

O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação

*Nina Ranieri*¹
Professora

Sumário: Introdução; 1. O quadro geral das obrigações educacionais; 2. A repartição de encargos; 3. As competências legislativas; 4. Os recursos públicos da educação. Conclusão.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 é detalhista em relação ao direito à educação. São mais de vinte previsões que estabelecem diretrizes, limites e princípios gerais, recursos e meios a serem adotados. Nesse complexo de princípios e regras constitucionais – verdadeira política pública de curto, médio e longo prazos, que se desdobra em direitos e deveres – a Constituição individualiza a educação como bem jurídico, dado o seu papel fundamental no desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º) e, bem assim, para o desenvolvimento da pessoa e ao exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (art. 205).

Definidos os fundamentos axiológicos e teleológicos do direito à educação, a Constituição Federal cerca-o de garantias, estende a sua titularidade da pessoa humana à sociedade, ao Estado, às gerações futuras e, de forma correlata, insere o Estado, a sociedade, a família e o próprio indivíduo no polo passivo do direito.

Na repartição de competências materiais e legislativas entre os entes federados, a Constituição combina atribuições privativas a atribuições comuns. A fórmula é extremamente complexa: não há correspondência entre a titularidade das competências legislativas e

¹ Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

materiais, salvo no caso da União; as competências de execução estão concentradas em Estados e Municípios, que precisam de indução e incentivo financeiro federal para execução de encargos e programas educacionais. As competências legislativas estão centralizadas na União, mesmo em relação às concorrentes previstas no art. 24 da Constituição Federal.

Por outro lado, a Constituição insiste na colaboração entre os sistemas de ensino como forma de mitigação de um modelo federativo centralizado, pouco colaborativo e ineficiente em termos de assegurar igualdade de oportunidade e qualidade de ensino a todos. Os mecanismos de atuação concertada, além da previsão da competência comum (art. 23, V), estão no art. 214: a instituição do sistema nacional de educação e a execução do plano nacional de educação (Lei 13.005/2014).

Este artigo aponta que os principais executores das obrigações e políticas educacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) não dispõem de competências legislativas ou de rendas adequadas às suas responsabilidades, o que resulta em assimetrias, diferentes condições de ofertas e permanente dependência da União. Ainda que à igualdade de condições de acesso e de oferta de qualidade de ensino, inerentes ao direito à educação, se oponham a diversidade e a heterogeneidade próprias do federalismo, como equacionar tais fatores diante da diferenciação da distribuição de receitas, da dependência dos entes federados do governo central, das complexidades de coordenação intergovernamental?

1. O quadro geral das obrigações educacionais

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um projeto ambicioso em relação à oferta, garantia e promoção do direito à educação no País em mais de vinte artigos.

O Estado brasileiro tem presença expressiva na educação: planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; interpreta e aplica a legislação por meio dos Conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino; mantém instituições de ensino, programas de transporte, merenda e material escolar; autoriza, reconhece, credencia, recredencia, supervisiona cursos e instituições; determina suas desativações; promove o recenciamento e a avaliação de alunos, professores, cursos e instituições por todo o País; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares, as diretrizes nacionais do Conselho Nacional de Educação, a base nacional comum curricular

etc. Tudo se dá na esfera pública e na privada, e em relação a todos os sistemas de ensino.

A magnitude do quadro de obrigações do Poder Público, em particular, pode ser aquilatada por meio da metodologia proposta por Katerina Tomasevski², ex-relatora especial para o direito à educação, no âmbito da extinta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (hoje, Conselho de Direitos Humanos), desenvolvida para auxiliar a implementação do direito pelos Estados nacionais, com tríplice finalidade: dar mais publicidade ao conteúdo do direito para titulares e sujeitos passivos, facilitar a identificação de prioridades em sua implementação do direito à educação, permitir a identificação de omissões, violações ou tratamento negligente por parte dos responsáveis.

Visando definir parâmetros objetivos para o acompanhamento dos progressos na implementação do direito, a partir das obrigações internacionais, elaborou o *4-A Scheme*, tabela na qual se encontram enumeradas as obrigações básicas dos Estados, sob quatro critérios: *availability*, *accessibility*, *acceptability*, *adaptability*. O objetivo é a verificação empírica, em cada Estado nacional, das especificações ali indicadas.

O critério da *availability*, ou da disponibilidade (em tradução livre para o português), indica duas ordens de obrigações. Uma, de natureza civil e política, que exige a garantia das liberdades públicas, notadamente a liberdade de expressão, de aprender, ensinar e divulgar o pensamento, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a liberdade de criação de instituições privadas de ensino. Outra, de natureza econômica e social, que requer que o próprio Estado crie e financie instituições de ensino, ou estabeleça mecanismos que combinem a iniciativa pública com a privada, de forma que a educação esteja disponível para todos. Neste nível, encontram-se se encontram também as obrigações relativas à normatização da educação, assim como ao recrutamento, treinamento, financiamento de professores e demais profissionais da educação, nas quais se incluem os direitos trabalhistas.

