XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

MARLI MARLENE MORAES DA COSTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Ana Claudia Farranha Santana, Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Marli Marlene Moraes Da Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-185-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O XXV Encontro Nacional do CONPEDI – BRASILIA-DF, realizado em parceria com a Universidade de Brasília, apresentou como temática central " Direito e desigualdades: um diagnóstico e perspectivas para um Brasil justo". Esse tema suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos ao decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, a questão da desigualdade social mereceu destaque no Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas III", na medida em que inequivocamente são os direitos sociais aqueles que mais se acercam do princípio da dignidade da pessoa humana e da plenitude da cidadania, na medida em que propendem a redução das desigualdades entre as pessoas, que podem proporcionar os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida.

Sob a coordenação das Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann(UNESA/UNIRIO), Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana (UNB) e Profa. Dra. Marli Marlene Moraes da Costa (USCS), o GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas III" promoveu sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade das temáticas abordadas pelos expositores.

Eis uma breve síntese dos trabalhos apresentados:

Sob o título "Programa jovem aprendiz: inclusão ou inserção social através do trabalho", a autora Michelli Giacomossi investiga as atividades desempenhadas e a relação do exercício profissional com a formação oferecida pelo programa; a receptividade do empregador quanto a imposição legal da contratação; identificar se ocorre capacitação profissional, efetividade do programa e adequação à legislação.

Amanda Tavares Borges e Priscila Mara Garcia apresentaram o trabalho "Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: desafios para o crescimento e o emprego em que analisam o funcionamento do Sistema Público de Emprego Brasileiro, de 2004 a 2014 e de 2014 para 2015".

"Professor readaptado: perspectivas de proteção" é o titulo do trabalho apresentado por Mariana Carolina Lemes e Daniel Roxo de Paula Chiesse que propõe-se a responder de que forma um professor se torna readaptado, apresentando-se como hipótese a necessidade de políticas públicas para salvaguarda dos direitos do professorado.

Claudia Socoowski de Anello e Silva discorreu sobre "Trabalho, gênero e políticas públicas: um estudo da experiência feminina no polo naval de Rio Grande" buscando analisar de que forma se deu a ocupação de postos de trabalho gerados no Polo Naval de Rio Grande-RS pelas mulheres.

"O lugar ocupado pela educação brasileira na exclusão/inclusão das identidades trans" é o título da apresentação de Luciana Barbosa Musse e Roberto Freitas Filho. O artigo enfrenta o problema da promoção, via educação, do reconhecimento das identidades trans como sujeitos de direito que fogem às normas de gênero, através de políticas públicas que garantem seu pleno desenvolvimento.

Ana Carolina Greco Paes discorreu sobre a "Educação democrática e políticas públicas de promoção ao direito à liberdade de crença no currículo escolar do ensino religioso no estado de Minas Gerais."

"Controle judicial das políticas públicas na área da educação: disponibilização de cuidadores na rede pública de ensino para alunos portadores de necessidades especiais como efetivação do direito social à educação" é o título do artigo apresentado por Larissa Ferreira Lemos e Jéssica Oliveira Salles que analisa os aspectos de legalidade do ato administrativo, busca meios de compelir o Estado ao cumprimento forçado dos preceitos violados, efetivando o direito social à educação dos alunos portadores de necessidades especiais.

Vicente Elísio de Oliveira Neto é o autor de "O conflito estado/terceiro setor e a educação das pessoas com deficiência", artigo que trata das premissas constitucionais das relações estado/mercado/terceiro setor, direcionadoras da conjugação de forças tendentes à implementação progressiva dos direitos sociais.

"A luta pela consagração do direito de tentar à luz dos direitos fundamentais" é o título do artigo apresentado por Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Simone Alvarez Lima enfoca a relação entre os avanços da união ciência e tecnologia e novos direitos fundamentais. Promove uma reflexão sobre as discussões no Congresso Nacional relativas à fosfoetanolamina sintética, sem registro na Anvisa - a “pílula do câncer”, envolvendo o direito de tentar.

Meire Aparecida Furbino Marques e Simone Letícia Severo e Sousa enfocaram "O direito fundamental social à saúde e a medicina baseada em evidência – MBE como instrumento de verificação da (im)possibilidade de fornecimento de fosfoetanolamina na via judicial."

