
	Prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados (art. 87, §3º, II, LDB/1996);	
	Realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância (art. 87, §3º, III, LDB/1996)	
	Integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (art. 87, §3º, IV, LDB/1996)	
Organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios (art. 211, § 1º, CFB/1988). Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios (art. 9, II, LDB/1996)		
Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o		

² Neste caso específico, optamos por manter o agrupamento (Estado-membro e Municípios) em razão do tema (atuação prioritária comum em matéria de ensino fundamental), mas com a divisão de quadros para deixar suficientemente clara a diferença da atuação prioritária de cada ente. Adotaremos esta medida sempre que entendermos que uma pequena diferença de conteúdo deve ser explicitada no quadro.

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (art. 9, IV, LDB/1996)		
Financiar as instituições federais do ensino público (art. 211, VII, § 1º, CFB/1988)		
Exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º, CFB/1988)		
Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 9, I, LDB/1996)		
Estabelecer 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: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) melhoria da qualidade do ensino; (iv) formação para o trabalho; (v) promoção humanística, científica e tecnológica do País; (vi) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art. 214, CFB/1988)		
Encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (art. 87, caput, LDB/1996)		
Assegurar em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais (art. 5, §2º, LDB/1996)		
Coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função		

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8, §1º, LDB/1996)		
Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9, III, LDB/1996)		
Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação (art. 9, V, LDB/1996)		
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 (art. 9, VI, LDB/1996)		
Baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação (art. 9, VII, LDB/1996)		
Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino (art. 9, VIII, LDB/1996)		
Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, podendo, neste caso, delegar esta função aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior (art. 9, IX, §3º, LDB/1996)		
Definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e de participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, LDB/1996)		
Assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que integram os respectivos sistemas de ensino progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa		

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (art. 15, LDB/1996)		
Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, a ser calculado ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (art. 74, LDB/1996)		
Exercer a ação supletiva e redistributiva de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, obedecendo a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino, sob a condição, no entanto, que os Estados e Municípios ofereçam vagas condizentes à sua capacidade de atendimento e cumpram os dispositivos legais (art. 75, caput, §1º, §4º c/c art. 76 LDB/1996)		
Desenvolver, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, com os objetivos de proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências; e garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias (art. 78, LDB/1996)		
Apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa, a fim de fortalecer as práticas sócio-culturais e a língua materna de cada comunidade indígena; manter programas de		

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas; desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades; elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado (art. 79, caput, §2º, LDB/1996)		
Incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada (art. 80, LDB/1996)		
Credenciar as instituições de educação à distância e regulamentar os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação à distância (art. 80, §§ 1º, 2º, LDB/1996)		
Matricular, supletivamente a cada Estado, Distrito Federal ou Município, todos os educandos a partir dos 6 anos de idade no ensino fundamental (art. 87, §3º, I, LDB/1996)		
Prover, supletivamente a cada Estado, Distrito Federal ou Município, cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados (art. 87, §3º, II, LDB/1996)		
Realizar, supletivamente a cada Estado, Distrito Federal ou Município, programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância (art. 87, §3º, III, LDB/1996)		
Integrar, supletivamente a cada Estado, Distrito Federal ou Município, todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (art. 87, §3º, IV, LDB/1996)		
	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino (art. 10, I, LDB/1996)	
	Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de	

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
	acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas federativas (art. 10, II, LDB/1996)	
	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 (art. 10, III, LDB/1996)	
	Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 10, IV, LDB/1996)	
	Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem (art. 10, VI, LDB/1996)	
	Exercer a ação supletiva e redistributiva de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, obedecendo a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino, sob a condição, no entanto, que os Estados e Municípios ofereçam vagas condizentes à sua capacidade de atendimento e cumpram os dispositivos legais (art. 75, caput, §1º, §4º c/c art. 76 LDB/1996)	
	Estabelecer normas para produção, controle e avaliação de programas de educação à distância e a autorização para sua implementação, com cooperação e integração a outros sistemas de ensino, se	

Apêndice C – Competências materiais na área da educação na CFB/1988 e na LDB/1996¹		
União	Estados-membros	Municípios
	for o caso (art. 80, §3º, LDB/1996)	
		Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (art. 11, I, LDB/1996)
		Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, CFB/1988)
		Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 11, IV, LDB/1996)
		Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas (art. 11, II, LDB/1996)
		Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CFB/1988 à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 11, V, LDB/1996)
		Optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (art. 11, parágrafo único, LDB/1996)