O critério da *accessibility*, ou acessibilidade, é o termo empregado para ordenar as obrigações relativas aos diferentes níveis de ensino, os compulsórios e os não compulsórios. A educação compulsória, quase sempre, é gratuita. *Acceptability*, ou admissibilidade, refere-se à

² TOMASEVSKI, Katerina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Raoul Wallenberg Institute, 2001. (Right to Education Primers no. 3). Disponível em: <http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

qualidade da educação, âmbito que vem sendo sucessivamente ampliado pelo direito internacional da pessoa humana. Nesse sentido, não concerne apenas a padrões mínimos de qualidade de ensino, orientação e conteúdos pedagógicos, estabelecidos nacionalmente, mas também ao respeito pela diversidade, pelas línguas nativas e pela forma de instrução. Adaptability, ou adequação, finalmente, trata das obrigações relacionadas às necessidades especiais dos indivíduos, isto é, das crianças com deficiências, da educação de jovens e adultos, dos adolescentes que trabalham, dos que estão privados de liberdade, dos refugiados.

Tomando da metodologia desenvolvida por Tomasevski, constatamos que a Constituição Federal de 1988 atende os critérios do *4 A-Scheme*, que aqui denominamos “Esquema D + A3”, na seguinte conformidade.

Disponibilidade

1. Em relação às escolas:

- a. A educação é direito social, art. 6º.
- b. Direito de todos e dever do Estado, art. 205.
- c. Competência da União para legislar sobre diretrizes de bases da educação nacional, art. 22, XXIV (Lei 9.394/96).
- d. Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de proporcionar meios de acesso à educação, art. 23, V.
- e. Competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre educação e ensino, art. 24, IX.
- f. Existência de Plano Nacional de Educação, art. 214 (Lei 10.172/01).
- g. Gratuidade do ensino público, art. 206, IV.
- h. Destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, art. 213.
- i. Destinação prioritária de recursos para a educação básica, por intermédio do FUNDEB, art. 60 ADCT (regulamentado pelas Leis 11.494/07 e 9.424/96).
- j. Coexistência de escolas públicas e privadas, art. 206, III.
- k. Liberdade de ensino para a iniciativa privada, atendidas as normas gerais de educação, art. 209 e inciso I.
- l. Autorização e avaliação de qualidade das instituições de ensino privadas, art. 209, II.

m. Organização federativa dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, art. 211.

n. Discriminação de competências de ensino para os entes da Federação, art. 212.

1.2 Em relação aos professores:

- a. Liberdade acadêmica, art. 206, II e III.
- b. Planos de carreira e ingresso por concurso, art. 206, V.
- c. Piso salarial nacional para os profissionais da educação pública, art. 206, VIII.
- d. Gestão democrática do ensino público, art. 206, VI.
- e. Melhoria de condições de trabalho por via de recursos do FUNDEB, art. 60 ADCT.
- f. Regime geral das liberdades, art. 5, IX, XIII, XVII, XX.
- g. Aposentadoria especial para o magistério na educação básica, art. 40, § 5º.

Acessibilidade

1. Ensino obrigatório oferecido por Estados, Distrito Federal e Municípios

- a. Absoluta prioridade da criança ao direito à educação, art. 227.
- b. Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos - art. 206, IV; art. 208, I e §§ 1º e 2º.
- c. Ensino fundamental obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, art. 208, § 1º.
- d. Fixação de percentuais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, art. 212.
- e. Fonte adicional de financiamento pela contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas, art. 212, § 5º.
- f. Responsabilização dos pais ou responsáveis pela frequência à escola, no ensino obrigatório, art. 208, § 3º, e dever geral de assistência, art. 227 e 229.
- g. Responsabilização da sociedade pelo direito à educação, art. 227.
- h. Responsabilização do Poder Público pela oferta irregular do ensino obrigatório, art. 208, § 2º.

i. Recenseamento dos alunos no ensino fundamental obrigatório e gratuito como obrigação do Poder Público, art. 208, § 3º.

j. Proibição de admissão do menor ao trabalho até os quatorze anos, art. 227, § 3º, I.

k. Oferta de ensino noturno, art. 208, VI.

l. Progressiva universalização do ensino médio público, art. 208, II.

m. Educação infantil pré-escola, de 4 a 5 anos, art. 208, IV.

n. Acesso ao ensino superior público segundo a capacidade de cada um, art. 208, V.

2. Ensino não obrigatório

a. Acesso ao ensino superior público segundo a capacidade de cada um, art. 208, V.

b. Educação infantil em creches de 0 a 4 anos, art. 208, IV.

Admissibilidade

a. Oferta de ensino noturno, adequado às condições do educando, art. 208, VI.

b. Programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação, e assistência à saúde no ensino obrigatório, art. 208, VII.

c. Ensino religioso, de matrícula facultativa, art. 210, § 1º.

d. Ensino indígena em língua materna, art. 210, § 2º.

e. Reconhecimento dos costumes, línguas, crianças e tradições indígenas, art. 231.

Adequação

a. Garantia de educação especial – art. 208, III.

b. Garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola, art. 227, § 3º, I, III.

A metodologia de Tomasevski, além dos objetivos para os quais foi construída, também é útil para que percebamos a pouca margem deixada ao legislador ordinário, particularmente o estadual e o municipal, no trato com o direito à educação.

A Constituição dirige-se ao legislador ordinário estabelecendo, desde logo, restrições, limites, diretrizes, critérios e princípios gerais, além dos meios a serem adotados e de limitações a serem estritamente observadas, sob pena de inconstitucionalidade.

Por outro lado, previsões como “a garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII), demonstram exíguo condicionamento do legislador ordinário: o que é qualidade, quando e de que maneira será assegurado tal padrão fica a critério do legislador, que dispõe de amplo poder de apreciação dos meios e modos de atingir o objetivo. A única limitação à ação do legislador, neste último exemplo, resulta das finalidades da educação expressa no art. 205 (qualidade de educação para formar o indivíduo, o trabalhador e o cidadão), o que se integra, consequentemente, ao núcleo consubstanciador do mínimo existencial.