"Políticas e ações públicas: conceitos, atores e regulação diante do ordenamento jurídico brasileiro" foi apresentado por Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi e Annuska Macedo Santos De França Paiva. Nesse artigo as autoras buscam trabalhar com conceitos de políticas e ações públicas a partir da concretização de problemas sociais, e esclarecem quem são os atores, os quais podem variar conforme o tipo de política e seus destinatários.

Edith Maria Barbosa Ramos e Ines Alves De Sousa são as autoras do ensaio intitulado "Direito à saúde, gênero e desigualdade: uma análise inicial da (in) visibilidade da endometriose" no qual promovem análise da endometriose, patologia que acomete seis milhões de mulheres no Brasil, e que aparece, no estudo, como símbolo da invisibilidade das doenças exclusivamente femininas.

"O paradoxo da eficácia dos direitos humanos" foi apresentado por Leilane Serratine Grubba , Márcio Ricardo Staffen. O artigo tem por objeto os direitos humanos e objetiva analisar a existência de um paradoxo específico no discurso tradicional-onusiano.

Sérgio Tibiriçá Amaral e Mário Coimbra são os autores do artigo intitulado "As doenças da dengue, chikungunya e zica virus, a desobediência ao princípio da proibição da proteção deficiente e a responsabilidade civil do Estado" cujo objeto foi a discussão a respeito da culpa objetiva dos entes federativos e a cabível a reparação dos danos materiais, inclusive dano moral difuso.

"Discriminação positiva e ações afirmativas: uma necessidade no regime jurídico brasileiro para promover a inclusão dos negros", apresentado por Tacianny Mayara Silva Machado e Sandra Lúcia Aparecida Pinto trata da importância da discriminação positiva aliada as ações afirmativas para promover a inclusão social de grupos vulneráveis da sociedade brasileira, em especial, os negros, além de uma análise do conceito de ação afirmativa e discriminação positiva, verificando a forma que os institutos são aplicados no atual ordenamento jurídico brasileiro.

Luana Nunes Bandeira Alves e Girolamo Domenico Treccani são os autores do ensaio intitulado "As comunidades quilombolas e o reconhecimento territorial: a busca pela efetivação de um direito humano que analisa o direito territorial das comunidades remanescentes de quilombo enquanto um direito humano assegurado em esfera internacional,

por meio da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e nacional através do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Partindo do pressuposto de que as Políticas públicas são programas do governo que influenciam diretamente na vida dos cidadãos e que na formulação e implementação dessas políticas públicas, tem-se a presença dos atores políticos e privados, Diolina Rodrigues Santiago Silva apresentou o artigo "Os beneficiários finais atores pouco atuantes e influentes nas decisões em políticas públicas no Brasil."

"Reserva do possível, direitos fundamentais e auto contenção dos poderes: uma nova perspectiva", da autoria de Victor Roberto Corrêa de Souza, tem por objetivo ilustrar indagações sobre a relação entre a reserva do possível e os direitos fundamentais, respondendo-as sob a perspectiva de teorias constitucionais como autocontenção dos poderes, confiança, proporcionalidade e razoabilidade.

Em "A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais na elaboração de políticas públicas", Isabela Bentes De Lima analisa o conteúdo dos direitos fundamentais, por meio de uma análise histórica de seu surgimento, especificando as perspectivas jurídica-subjetiva e jurídico-objetiva.

Paulo Roberto De Souza Junior discorre sobre o tributo ambiental, chamado de ICMS - Verde ou Ecológico, destinado à remuneração dos municípios que optarem pela conservação ambiental em seu artigo intitulado "O Conselho Municipal do Meio Ambiente e sua função dentro da política ambiental do Município De Nova Iguaçu/RJ."

"O controle de políticas públicas na perspectiva do orçamento: uma análise da atuação do STF no RE n. 592.581" é o artigo que aborda um estudo de caso, correspondente ao recurso extraordinário n. 592.581, no qual o Supremo Tribunal Federal determinou a promoção de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, para assegurar a integridade física e moral de detentos, de autoria de Ricardo Schneider Rodrigues.

Fernando Rocha Palácios analisa até que ponto as políticas de financiamento educacional FUNDEF/FUNDEB podem ser caracterizadas como cooperativas em seu ensaio intitulado "Relações intergovernamentais cooperativas no federalismo brasileiro. Uma análise da política pública FUNDEF/FUNDEB e sua repartição de receitas."