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993 ³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
Garantir e incrementar os níveis de escolaridade dos indígenas, favorecendo a educação bilíngue e intercultural, a alfabetização, a conclusão da educação básica, a capacitação produtiva e a educação média superior e superior. Estabelecer um sistema de bolsas para os estudantes indígenas em todos os níveis. Definir e desenvolver programas educativos de conteúdo regional que reconheçam a herança cultural de seus povos, de acordo com as leis da matéria e, em consulta com as comunidades indígenas (art. 2, B, II, CFM/1917)		
Garantir a qualidade na educação obrigatória (educação básica – pré-escolar, primária e secundária- e a média superior) de maneira que os materiais e métodos educativos, a organização escolar, a infraestrutura educativa e a idoneidade dos docentes e dos diretores garantam o máximo aprendizado dos educandos (art. 3, CFM/1917)		
Incluir no seu respectivo orçamento a previsão dos recursos para: a construção, a ampliação e o aparelhamento de infraestrutura para a cobertura progressiva dos serviços de educação pré-escolar, com programas de treinamento correspondentes para os professores e doação de materiais de estudo gratuitos para professores e alunos (art. 6 das disposições transitórias do Decreto, 12/11/2002 - reforma constitucional por meio da qual se adiciona ao art. 3º, 1º, os incisos III, V e VI, e o art. 31, inciso I, da CFM/1917)		
Incluir recursos necessários para a observância do princípio da obrigatoriedade em matéria de educação nos orçamentos e estabelecer mecanismos para promover a implementação dos planos plurianuais a fim de assegurar recursos financeiros crescentes para a infraestrutura da educação média superior (art. 2 c/c art. 3 das disposições transitórias do Decreto, 9/02/2012 - reforma constitucional do art. 3º, parágrafo primeiro, letra c do inciso II e o inciso V e o art. 31 da CFM/1917)		
Prestar serviços educacionais para que toda a população possa cursar a educação pré-escolar, primária e secundária, de forma federativa, em concorrência e conforme a distribuição da função social educativa (art. 3, LGE/1993)		
Fornecer educação pré-escolar, primária e secundária e promover e manter – diretamente, mediante seus organismos descentralizados, por meio de apoio financeiro ou qualquer outro meio - todos os tipos e modalidades de educação, incluindo a educação infantil, especial, média superior e superior, necessária para o desenvolvimento da Nação, apoiar a investigação científica e tecnológica, e incentivar o fortalecimento e difusão da cultura nacional e universal (art. 3, CFM/1917; art. 9, LGE/1993)		
Constituir, em suas respectivas áreas de competência, um sistema nacional de formação, atualização, capacitação e desenvolvimento profissional para os professores com as seguintes finalidades: formação de professores de educação inicial básica (incluindo indígena), especial e de educação física; formação contínua, atualização de conhecimentos e melhoria das competências pedagógicas dos professores; implementação de programas de especialização, mestrado e doutorado, adequadas às necessidades e recursos educacionais da entidade; desenvolvimento da pesquisa em educação e difusão da cultura educacional (art. 20, LGE/1993)		
Tomar medidas tendentes a estabelecer condições que permitam o exercício pleno do direito à educação de cada indivíduo, uma maior equidade educacional, assim como o alcance da efetiva igualdade de oportunidade de acesso e permanência nos serviços educacionais, preferencialmente, aos grupos e regiões com maior atraso na educação ou que enfrentam condições econômicas e sociais de desvantagem (art. 32, LGE/1993)		
Celebrar acordos com os demais níveis de governo para coordenar as atividades para o alcance de equidade na educação (art. 36, LGE/1993)		
Estabelecer, na respectiva área de competência, os instrumentos e os mecanismos técnico-pedagógicos e financeiros como estímulos ou subsídios, a fim de ampliar a cobertura e garantir a permanência, o fortalecimento e a eficiente conclusão dos estudantes de nível médio superar da educação pública no país e fortalecer sua estrutura (art. 2, Decreto, 4/01/2005 – reforma do artigo 25 da LGE)		

³ Entende-se por Autoridade Educativa Federal, ou Autoridade Educativa da Federação, de acordo com a legislação mexicana, a Secretaria de Educação Pública da Administração Pública Federal. Entende-se por Autoridade Educativa Local, de acordo com a legislação mexicana, o Executivo de cada um dos Estados da Federação, assim como as entidades que estes estabeleçam para o exercício da função social educativa. Entende-se por Autoridade Educativa Municipal, de acordo com a legislação mexicana (LGE/1993), a Prefeitura ou o Executivo de cada Município (art. 11 da LGE/1993).