O mesmo verifica-se em relação ao “regime de colaboração” entre os sistemas. A exigência aparece em vários dispositivos, ora como encargo da União, que deve prestar assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios (CF art. 211), ora como parte das ações que integram os objetivos e metas do “sistema nacional de educação” (CF art. 214), e no parágrafo único do art. 23. Mas o que venha a ser tal regime ou o sistema nacional de educação, fica igualmente a critério do legislador. Mesmo assim, isto ainda não ocorreu.

O quadro elaborado segundo a metodologia de Tomasevski, enfim, demonstra que a despeito das previsões existentes e do muito que se avançou em relação ao acesso ao ensino fundamental, as iniquidades permanecem.³ O que significa dizer que só a existência da legislação não é suficiente e que a discriminação constitucional de encargos, competências e rendas entre os entes federados tem importância vital nesta equação.

2. A repartição de encargos

Nos artigos em que a Constituição Federal trata do direito à educação (205 a 214), são atribuídas competências comuns a todas as

³ Cf. UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/2018*. Responsabilidade na educação: cumprir nossos compromissos. No monitoramento de progresso do Objetivo de Desenvolvimento Social - ODS 4 (assegurar educação de qualidade para todos), a UNESCO constatou que o Brasil permanece na média entre os países membros das Nações Unidas, com exceção do preparo para o trabalho e habilidades básicas das tecnologias da informação. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/pt/about-this-office/single-view/news/dont_just_blame_the_teacher_when_the_system_is_at_fault-1/>. Acesso em: 12 dez. 2017.

peças de direito público interno, como exposto no art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento das pessoas, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

A responsabilidade comum é reforçada no “caput” do art. 208, estendendo-se novamente a todas as pessoas de direito público os princípios a seguir elencados:

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 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; 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; 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. [...]

É nos §§ 2º, 3º e 4º, do art. 211, que se faz a discriminação das competências materiais, por esfera de governo, enfatizando-se no 4º a colaboração entre os sistemas de ensino:

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

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

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

§ 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.

A partir da ênfase à competência genérica comum, é que se dá a indicação dos níveis de ensino de atuação prioritária, mas não exclusiva, para cada esfera de governo, à exceção do federal, o que reclama e evidencia a necessidade de organização dos respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Quanto às competências materiais privativas tem-se o seguinte quadro: à União compete elaborar e executar planos de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); intervir nos Estados e no Distrito Federal, em hipótese de não aplicação, na educação, do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, na forma do art. 34, VII, “e”; exercer 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, Distrito Federal e Municípios (art. 211, § 1º); aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino dezoito por cento da receita resultante de impostos, no mínimo (art. 212); bem como organizar o seu sistema de ensino e o dos territórios (art. 211, § 1º), financiar as instituições de ensino público federais; autorizar e avaliar os estabelecimentos de ensino de seu sistema (art. 206, VII), inclusive os particulares (art. 209, II).

Decorre do disposto no art. 8º da LDB a competência da União para coordenar toda a política nacional de educação, visando articular os diferentes níveis (básico e superior) e sistemas de ensino.

Esta previsão complementa a norma genérica dos §§ 2º e 3º do art. 211, o que significa que, sob a coordenação da União, todos os entes políticos atuarão na educação infantil, e no ensino fundamental, médio e superior, atendida a seguinte regra: Municípios prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio. O detalhamento das competências materiais é feito pela Lei de Diretrizes e Bases da – LDB (Lei no 9.394/1996), que acentua a superposição de atribuições no tocante ao ensino fundamental para Estados e Municípios.

Em razão de a Constituição Federal não ter indicado nenhum nível de ensino para a atuação prioritária da União, reforça-se a sua ação supletiva e redistributiva em todos os níveis. Considerando-se o amplo escopo desta atribuição (todos os níveis de ensino), fica claro que à União compete oferecer o ensino superior à ausência do seu oferecimento pelas demais esferas de governos. Como estas devem ocupar-se prioritariamente da educação básica, a competência da União, em relação ao ensino superior, é residual. Vale lembrar que, no Brasil, tradicionalmente, o governo federal se ocupou com o seu oferecimento.

Para os Estados, o Distrito Federal e Municípios, restam os encargos federativos de execução dos planos nacional e estaduais de educação, à vista do dever do Estado para com a educação (CF, art. 205), e por força dos artigos 10 e 11, da LDB. Há também os encargos de organização, manutenção e desenvolvimento dos respectivos sistemas de ensino, em relação aos quais deverá ser aplicado, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos (na forma do art. 212); e, no âmbito destes, a autorização e avaliação das instituições de ensino.

A LDB acentua o papel dos Municípios em relação à educação fundamental, confirmando a tendência notada no moderno federalismo de se atribuir necessidades básicas da população à menor esfera de governo, dentro de um modelo de colaboração entre os entes federados, conforme dispõe o princípio da subsidiariedade; o que não permite o descomprometimento da União, ou mesmo dos Estados, como se depreende do art. 211 da Constituição Federal, e do art. 75, da LDB, que determinam o exercício da ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. Na mesma linha de colaboração recíproca, o art. 74 da LDB, visando estabelecer, com o concurso dos entes federados, padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Verifica-se, portanto, uma concorrência cumulativa – todos os entes atuam em todos os níveis, salvo na educação infantil (exclusiva dos Municípios) e do ensino superior (não liberada aos Municípios, salvo em casos de comprovação de pleno atendimento do ensino fundamental e da educação infantil e de utilização de recursos acima do percentual mínimo de 25%, exigidos pelo art. 212 da CF⁴) – combinada com mecanismos de atuação concertada. A responsabilidade pelo oferecimento de ensino superior tem caráter supletivo e residual para a União, não sendo estimulado o seu oferecimento por Estados e Municípios.