O sistema “S” é objeto de análise no artigo intitulado "A atuação dos serviços sociais autônomos como agentes de promoção de políticas públicas", objetivando a diminuição das

desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico sustentável, de autoria de Abimael Ortiz Barros , Viviane Coêlho de Séllos Knoerr.

Ruth Maria Argueta Hernández promove uma análise dos programas de transferência condicionada, que representam o mais recente em políticas públicas na América Latina, com a sua presença em 20 países da região e um alto número de beneficiários que apresentam condições de vida marcadas pela pobrez", em seu artigo intitulado "Programas de transferências condicionadas: bolsa família no Brasil e outros na América Latina."

Por derradeiro, Ana Paula Meda e Renato Bernardi apresentaram o artigo intitulado "Direito Fundamental à moradia e a sentença T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia: estado de coisas inconstitucional no Brasil", no qual promovem a análise de um julgado da Corte colombiana que trata da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no país que se refere aos deslocados internos.

De posse destas análises, desejamos uma boa leitura ao/a leitor/a.

Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana (UNB)

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann (UNIRIO / UNESA)

Profa. Dra. Marli Marlene Moraes Da Costa (UNISC)

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS COOPERATIVAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO. UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA FUNDEF/FUNDEB E SUA REPARTIÇÃO DE RECEITAS

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS COOPERATIVE IN BRAZILIAN FEDERALISM. AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICY FUNDEF/FUNDEB AND ITS REVENUE SHARING

Fernando Rocha Palácios [1]

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar até que ponto as políticas de financiamento educacional FUNDEF/FUNDEB podem ser caracterizadas como cooperativas. A Constituição de 1988 optou pelo federalismo cooperativo para a concretização dos objetivos e direitos fundamentais. O FUNDEF/FUNDEB representa um avanço na organização dos gastos educacionais dos entes federais, contudo, a hipótese deste trabalho aponta que o fundos criados foram implementados de forma hierárquica e não apresentam dimensões cooperativas. No trabalho foi utilizado o método descritivo e analítico fundamentado no Estado federal, no federalismo cooperativo e nos fundos de financiamento, correlacionando-os. A pesquisa realizada foi bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Estado federal, Repartição de receitas, Políticas públicas, Educação

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to examine the extent to which educational funding policies FUNDEF /FUNDEB can be characterized as cooperatives. The 1988 Constitution opted for cooperative federalism to achieve the objectives and fundamental rights. FUNDEF/FUNDEB represents an advance in the organization of educational expenditure of federal entities, however, the hypothesis of this study points out that the funds raised were implemented hierarchically and show cooperative dimensions. At work we used the descriptive and analytical method based on the federal state, the cooperative federalism and financing funds, correlating them. The research was literature and documents.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal state, Revenue sharing, Public policy, Education

[1] Mestre em direitos humanos, políticas públicas e desenvolvimento regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará-CESUPA. Especialista em direitos empresarial pela FGV-Rio e direito processual pela UNAMA. Advogado.

INTRODUÇÃO

O modelo de federação brasileira se caracteriza por um federalismo tripartide, no qual os entes União, estados e municípios dividem poderes no campo legislativo, judiciário e administrativo, nem sempre de forma harmônica e coordenada. Considerando a complexidade econômica, social e política que tem caracterizado a história brasileira, desde a promulgação da Carta Magna de 1988 tem se buscado aprimorar por meio de normas e de execução de políticas públicas as relações intergovernamentais no interior da federação.

Essas relações em um Estado do tipo social como o brasileiro precisam assumir práticas cooperativas tendo em vista o cumprimento dos objetivos e fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Duas seriam as formas de cooperação; passiva, pelo dever de auxílio mútuo entre os entes, e ativa, na qual os entes expressam sua vontade política em atuarem conjuntamente na solução de determinado problema.

As políticas públicas, ações organizadas em sociedade, compreendem um papel central na transformação social de um Estado. Entretanto, permanecem os embates científicos no campo jurídico, político e administrativo sobre as formas de gestão e financiamento dessas políticas em uma federação. Um desses embates discute o grau de centralização ou descentralização necessário para a concretização das políticas, observando-se a autonomia dos entes subnacionais (Estados e Municípios) em relação à União.