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, promover e prestar serviços educacionais, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva às Autoridades Educativas Locais (art. 13 I e IV, LGE/1993), de acordo com as necessidades nacionais, regionais e estaduais (Art. 14, I LGE/1993);		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, determinar e formular planos e programas de estudo, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva das Autoridades Educativas Locais (Art. 12, I LGE/1993) (Art. 14, II LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, revalidar e outorgar de equivalência de estudos, distintos daqueles previstos como atribuição exclusiva das Autoridades Educativas Locais (art. 13, V, LGE/1993), de acordo com as normas gerais expedidas pela Secretaria (Art. 14, III LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, outorgar, negar ou retirar a validade oficial a estudos oferecidos por particulares distintos do pré-escolar, primário, secundário, normal e demais para a formação de professores da educação básica ministrados indivíduos estudos (Art. 14, IV LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, editar livros e produzir outros materiais didáticos, distintos daqueles estabelecidos como atribuição exclusiva das Autoridades Educativas Federais (art. 12, III, LGE/1993) (Art. 14, V LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, fornecer serviços bibliotecários, a fim de apoiar o sistema educativo nacional, a inovação educacional e a pesquisa científica, tecnológica e humanística (Art. 14, VI LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, promover permanentemente pesquisas que sirvam de base para a inovação educacional (Art. 14, VII LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, promover a pesquisa e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, e fomentar seu ensino e divulgação (Art. 14, VIII LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, fomentar e divulgar atividades artísticas, culturais, físico-desportivas em toda as suas modalidades (Art. 14, IX LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, promover e impulsionar, no âmbito de sua competência, as atividades e os programas relacionados com o fomento à leitura e ao livro, de acordo com as disposições legislativas sobre a matéria (Art. 14, X LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, fiscalizar o cumprimento da LGE/1993 e suas disposições regulamentares (Art. 14, XI LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre a Autoridade Educativa Federal e as Autoridades Educativas Locais, promover práticas cooperativas de poupança, produção e consumo, de acordo com as disposições legais pertinentes e o Regulamento de Cooperativas Escolares (Art. 14, XII LGE/1993)		
Celebrar convênios entre o Governo Federal e os governos de cada Estado-membro para coordenar e unificar as atividades de ensino referidas na LGE/1993, com exceção daquelas de caráter exclusivo às respectivas		

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
Autoridades Educativas Federais e Locais (art. 12 e art. 13, LGE/1993) (Art. 14 LGE/1993)		
Reunir-se regularmente (Autoridade Educativa Federal e Autoridades Educativas Locais) para analisar e trocar opiniões sobre o desenvolvimento do sistema nacional de educação, formular recomendações e acordar ações para apoiar a função social da educação (Art. 17 LGE/1993)		
Com atribuição concorrente entre o Governo Federal e os governos de cada entidade federativa (Estados-membros) e sujeição às disposições de receitas e despesas correspondentes, financiar da educação pública e os serviços educacionais (art. 25, LGE/1993)		
Levar em conta a prioridade da educação pública para fins de desenvolvimento nacional (art. 27, LGE/1993)		
Esforçar-se para fortalecer as fontes de financiamento da tarefa educativa e aumentar os recursos orçamentais, em termos reais, para a educação pública (art. 27, LGE/1993)		
Estabelecer, em coordenação com as Autoridades Educativas Locais, os programas especiais necessários e tomar as decisões pertinentes para garantir o acesso aos serviços de educação primária pré-escolar às comunidades rurais distantes dos centros urbanos e de áreas onde não foi possível estabelecer a infra-estrutura para a prestação de serviços de educação (art. 6 das disposições transitórias do Decreto, 12/11/2002 - reforma constitucional por meio da qual se adiciona ao art. 3º, 1º, os incisos III, V e VI, e o art. 31, inciso I, da CFM/1917)		
Determinar, com atribuição exclusiva, os planos e programas de estudos da educação pré-escolar, primária, secundária e normal para toda a República, considerando a opinião dos governos dos Estados e do Distrito Federal (art. 3, III CFM/1917 e art. 12, I LGE/1993)		
Instalar comissões técnicas e de consulta com as demais autoridades educativas do país, para iniciar um processo tendente à unificação estrutural, curricular e de trabalho dos três níveis constitucionais obrigatórios em um só nível de educação básica integrada (art. 2 das disposições transitórias do Decreto, 12/11/2002 - reforma constitucional por meio da qual		