Em resumo: na área da educação, a Constituição Federal de 1988 promove a repartição de competências materiais entre os entes federados, combinando atribuições privativas a atribuições comuns, que tendem a atuar no sistema constitucional na qualidade de princípios.

⁴ O art. 242 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais prevê, excepcionalmente, a existência de faculdades municipais não gratuitas. *In verbis*: “Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.”

A não atribuição de encargos exclusivos para União, em favor de uma atuação supletiva e redistributiva de âmbito nacional, reforça o seu papel de coordenação, diversamente do que faz em relação a Estados e Municípios que têm encargos específicos. É o que se confirma em face do art. 9, III da LDB.⁵

No que tange à educação básica, gratuita e obrigatória, dos 4 aos 17 anos, que compreende educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, estão encarregados, em grau prioritário, conforme art. 211 da CF:

- a) Municípios – da educação infantil e do ensino fundamental;
- b) Estados e Distrito Federal – ensino fundamental e médio.

A mesma técnica repete-se no art. 23, V, da Constituição Federal, em face da previsão de competência comum, dos entes federados, em “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. Cuidam-se, aqui, de competências de execução ou administrativas, sem correspondência direta às competências legislativas concorrentes do art. 24.

Daí a solução do parágrafo único do mesmo artigo, resultante na cooperação entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios: “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.” Nesse caso, caberá à União editar as normas gerais, e as demais esferas as normas suplementares, com maior protagonismo da União.

Essa previsão de colaboração não se confunde com a exigência de regime de colaboração prevista no art. 214 da Constituição Federal, correlata ao sistema nacional de educação, ao plano nacional de educação e às ações discriminadas em seus incisos.⁶ Os Planos Nacionais de Educação são instrumentos de planejamento de políticas públicas no

⁵ “Art. 9 – A União incumbir-se-á de: [...] III – 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;”.

⁶ “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: 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.”

setor educacional que orientam a ação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O PNE em vigência para o decênio 2014/2024 consta da Lei 13.005, de 25/06/2014.

A Constituição e a LDB, portanto, insistem na tônica da colaboração em matéria educacional, em diferentes vertentes:

a) Todos os entes federados:

(i) Regime de colaboração entre os sistemas de ensino (CF, art. 211);⁷

(ii) Proporcionar meios de acesso à educação (CF, art. 23, V);⁸

(iii) Normas de cooperação, por via de leis complementares, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional (parágrafo único do art. 23);

(iv) Articular o sistema nacional de educação, definir objetivos, diretrizes e metas, bem como assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas 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 (CF, art. 214).

b) Por parte da União:

(i) 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 (LDB, art. 9, III).

Não são poucas as dificuldades de concertação intergovernamental, especialmente num universo de mais de 5.500 sistemas de ensino concebidos, legalmente, em moldes federativos.

No quadro a seguir, pode-se observar a variabilidade das fontes normativas dos diversos sistemas de ensino no âmbito da Federação (o Congresso Nacional, o Presidente da República, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, as Assembleias Legislativas,

⁷ Cf. a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº 8.752, de 09/05/2016.

⁸ Neste campo, ensaio digno cooperativista de nota é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, visando à melhoria de indicadores educacionais, com adesão voluntária a compromisso instituído pela União, que presta assistência técnica e financeira a Estados e Municípios, mediante a comprovação de atendimento de vinte e oito diretrizes.

as Secretarias de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação, as Câmaras Municipais, os Conselhos Municipais de Educação), longe de garantirem a eficácia da legislação de ensino na promoção da equidade e qualidade educacionais intentadas pelo legislador constituinte, revelam que a Federação não dispõe de instrumentos eficientes de coordenação de ações educacionais.

Como? Os sistemas de ensino

Sistemas	Jurisdição	Instituições Legislativas e Normativas
União	instituições federais ensino superior privado órgãos federais	Congresso Nacional Ministério da Educação Conselho Nacional de Educ.-CNE
Estados e DF	instituições estaduais ensino fundamental e médio privados órgãos estaduais	Assembleias Secretarias de Educação Conselho Estadual de Educ.-CEE
Municípios	instituições municipais educação infantil privada	Câmaras Secretarias de Educação Conselho Municipal de Educ,
Nacional - CF, art. 214	Todos os sistemas, em regime de colaboração	Congresso Nacional

Nesse contexto, soluções diversas têm sido propostas: a concepção de um sistema nacional de educação assemelhado ao Sistema Único de Saúde, reforma tributária associada ao sistema nacional de educação, com mais redistribuição de recursos; formas de interferência na gestão dos sistemas educacionais, por meio de parâmetros curriculares, cumprimento de metas; cooperação intermunicipal; cooperação estado/municípios; criação de consórcios municipais, associações municipais e outras formas de arranjos territoriais; fortalecimento de fóruns federativos já existentes (Consead, Undime) entre outras.

⁹ Cf. OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 21-22. ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 65.