No campo das políticas públicas educacionais, foco deste trabalho, a Constituição Federal não explicita detalhadamente a função de cada ente federativo, apenas afirma que a educação está no rol das competências comuns, ou seja, de todos os entes. Em função de seu papel político de coordenação e das desigualdades regionais no campo financeiro e administrativo, a União, ao longo das duas últimas décadas, tem buscado centralizar a elaboração de políticas públicas em sua gestão, financiamento, controle e avaliação.

Os fundos de financiamento tornaram-se uma política pública educacional a partir da segunda metade dos anos 90 do século XX e tinham por objetivo principal a equalização das oportunidades educacionais, ao permitir o acesso e a permanência de crianças e jovens de todo o Brasil ao ensino público. Primeiramente foi criado, em 1996, o FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei nº. 9.424/1996), sendo substituído dez anos depois pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei nº. 11.494/2007).

Este trabalho pretende responder a seguinte questão: até que ponto o FUNDEF/FUNDEB, como política pública educacional e intergovernamental, pode ser caracterizada como cooperativa, tendo em vista a repartição de receitas na federação? Pretende-se confirmar a hipótese de que a política dos fundos de financiamento da educação, da forma como foi criada e implementada, é hierárquica e não apresenta aspectos das dimensões cooperativas.

Este trabalho tem como objetivo analisar até que ponto as políticas de financiamento educacional FUNDEF/FUNDEB podem ser caracterizadas como cooperativas. Apresenta o método descritivo e analítico, em que se apresenta a situação do Estado federal brasileiro e da política pública educacional FUNDEF/FUNDEB, correlacionando-os com a repartição de receitas. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental. As teorias de base referem-se ao estado federal, ao federalismo cooperativo e aos fundos de financiamento.

A temática tem importância ao direito, à educação e à sociedade. Ao direito por permitir um debate mais aprofundado do modelo Federal de Estado brasileiro e as políticas da educação. Com relação à educação, permite que haja comparação com outras pesquisas sobre educação, mas pelo olhar do direito. Também é relevante à sociedade ao discutir organização do Estado, política públicas educacionais e repartição de receitas, assuntos de extrema importância para a concretização dos direitos fundamentais.

O artigo está estruturado da seguinte maneira. Após esta introdução é abordado o federalismo brasileiro, destacando os itens sobre o seu modelo após a Constituição de 1988 e a caracterização das relações intergovernamentais cooperativas, explicitando o que é colaboração, cooperação e coordenação. Em seguida é inserida a temática das transferências orçamentárias e a seção sobre os fundos de financiamento educacional FUNDEF/FUNDEB. Conclui-se com as considerações finais.

1 ESTADO FEDERAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Estado federal é um modelo de Estado que abarca o conflito político existente em um território, pois reconhece que dentro deste mesmo espaço territorial, existem diversos grupos, com inúmeros interesses e posicionamentos dos mais diversos. A Constituição de 1988 assumiu este modelo, reconhecendo a existência de diferenças e a busca de objetivos

fundamentais de modo a conceber e diminuir as diferenças prejudiciais ao projeto constitucional[1].

O Estado federal é a forma do Estado organizado constitucionalmente, enquanto que o federalismo é um princípio de organização política (COSTA, 2010a); ou seja, o primeiro é a normatização do segundo. A política dentro de uma Federação (federalismo) é consubstanciada, na Constituição, em um Estado federal (normativo). Assim, as Federações são intrinsecamente conflituosas, pois se apoiam no compromisso entre a formação de um todo, com autonomia elevada às partes (PRADO, 2013).

Nesse sentido, toda federação necessita de mecanismos que a possibilitem articular o político com o normativo, de forma a lidar e resolver seus problemas básicos e complexos que são desencadeados. Prado sugestiona, primeiramente, a necessidade de mecanismos de articulação e coordenação vertical (cooperação entre os níveis de governo) e horizontal (relações dos entes entre si e no seu relacionamento com o governo federal) (PRADO, 2013).