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
se adiciona ao art. 3º, 1º, os incisos III, V e VI, e o art. 31, inciso I, da CFM/1917)		
Com atribuição exclusiva, estabelecer o calendário escolar para cada ciclo letivo de todos os níveis educacionais (Art. 12, II LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, elaborar e manter atualizados os livros de texto gratuitos, permitindo a participação dos diversos setores sociais comprometidos com a educação (Art. 12, III LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, autorizar o uso de livros de texto para a educação pré-escolar, primária e secundária (Art. 12, IV LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, fixar normas gerais para o uso de material educativo para a educação pré-escolar, primária e secundária (Art. 12, V LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, regular um sistema nacional de formação, atualização, capacitação e melhora profissional para professores da educação básica (Art. 12, VI LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, realizar exames de avaliação para certificar que os educadores e autoridades educativas são aptos a manter bom relacionamento com os educando respeitando a Constituição, os tratados internacionais firmados e demais regras (Art. 12, VII LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, fixar os requisitos pedagógicos dos planos e programas de educação inicial formulados por particulares (Art. 12, VII LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, regular um sistema nacional de créditos, de revalidação e de equivalências que facilitem o trânsito de educandos de um tipo ou modalidade educativa a outro (Art. 12, IX LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva,		

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
regular, coordenar e operar um padrão nacional de alunos, docentes, instituições e centros escolares, um registro nacional de emissão, validação e inscrição de documentos acadêmicos e estabelecer um Sistema Nacional de Informação Educativa (Art. 12, X LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, fixar as normas gerais para a constituição e funcionamento dos conselhos de participação social (Art. 12, XI LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, realizar o planejamento e a programação global do sistema educativo nacional, avaliá-lo e fixar as regras gerais da avaliação que as autoridades educativas locais devam realizar (Art. 12, XII LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, fomentar, em coordenação com as demais autoridades competentes do executivo federal, as relações de ordem cultural com outros países, e intervir na formulação de cooperação internacional em matéria educativa científica, tecnológica, artística, cultural de educação física e desporto (Art. 12, XIII LGE/1993)		
Com atribuição exclusiva, tomar as medidas necessárias para garantir o caráter nacional da educação básica, normal e para a formação de professores da educação básica (Art. 12, XIV LGE/1993)		
Aplicar exclusivamente e não transferir os recursos federais para educação na prestação de serviços e demais atividades educativas da própria entidade federativa (art. 25, LGE/1993)		
Realizar programas compensatórios por meio dos quais se apoie com recursos específicos os governos das entidades federativas com maiores atrasos educacionais, mediante a celebração de convênios em que se estabeleçam parcelas de financiamento e		

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
ações específicas que as autoridades educativas locais devam tomar para reduzir e superar esses atrasos (art. 34, LGE/1993)		
	Celebrar com as Autoridades Educativas Federais convênios de colaboração que permitam cumprir com a obrigatoriedade da educação pré-escolar (art. 7 das disposições transitórias do Decreto, 12/11/2002 - reforma constitucional por meio da qual se adiciona ao art. 3º, 1º, os incisos III, V e VI, e o art. 31, inciso I, da CFM/1917)	
	Celebrar convênios entre o governo da entidade federativa (Estados-membros) e as Prefeituras para coordenar ou unificar as suas atividades educativas e cumprir da melhor maneira possível as responsabilidades a seu cargo (art. 15, LGE/1993)	
	Celebrar com o governo federal convênios de cooperação que lhes permitam cumprir a obrigatoriedade de educação pré-escolar (art. 7 das disposições transitórias do Decreto, 12/11/2002 - reforma constitucional por meio da qual se adiciona ao art. 3º, 1º, os incisos III, V e VI, e o art. 31, inciso I, da CFM/1917)	
	Com atribuição exclusiva, prestar os serviços de educação inicial, básica incluindo a indígena, especial, assim como a normal e outras para a formação de professores (Art. 13, I LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, propor à Secretaria os conteúdos regionais a serem incluídos nos planos e programas de estudo para a educação pré-escolar, primária, secundária, normal e outras para a formação de professores da educação básica (Art. 13, II LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, ajustar, em seu caso, o calendário escolar para cada ciclo letivo da educação pré-escolar, primária, secundária, normal e outras para a formação de professores da educação básica, com respeito ao calendário fixado pela Secretaria (Art. 13, III LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, prestar os serviços de formação, atualização,	