Seja como for, partindo-se das premissas de que não existe subordinação entre os sistemas de ensino, e de que apenas quando legisla sobre diretrizes e bases a União exerce função ordenadora de âmbito nacional, conclui-se que, tendo havido partilha de poder na área da educação, quando houver um sistema nacional, este não será hierarquicamente superior aos demais, mas, sobretudo, instrumento de coordenação.

Em relação ao regime de colaboração, seu maior desafio é a instituição da coordenação intergovernamental de tarefas entre os entes federados, com a criação de fóruns de negociação e fortalecimento de mecanismos de associativismo. É o que a nossa experiência educacional ensina, a partir dos exemplos do FUNDEF, FUNDEB e do piso salarial para o magistério.

De fato, houve grandes avanços na área educacional, comparativamente às Constituições anteriores: alcance indiscriminado da oferta obrigatória e gratuita do ensino público fundamental, estendido a toda a população independentemente da idade (art. 208, I), atribuição da natureza de direito público subjetivo ao acesso a este nível de ensino (§ 1º) – associados à elevação do Município como ente federado e à equação do financiamento por via do FUNDEB levou à expansão da educação fundamental por parte dos Estados e Municípios alcançando-se, em muitos casos, a sua universalização.¹⁰

Pesquisa conduzida por Fernando Abrucio, contudo, demonstrou que na década de 1990, os resultados da descentralização promovida pela municipalização não foram homogêneos. Dependência financeira, escassez de recursos, baixa capacidade administrativa, dificuldades para formular e implantar programas governamentais produziram disparidades nacionais com resultados negativos em termos políticos, administrativos e financeiros.¹¹ Adicionalmente, uma descentralização pulverizada, com pouca coordenação entre os entes federados, promoveu, no início dos anos 2000, a instauração do que o autor denomina “federalismo compartimentalizado”.¹²

¹⁰ “A municipalização do ensino não ocorreu na velocidade esperada e, pior, concentrou-se principalmente nos municípios de tipo rural e/ou pequenos, gerando um problema na distribuição das matrículas do ensino fundamental. É interessante observar que entre 1980 e 1994 – portanto, já com os efeitos da Constituição – os estados expandiram sua participação nas matrículas, enquanto as estruturas municipais reduziram seu espaço.” Cf. ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 61.

¹¹ Cf. ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 46-47.

¹² Op. cit., p. 48-49.

Coordenação bem-sucedida deu-se com o FUNDEF – mecanismo financeiro vinculado a matrículas, e posteriormente com o FUNDEB. Outro exemplo exitoso foi a instituição do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público do ensino básico (Lei nº 11.738/2008), mediante recursos do FUNDEB (alínea “a”, do inciso III, *caput*, do art. 60 do ADCT). Trata-se de valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar os vencimentos iniciais das carreiras do magistério público, para a jornada de 40 horas semanais.¹³

Nos dois casos não se cuidou de colaboração entre sistemas, mas de coordenação intergovernamental, via norma federal de validade nacional, com indução de assunção de obrigação por meio de redistribuição de recursos entre esferas de governo e de auxílio condicionado para os Municípios.

3. As competências legislativas

Se no plano dos encargos a atuação da União é definida pela via supletiva e residual, no plano das competências legislativas é expressamente indicada: reserva-se à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV); e competência concorrente à dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação mediante normas gerais (CF, art. 24, IX). A competência dos Estados e Municípios, nesse cenário, é bastante restrita, posto que remanescente.

Conforme determinado pelo § 1º do art. 25, aos Estados estão reservadas as competências não vedadas pela Constituição. O poder dos Estados restringe-se, pois, a baixar normas complementares para seu sistema de ensino.

A mesma situação verifica-se em relação aos Municípios: a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) expressar-se-á nas normas complementares para os seus sistemas de ensino, como fixado pelo art. 11, III, da LDB. Em matéria educacional propriamente dita, não haverá suplementação da legislação federal e da estadual (art. 30, II), uma vez que o “caput” art. 24 da CF não menciona os Municípios.

¹³ A constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 foi questionada por via da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4167 ajuizada na Corte pelos governos dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. Em abril de 2011, por maioria de votos, foi declarada, pelo Plenário da Corte, a constitucionalidade do estabelecimento do piso nacional.

O âmbito da legislação federal é estabelecido pelos amplos e vagos encargos que podem decorrer de ações supletivas e redistributivas; os seus limites, pelas competências estaduais e municipais, na forma compatibilizada pela opção federativa, sendo este o aspecto fundamental a ser ressaltado.

O problema, como se pode observar no quadro abaixo, é que não há correspondência entre a titularidade das competências legislativas e de execução, com exceção da União. As competências legislativas dos artigos 22 e 23 são executadas por Estados e Municípios. Nota-se, igualmente, o centralismo federal em relação às competências concorrentes previstas no art. 24, dada a prevalência das normas gerais.

Competências materiais e legislativas

Entre federado	Materiais		Legislativas	
	Privativas art. 211	Concorrentes arts. 23 e 214	Privativas	Concorrentes
União	função retributiva e supletiva	colaboração	Art. 22, XXIV diretrizes e bases	Art. 24, IX normas gerais Art. 214 – PNE
Estados e DF	fundamental e médio, prioritariamente	colaboração	Art. 25, § – residual	Art. 24 normas suplementares PEE
Municípios	infantil e fundamental, prioritariamente	colaboração	Art. 30, I interesse local	Art. 30, II normas suplementares PME

Em outras palavras: cabe aos Municípios e Estados executar os encargos da educação básica, mas não legislar sobre tais matérias, a não ser no diz respeito aos encargos próprios de seu sistema de ensino (pessoal, gestão, financiamento e administração), exceção feita ao piso salarial do ensino básico.

Embora a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, prevista no art. 22, da Constituição Federal, resulte de repartição horizontal das competências legislativas e, portanto, não seja competência exclusiva porque permite delegação (o § único, do mesmo art. 22, determina que lei complementar poderá

autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo, tendo em vista a solução de problemas regionais e locais) – isto não ocorre.

Já a competência para editar normas gerais de educação decorre da repartição de competências em sentido vertical: tratando-se de matéria submetida à legislação concorrente entre diversas pessoas políticas, o que se verifica é a possibilidade de regramento sucessivo, em graus distintos, um genérico, outro suplementar.

À União cabem as normas gerais, aos Estados, o estabelecimento de normas suplementares. À ausência de normas gerais, os Estados exerceriam a capacidade legislativa plena, verdadeira competência supletiva, sendo que a superveniência da lei federal suspenderia a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, como expresso no art. 24, IX, e §§. O art. 24 não cuidaria, pois, de competência concorrente, mas de competência partilhada, uma vez que a concorrência é meramente substitutiva. Essa hipótese tampouco ocorre em matéria educacional.

O que se verifica em grande medida, por conseguinte, é que os encargos educacionais municipais e estaduais são determinados pela atividade legal da União, inclusive no plano do financiamento, a despeito de sua capacidade de suportar tais encargos. É desta perspectiva que incide o dever federal de suplementar as verbas educacionais locais e regionais.

Ocorre que diante da política educacional estabelecida diretamente pela Constituição, discriminada no item 1, supra, o que caberia ao legislador ordinário?

No âmbito federal, à legislação de diretrizes e bases ou à de normas gerais (CF, art. 23, XXIV; 24, IX) resta dispor sobre os encargos de natureza educacional, pertinentes à organização da educação escolar e à regulamentação do art. 227. Para o legislador municipal, os encargos de natureza administrativa e funcional próprios do seu sistema de ensino, por aplicação dos arts. 19, 23, V e 30, VI da Constituição Federal. Nesse quadro, a LDB, não poderia ampliar, v.g., o limite de cinco anos estabelecido pela norma constitucional do art. 208, IV; poderia, outrossim, determinar a ampliação do ensino fundamental ou a extensão do ensino obrigatório. Já o ECA reforça a tutela do direito à educação infantil, v.g., com previsões específicas relativamente ao poder parental (art. 22), e a ações específicas de responsabilidade por ofensa aos bens tutelados no art. 227 da Constituição Federal (art. 208), entre outras medidas. O administrador municipal, por sua vez, não pode se furtar ao atendimento prioritário do direito, nem o legislador municipal alterar

o percentual de aplicação obrigatória de recursos na rubrica “educação”, da lei orçamentária.

Em teoria, a descentralização do poder estatal no federalismo supõe graus quantitativamente variáveis. Resulta da combinação de critérios funcionais e espaciais, bem como de técnicas de repartição horizontal e vertical de competências que operam segundo os estágios hierárquicos da ordem jurídica e quantidade de matérias a serem regulamentadas. A ideia subjacente é permitir que os dois níveis de estatalidade, o central e os periféricos, funcionem autônoma e concomitantemente em benefício dos objetivos políticos, jurídicos e institucionais a serem alcançados.

A repartição horizontal ocorre pela atribuição, a cada ente federativo, de uma área reservada que lhe cabe disciplinar em toda a sua extensão. A repartição vertical distribui uma mesma matéria por diferentes níveis, do geral ao particular, entre os entes federativos.

Competências privativas e comuns decorrem da repartição horizontal; competências concorrentes da repartição vertical. A repartição horizontal não oferece maiores problemas de interpretação, ao contrário da repartição vertical, cuja normatização pode utilizar critérios de acumulação e de não acumulação.

A técnica cumulativa permite que os entes federados avancem na disciplina das matérias, desde que o ente superior não o faça, independente de limites prévios. Já a técnica de não cumulação reserva ao ente central uma parcela de competências para uniformizar determinada matéria, ao mesmo tempo em que atribui aos demais entes federados um campo de competência suplementar, para conformar as diretrizes, bases ou fundamentos daquela uniformização às suas peculiaridades. Em geral, quanto maiores as competências da União, maior a tendência anotada no constitucionalismo contemporâneo de se estender o espaço de concorrência das entidades federadas, de forma compensatória. Como se pode notar, não é o que acontece na área da educação.

4. Os recursos públicos da educação

O problema central do federalismo fiscal é a distribuição dos recursos fiscais disponíveis entre os entes federados para que possam fazer frente às suas responsabilidades.

No caso da educação, consideradas as diferenças econômicas regionais e os desequilíbrios fiscais, como assegurar que os entes federados disponham de igual capacidade de financiamento para

garantir acesso e qualidade educacionais a todos? Evidentemente, quanto maiores as disparidades regionais, mais complexas as soluções.

Para suportar os encargos educacionais, a Constituição assegurou recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de vinculação de receita tributária, na forma dos artigos 167, IV e 212. No art. 68 da LDB encontram-se discriminadas as fontes dos recursos: "I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II – receita de transferências constitucionais e outras transferências; III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV – receita de incentivos fiscais; V – outros recursos previstos em lei."

De acordo com o art. 212 da Constituição, a União aplicará anualmente nunca menos de 18% (dezoito por cento); os Estados e Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, aí incluída a receita proveniente das transferências.