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
	capacitação e melhoria profissional para os professores de educação básica, em conformidade com as disposições gerais fixadas pela Secretaria (Art. 13, IV LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, revalidar e outorgar equivalências de estudo da educação educação pré-escolar, primária, secundária, normal e para a formação de professores da educação básica, respeitando as normas gerais expedidas pela Secretaria (Art. 13, V LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, outorgar, negar, e revogar autorização para particulares oferecerem educação pré-escolar, primária, secundária, normal e para a formação de professores da educação básica, educacionais, inclusive a formação de professores da educação básica (Art. 13, VI LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, coordenar e operar um padrão estatal de alunos, docentes, instituições e centros escolares; um registro estatal de emissão, validação e inscrição de documentos acadêmicos e estabelecer um Sistema Estatal de Informação Educativa coordenado com o Sistema Nacional de Informação Educativa (Art. 13, VII LGE/1993)	
	Com atribuição exclusiva, participar com a autoridade educativa federal na operação dos mecanismos de ingresso, promoção no serviço docente e de administração escolar (Art. 13, VIII LGE/1993)	
	Promover a participação direta das Prefeituras para manter e fornecer o equipamento básico às escolas públicas estaduais e municipais (art. 15, LGE/1993)	
	Realizar a distribuição oportuna, completa, ampla e eficiente de livros de texto gratuitos e demais materiais educativos complementares que a Secretaria lhes forneça (Art. 19 LGE/1993)	
	Coordenar-se entre si com a finalidade de desenvolver atividades relativas à formação de professores, quando a qualidade dos serviços ou a natureza das necessidades tornem recomendáveis o desenvolvimento de projetos regionais (art. 20, LGE/1993)	

Apêndice D – Competências materiais na área da educação na CFM/1917 e na LGE/1993³		
Autoridade Educativa Federal	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
	Prover aos municípios os recursos adequados para cumprir as atribuições e responsabilidades a cargo das Autoridades Educativas Municipais (art. 15 c/c 26, LGE/1993)	
		Promover e fornecer serviços educacionais de qualquer tipo ou modalidade, sem prejuízo da concorrência com as Autoridades Educativas Federal e Locais (art. 15, LGE/1993)
		Realizar as seguintes atividades consideradas atribuições concorrentes das Autoridades Educativas Federal e Locais: editar livros e produzir outros materiais didáticos, distintos daqueles estabelecidos como atribuição exclusiva das Autoridades Educativas Federais; fornecer serviços bibliotecários, a fim de apoiar o sistema educativo nacional, a inovação educacional e a pesquisa científica, tecnológica e humanística; promover permanentemente pesquisas que sirvam de base para a inovação educacional; promover a pesquisa e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, e fomentar seu ensino e divulgação (art. 15 c/c 14, V-VIII LGE/1993)
	Fornecer os meios e a colaboração necessários para que o Executivo Federal verifique a correta aplicação desses recursos transferidos para educação (art. 25, LGE/1993)	

Apêndice E – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFB/1988 e na LDB/1996