A Emenda 14/96 inseriu novo parágrafo ao art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para criar o "Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério" (FUNDEF), fundo de natureza contábil, com finalidade redistributiva. Na prática, os §§ 1º e 3º, do art. 60 do ADCT, deram concretude ao regime de colaboração previsto no "caput" do art. 211, assegurando a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e os seus Municípios. A novidade, em termos de distribuição dos recursos, é a sua vinculação ao número de alunos anualmente matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino (art. 2º, § 1o), considerando-se, prioritariamente, as matrículas da 1ª à 8ª série do ensino fundamental.

O sistema do FUNDEF, de acordo com a Lei nº 9.424, de 24/12/96 (regulamentada pelo Decreto nº 2.264, de 27/06/97), trabalhava com recursos da ordem de 15% (quinze por cento) da parcela do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), devida ao Distrito Federal, Estados e Municípios, na forma do art. 155, II, c/c art. 158, IV, da Constituição Federal; além de verbas oriundas dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e do Distrito Federal e dos Municípios (FPM) (previstos nos artigos 159, I, "a" e "b", da Constituição Federal, e na Lei nº 5.172, de 25/10/66); e da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, II, da Constituição Federal. A União complementarará os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 6º).

A Emenda 53/06 transformou o FUNDEF em “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação” (FUNDEB), guardando as mesmas características do anterior, com ampliação do seu escopo para alcançar todos os anos da escolaridade obrigatória. Trata-se de um fundo temporário (vigência prevista até 2020), de natureza contábil, voltado à redução de desigualdades entre os municípios, com o objetivo de universalizar o ensino básico e valorizar o magistério. O mecanismo adotado é o de captação de recursos, em cada Estado da Federação, para redistribuição proporcional ao número de alunos matriculados nas redes de ensino básico, jovens e adultos, com complementação da União, se necessário.

Em relação ao FUNDEF, a fonte dos recursos do FUNDEB foi ampliada para 20% (vinte por cento) da parcela dos impostos estaduais previstos no art. 155, e do produto da repartição de receitas tributárias prevista nos arts. 157 e 158, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.¹⁴

As limitações do FUNDEF e do FUNDEB são conhecidas: a equalização fez-se em patamares mínimos, de forma que permaneceram as desigualdades entre os Estados.

Adicionalmente, a Lei nº 12.858/ 2013, que dispõe a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, determina a aplicação de 75% das receitas auferidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como proporção do produto interno bruto, na forma do art. 214, VI da CF. De acordo com a Meta 20 do Plano Nacional de Educação, a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo o patamar de 7% do Produto Interno Bruto do país no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo o equivalente a 10% do PIB no final do decênio.

Ora, se em cem anos de sistema federativo a União acumulou vantagens fiscais progressivas, provocando a retração da capacidade

¹⁴ Em setembro de 2017, por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal condenou a União ao pagamento de diferenças relacionadas à complementação do FUNDEF. De acordo com a decisão, o valor mínimo repassado por aluno em cada unidade da Federação não pode ser inferior à média nacional apurada, e a complementação ao fundo, fixada em desacordo com a média nacional, impõe à União o dever de suplementação desses recursos. Também ficou estabelecido que os recursos recebidos retroativamente deverão ser destinados exclusivamente à educação. Cf. Ações Cíveis Originárias 648, 660, 669 e 700 ajuizadas, respectivamente, pelos Estados da Bahia, do Amazonas, de Sergipe e do Rio Grande do Norte. Rel. Min. Marco Aurélio.

tributária dos Estados e Municípios¹⁵, após a Constituição Federal de 1988, as demandas por descentralização fiscal em benefício de Estados e Municípios (com transferência da competência para tributar combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, e aumento do percentual da receita do Imposto de Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) pouco alteraram a situação anterior.

Pesquisa realizada por Fernando Rezende demonstrou que, no conjunto, os recursos à disposição dos Estados e Municípios não se alteraram com as alterações da CF 88; em verdade, o que ocorreu “foi que os ganhos dos municípios se deram às custas dos estados.”¹⁶

Outros problemas como: a) os desequilíbrios gerados pela falta de acordos para rever os critérios de rateio para os fundos constitucionais, devido à criação de novas fontes de transferências para compensar os efeitos de desonerações tributárias que afetaram as receitas estaduais, b) o crescimento dos recursos federais vinculados a políticas sociais, c) as modificações introduzidas nas regras de rateio do ICMS, d) as diferenças de montantes recebidos pelos Municípios, em virtude de condições específicas em cada caso, gerando múltiplas situações nas respectivas capacidades de financiamento, acentuaram, no período, as disparidades fiscais no País.

Prosegue Rezende:

A principal consequência da diversidade apontada é a fragmentação de interesses, tanto os estaduais quanto os municipais, que geram fortes antagonismos e dificultam a abertura de um diálogo franco e aberto com relação à importância e à necessidade de iniciar um processo de reforma que conduza a um modelo de federalismo fiscal condizente com as necessidades nacionais.¹⁷

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento, apresentados no documento “Financiamento da educação: necessidades e possibilidades”, até 2011, confirmam as conclusões acima, afirmando que a capacidade de financiamento da educação conseguiria, à época, “manter avanços pequenos no nível

¹⁵ No início de 1980, a receita pública global, auferida por tributos, alcançava os seguintes patamares: União, 76%; Estados, 22%; Municípios, 2% (DOU de 02/01/80, p. 52).

¹⁶ REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 77-78.

¹⁷ Op. cit., p. 80.

educacional brasileiro.” O documento aponta, entre outras sugestões, o uso de recursos do pré-sal.¹⁸

Observa-se, por conseguinte, que a tendência de descentralização foi parcialmente revertida nos anos que se seguiram à promulgação da CF 88.

O que o financiamento público da educação deve garantir? Igualdade de oportunidades, distribuição equânime de recursos, garantia de nível elevado de qualidade de ensino. A proposta mais avançada nesse sentido é a do Custo Aluno Qualidade Inicial - QAQi (indica o investimento necessário, por aluno, para garantir as condições iniciais da educação básica, por etapa e fases).¹⁹ Consta da Meta 20.6 do Plano Nacional de Educação, que prevê prazo de dois anos da vigência do PNE para sua implantação, o que ainda não ocorreu.

À guisa de conclusão...

A discriminação constitucional de competências em Estados Federais é fundamental. Relaciona-se com a instituição de governos adequados às exigências e necessidades da União, além de influir diretamente no equilíbrio do pacto federativo determinando o grau de tensão entre poder central e as unidades periféricas, no que diz respeito à descentralização e controle.

No modelo de repartição de competências educacionais adotado no Brasil, os encargos relativos à educação básica foram atribuídos a Estados, Distrito Federal e Municípios, nos níveis preferenciais indicados pela Constituição, mediante combinação de competências privativas à União e concorrentes aos demais entes, e aplicação vinculada de recursos.

Nesse modelo, não há correspondência de titularidade de competências legislativas e o federalismo fiscal tampouco é adequado para suportar os custos dele decorrentes. As competências privativas da União foram fortalecidas (legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, art. 22, XXIV), assim como as concorrentes (legislar sobre normas gerais de educação, art. 24, IX) que prevalecem sobre as estaduais; por outro lado, os encargos administrativos, previstos no art. 23, V, revelam tendência descentralizadora e, da mesma maneira, os almejados regime de colaboração e o sistema nacional de educação.

¹⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Brasília, DF: IPEA, 2001. (Comunicados do IPEA, n. 124). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>.

¹⁹ Originalmente, o QAQi foi previsto no Parecer CNE/CEB no. 8/2010, não homologado pelo Ministro da Educação.

A não atribuição de encargos exclusivos ou preferenciais para União, em favor de uma atuação supletiva e redistributiva de âmbito nacional, reforça o seu papel de coordenação, em prol de um sistema nacional que não deverá ser hierarquicamente superior aos demais, mas, sobretudo, instrumento de coordenação. Isso requer, sobretudo, a edição de legislação nacional consistente, técnica, inclusive em matéria tributária.

Em relação ao regime de colaboração, seu maior desafio é a instituição da coordenação intergovernamental de tarefas entre os entes federados, com a criação de fóruns de negociação e fortalecimento de mecanismos de associativismo.

Outro traço contraditório do modelo, de caráter mais amplo, fica por conta da elevação dos Municípios a entes federados, com autonomia político-administrativa, o que em tudo contrasta com a desigualdade fática existente entre as mais de cinco mil municipalidades brasileiras.

Como apontou Mariana Zago em robusta e alentada tese de doutorado sobre competências na federação brasileira,

[...] o processo de formação da federação brasileira explica muito pouco sobre a centralização percebida nos dias atuais, sendo que algumas razões contribuem para tanto. Entre elas, destacam-se, em primeiro lugar, a impossibilidade de se estabelecer uma regra geral que relacione o processo de formação de federações e centralização federativa, bem como, em segundo lugar, o fato de que o Brasil adota a forma de Estado Federal há mais de 120 anos e, neste ínterim, outros fatores mais determinantes para a centralização entraram em cena, tais como aqueles implantados durante o Estado Novo e o Regime Militar.²⁰

Ademais, prossegue, nos anos 1990, o processo de centralização pode ser explicado pela continuidade decisória, tanto em relação às Constituições anteriores como em relação às decisões tomadas na própria Constituição de 1988.²¹

A superação de tais impasses certamente não é tarefa simples. A possibilidade de criação de regiões metropolitanas, aventada pelo legislador constituinte, aponta para outra forma de tratar com proble-

²⁰ ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução*. 2016. f. 502. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

²¹ Id. *ib.*

mas que envolvem políticas públicas urgentes, como a educação, das quais depende o desenvolvimento da Nação.

Ao que tudo indica, não obstante o forte traço centralizador, a própria Constituição indica diversos caminhos a serem explorados: colaboração, cooperação, coordenação. Não há outras soluções possíveis para conciliar assimetrias, diferentes condições de ofertas e permanente dependência da União, condições inerentes a Estados Federais de grande porte. Diversidade e heterogeneidade são premissas do federalismo, mas a inequidade é inadmissível na educação. São três os entes federados, mas o povo brasileiro é um só: suas carências e necessidades devem ser tratadas com primazia em perspectiva nacional, particularmente no campo da educação.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: Romualdo Portela de OLIVEIRA; Wagner SANTANA (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- TOMASEVSKI, Katerina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Raoul Wallenberg Institute, 2001. (Right to Education Primers no. 3). Disponível em: <http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/2018*. Responsabilidade na educação: cumprir nossos compromissos. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/single-view/news/dont_just_blame_the_teacher_when_the_system_is_at_fault-1/](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/abou-this-office/single-view/news/dont_just_blame_the_teacher_when_the_system_is_at_fault-1/)>. Acesso em: 12 dez. 2017.
- ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução*. 550 f. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.