Apêndice E – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFB/1988 e na LDB/1996		
União	Estados-membros	Municípios
Aplicação anual de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Vale ressaltar que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios não é considerada receita da União, para efeito do cálculo dos 18%. (art. 212, caput e §1º CFB/1988 c/c Art. 69, caput e §1º LDB/1996) Estabelecimento de uma meta de aplicação dos recursos em educação na proporção do PIB, incorporada na Constituição por meio da EC n. 59/2009 (art. 214, VI, CFB/1988). Essa previsão vem estabelecida no Plano Nacional de Educação, que estabelece as diretrizes e metas para os dez anos seguintes. O PNE 2011-2020 (aguardando votação no Senado Federal) possui uma previsão de ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e de, no mínimo, 10% do PIB ao final do decênio	Aplicação anual de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, ou o que consta nas respectivas Constituições, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Vale ressaltar que a parcela da arrecadação de impostos transferida pelos Estados aos seus municípios não é considerada receita destes Estados, para efeito do cálculo dos 25%. (art. 212, caput e §1º CFB/1988 c/c Art. 69, caput e §1º LDB/1996) Destinação, até o ano de 2020, os recursos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, mediante a distribuição de recursos do FUNDEB (criados por cada Estado e pelo Distrito Federal), de natureza contábil, constituído por 20% dos recursos de impostos, conforme detalhamento constitucional. Os recursos serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 60, I, II, IV, ADCT, redação EC 53/2006)	Aplicação anual de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, ou o que consta nas respectivas Leis Orgânicas, compreendida a proveniente de transferências da União e do respectivo Estado, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (art. 212 CFB/1988 c/c Art. 69, caput e §1º LDB/1996) Destinação, até o ano de 2020, os recursos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, mediante a distribuição de recursos do FUNDEB (criados por cada Estado e pelo Distrito Federal), de natureza contábil, constituído por 20% dos recursos de impostos, conforme detalhamento constitucional. Os recursos serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 60, I, II, IV, ADCT, redação EC 53/2006)

Apêndice F – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFM/1917 e na LGE/1993

Apêndice F – Vinculação de receitas e aplicação mínima de recursos em educação na CFM/1917 e na LGE/1993		
Autoridade Educativa Federal⁴	Autoridade Educativa Local (Estados-membros)	Autoridade Educativa Municipal (Municípios)
A CFM/1917 não estabelece uma vinculação de receitas tributárias à autoridade federal	A CFM/1917 não estabelece uma vinculação de receitas tributárias às autoridades locais	A CFM/1917 não estabelece uma vinculação de receitas tributárias às autoridades municipais
Destinação anual conjunta do Estado (União, Estados-membros e municípios) de, ao menos, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país à educação pública e aos outros serviços educativos. (art. 25 da LGE/1993)	Destinação anual conjunta do Estado (União, Estados-membros e municípios) de, ao menos, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país à educação pública e aos outros serviços educativos. (art. 25 da LGE/1993)	Destinação anual conjunta do Estado (União, Estados-membros e municípios) de, ao menos, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país à educação pública e aos outros serviços educativos. (art. 25 da LGE/1993)
Destinação anual conjunta do Estado (União, Estados-membros e municípios) de, ao menos, 1% do PIB, daquele montante de 8% do PIB acima mencionado, à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico nas Instituições Públicas de Educação Superior. (art. 25 da LGE/1993)	Destinação anual conjunta do Estado (União, Estados-membros e municípios) de, ao menos, 1% do PIB, daquele montante de 8% do PIB acima mencionado, à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico nas Instituições Públicas de Educação Superior. (art. 25 da LGE/1993)	Destinação anual conjunta do Estado (União, Estados-membros e municípios) de, ao menos, 1% do PIB, daquele montante de 8% do PIB acima mencionado, à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico nas Instituições Públicas de Educação Superior. (art. 25 da LGE/1993)

⁴ Entende-se por Autoridade Educativa Federal, ou Autoridade Educativa da Federação, de acordo com a legislação mexicana, a Secretaria de Educação Pública da Administração Pública Federal. Entende-se por Autoridade Educativa Local, de acordo com a legislação mexicana, o Executivo de cada um dos Estados da Federação, assim como as entidades que estes estabeleçam para o exercício da função social educativa. Entende-se por Autoridade Educativa Municipal, de acordo com a legislação mexicana (LGE/1993), a Prefeitura ou o Executivo de cada Município (art. 11 da LGE/1993).

Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras

Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras	
Estado-membro	Constituições Estaduais
Acre	(O Estado) Aplicar, anualmente, com a educação, nunca menos de 30% da receita resultante de impostos, sendo oitenta e cinco por cento dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Com ampliação dos investimentos na educação, a ser alcançada no prazo de três anos, considerando o exercício de 2001, à razão de um por cento ao ano, observado o disposto no art. 205 da Constituição Federal. (redação EC 33/2002) (art. 197, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Alagoas	(O Estado e os Municípios) Aplicar pelo menos 25% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino público (previsão entre os princípios para efetivação do dever com a educação) (art. 198, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Amapá	(O Estado) Aplicar 28%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (redação EC 35/2006) (art. 289, caput, CE) (Os Municípios) Aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (redação EC 35/2006) (art. 289, caput, CE) Aplicar, do total da receita destinada ao ensino público, nunca menos de 1,5% em programas estaduais de erradicação do analfabetismo, com prioridade de atendimento às populações da zona rural (redação EC 35/2006) (art. 289, §1º, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Amazonas	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 200, caput, CE) (O Estado) Destinar, anualmente, ao ensino público estadual de terceiro grau uma dotação orçamentária, em percentual nunca inferior a 5% do limite mínimo fixado pela Constituição da República para aplicação em educação pelos Estados e Municípios (art. 200, §10, CE)
Bahia	A Constituição Estadual da Bahia é silente em relação à vinculação de receitas do Estado em matéria de educação, do que se entende que deverá aplicar, 25%, no mínimo, conforme disposição constitucional (Os Municípios) Prever a aplicação de, pelo menos, 25% da receita tributária municipal, incluindo a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental (art. 62, caput, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Ceará	A Constituição Estadual do Ceará é silente em relação à vinculação de receitas totais do Estado em matéria de educação, do que se entende que deverá aplicar, 25%, no mínimo, conforme disposição constitucional (Os Municípios) Atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, aplicando 25% da receita com que estão comprometidos (art. 218, III, CE) (O Estado) Aplicar, mensalmente, nunca menos de 1/5 da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas estaduais nos últimos dois anos anteriores à promulgação desta Constituição. (art. 224, caput, CE)
Espírito Santo	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do disposto no art. 212 da CFB/1988 (art. 178, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Goiás	A Constituição Estadual de Goiás é silente em relação à vinculação de receitas totais do

Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras	
Estado-membro	Constituições Estaduais
	Estado e dos Municípios em matéria de educação, do que se entende que deverá aplicar, 25%, no mínimo, conforme disposição constitucional. A redação original do art. 64 previa uma vinculação de pelo menos 25% das receitas dos municípios no ensino público pré-escolar e fundamental, mas foi alterado para uma disposição genérica pela EC 46 /2010 A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Maranhão	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, de sua receita de impostos, inclusive o proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma da Constituição Federal. (art. 220, CE). Consignar na lei de diretrizes orçamentárias percentual nunca inferior a 20% dos recursos constitucionais previstos, em apoio às atividades do ensino superior público estadual (art. 272, parágrafo único, CE)
Mato Grosso	(O Estado ~~e os Municípios~~) Aplicar, anualmente, nunca menos de 35% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de educação escolar (art. 245, CE) A redação do artigo 245 da CE-MT incluía a mesma vinculação aos Municípios do Estado do Mato Grosso. No entanto, a expressão “e os municípios” foi suspensa em liminar concedida na ADI 282-1 (o Estado) Aplicar, anualmente, 1%, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive transferências constitucionais obrigatórias, na manutenção e desenvolvimento do ensino público superior estadual, não incluindo na dotação os recursos reservados ao ensino fundamental e médio e sendo vedada a sua aplicação com despesas de custeio superiores a 10%, excluída a folha de pagamento do corpo docente (art. 246, CE) Vale ressaltar que, em 2010, por meio da EC 57/10, procurou-se fazer uma alteração de modo a vincular a aplicação, anualmente, no mínimo, 2,5% da Receita Corrente Líquida do Estado de Mato Grosso na manutenção e desenvolvimento da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. No entanto, sua eficácia foi suspensa por liminar na ADIN n.º 84011/10 – TJMT
Mato Grosso do Sul	A Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul é silente em relação à vinculação de receitas totais do Estado e dos Municípios em matéria de educação. Prevê no seu art. 198 que a manutenção e o desenvolvimento do ensino do Estado far-se-á mediante a aplicação dos dispositivos contidos na Constituição Federal (redação da EC 06/97, do que se entende que deverão aplicar, 25%, no mínimo, conforme disposição constitucional A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Minas Gerais	(O Estado) Aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de seus impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 201, CE) (O Estado) Destinar dotações e recursos à operacionalização e à manutenção das atividades necessárias à total implantação e desenvolvimento da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – e da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES –, no valor de, no mínimo, 2% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos do total, no mesmo exercício. Desses recursos, 7,5% serão destinados prioritariamente à criação e à implantação de cursos superiores nos vales do Jequitinhonha e do Mucuri pela Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – e pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES –, podendo, justificadamente, ser empregados na manutenção de outras atividades das respectivas universidades (redação da EC 47/2000) (art. 199, §§ 1º, 2º, CE). A tentativa de vinculação foi declarada inconstitucional na ADIN 2.447/2009
Pará	(O Estado) Aplicar, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (art. 283, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Paraíba	(O Estado e os Municípios) Aplicar anualmente, no mínimo, 25% de sua receita de imposto, inclusive a resultante de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 210, CE)

Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras	
Estado-membro	Constituições Estaduais
	A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Paraná	(O Estado) Aplicar, anualmente, 30%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (redação EC 21/2007) (art. 185, caput, CE) (os Municípios) Aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 185, caput, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Pernambuco	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 185, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Piauí	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, 30%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, permitida a utilização de até 5% desse montante na capacitação, qualificação e requalificação profissional e de mão-de-obra. (redação EC 13/2000), sendo 70% desses recursos destinados ao atendimento das necessidades do ensino fundamental (redação EC 27/2008) e os recursos remanescentes distribuídos do seguinte modo: 25% das receitas destinados à Secretaria de Estado da Educação; 5% das receitas destinados a instituições de ensino superior mantidas pelo Estado (art. 223, caput, § 2º c/c 224 CE)
Rio de Janeiro	(O Estado) Aplicar, anualmente, nunca menos de 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%), assegurando na distribuição de recursos a prioridade ao ensino obrigatório, nos termos dos planos nacional e estadual de educação, e garantindo um percentual mínimo de 10% para a educação especial (art. 314, caput, § 2º CE). <i>Eficácia suspensa, por decisão do STF na ADIn 780-7/600 em relação aos percentuais destinados à UERJ, à FAPERJ e à educação especial</i> Distribuir os recursos federais transferidos ao Estado para aplicação no ensino de 1º grau entre o Estado e os Municípios na exata proporção entre o número de matrículas na rede oficial de 1º grau de cada um e o número total de matrículas na rede pública estadual e municipal e repassados integralmente aos municípios no mês subsequente ao da transferência feita pela União (art. 314, § 5º CE). <i>Eficácia suspensa, por decisão do STF na ADIn 780-7/600</i>
Rio Grande do Norte	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 139, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Rio Grande do Sul	O Estado aplicará 0,5% da receita líquida de impostos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino superior comunitário, através de crédito educativo e de bolsa de estudos, integral ou parcial, cabendo à lei complementar regular a alocação e fiscalização desse recurso. (redação EC 29/2001) (art. 201, §3º, CE) (O Estado) Aplicar, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 202, caput, CE) Destinar não menos de 10% desses recursos na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais, através de transferências trimestrais de verbas às unidades escolares, de forma a criar condições que lhes garantam o funcionamento normal e um padrão mínimo de qualidade (art. 201, §3º, CE). <i>Declarada a inconstitucionalidade do dispositivo na ADI n.º 820, DJE, 29/02/08</i> (O Poder Público) Garantir, com recursos específicos que não os destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos (art. 215, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior, além do ensino superior comunitário

Apêndice G – Vinculação de receitas tributárias para a educação nas Constituições Estaduais brasileiras	
Estado-membro	Constituições Estaduais
Rondônia	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente (EC 62/2007), na manutenção e desenvolvimento do ensino nunca menos que o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal (art. 189, caput e §1º, CE), sendo considerados como integrantes da receita aplicada nos termos deste artigo as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício financeiro (redação EC 17/99) (art. 189, I, CE). <i>Eficácia suspensa pelo STF em medida liminar na Adin 2124-9, acórdão 31/10/2003</i> A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Roraima	(O Estado) Aplicar anualmente 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (EC 012/2002) (art. 152, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Santa Catarina	(O Estado) Aplicar anualmente 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento de seu sistema de ensino. (art. 167, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
São Paulo	(O Estado) Aplicar, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, 30% da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências. (art. 255, caput, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior
Tocantins	(O Estado e os Municípios) Aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de seus impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 128, CE) A Constituição Estadual não prevê uma destinação específica ao ensino superior