O segundo mecanismo envolveria três aspectos. O primeiro seria o de garantir a distribuição de recursos fiscais (equilíbrio vertical); ao fazer isso, se observará as disparidades regionais em capacidade de gasto, viabilizando alguma redução delas (equilíbrio horizontal, segundo aspecto); e estabilidade macrofiscal, mecanismos de controle sobre o déficit público entre os governos (equilíbrio financeiro-orçamentário), terceiro aspecto (PRADO, 2013).

A equidade federativa possibilita o federalismo de cooperação – modelo que busca o equilíbrio entre os poderes da União e dos entes subnacionais, ao estabelecer uma distribuição de competências com laços de colaboração por meio de atividades planejadas e articuladas entre si (COSTA, 2010b). Este foi o modelo adotado pela CRFB de 1988 em seu artigo 23, especialmente, seu parágrafo único, que prevê a criação de normas para a cooperação entre os entes.

Na constituinte de 1987-1988, Estados e Municípios se uniram e reivindicaram a descentralização de competências e recursos da União, com o objetivo de que a centralização ocorrida durante o período militar não mais se repetisse na política brasileira. O foco dessas reivindicações se deu sobre uma maior distribuição aos entes subnacionais de tributos e transferências constitucionais (PRADO, 2013; REZENDE, 2013).

Entretanto, após um período inicial marcado pela descentralização de recursos para os entes subnacionais e a regulamentação de novos direitos sociais, implicou na ampliação das contribuições sociais, bem como, o reajuste fiscal da década de 1990 possibilitou a

[1] Artigos 1º e 3º da Constituição de 1988.

deformação da descentralização e autonomia dos entes subnacionais (PRADO, 2013; REZENDE, 2013).

Os Estados ao perceberem sua redução de poder financeiro e consequentemente administrativo, legislativo, orçamentário, começam a competir entre si por mais recursos, veiculando demandas individuais e não em favor do conjunto que é a Federação. As relações intergovernamentais na federação acabam tendo um aspecto hierárquico, uma imposição da União sobre os demais entes, e por vezes, desconsiderando os governos estaduais e alcançando diretamente os Municípios, se transformando em um Estado unitário, centralizado, que não se pauta pela cooperação; quase uma União municipalizada com Estados de fachada, na concepção deste trabalho.

Isso é uma possibilidade, em que pese a transformação da federação brasileira em uma municipalização de fato, normativamente tal situação é outra, pois Estados detém tanta autonomia quanto os demais entes da federação, inclusive, qualquer alteração nessa situação de autonomia vai de encontro a própria Constituição: Carta que estabeleceu como cláusula pétrea[2] o modelo de Estado federal para o Brasil[3].

Assim, cumprindo o que a própria Constituição afirma em seu art. 23, parágrafo único[4], e a materialização efetiva de um Estado federal, fundamento estabelecido em seu art. 1º, as relações intergovernamentais cooperativas podem ser um bom caminho para esta vivificação dos dispositivos constitucionais; caso contrário, tais normas serão somente para ilustrar o já complexo texto constitucional.

1.1 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS COOPERATIVAS

O federalismo surgiu nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787, criando um modelo dual, em que os entes da federação detinham grande autonomia dos entes. Em contraponto a este modelo dual, surge no século XX, o federalismo cooperativo que visa aprofundar o relacionamento intergovernamental em prol de uma interdependência das ações

[2] Ou seja, uma cláusula que não pode ser modificada ou suprimida a não ser pelo esfacelamento da ordem jurídica atual, que pode se dar por meio de uma nova Constituição ou por qualquer meio que derrube o ordenamento jurídico hodierno.
[3] Artigo 1º da Constituição de 1988.
[4] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
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 (BRASIL, 1988).

dos entes, tendo em vista os objetivos dispostos na Constituição, pela política e pela sociedade.

Os mecanismos de cooperação despontam como forma de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais cooperativas. As federações modernas tem um desafio institucional com duas faces: organizar e ampliar a cooperação, exigência para a intervenção estatal e, ao mesmo tempo, criar mecanismos de negociação e resolução de conflitos entre níveis de governo (PRADO, 2013).

Importante diferenciar as relações intergovernamentais de colaboração, cooperação e coordenação, tarefa não muito fácil, em função das diferentes concepções expressas na literatura. A colaboração é uma relação que se estabelece entre duas ou mais entidades para a resolução de um problema ou para a realização de investimento dentro do âmbito de competências delas (ORTOLAN, 2013).

A cooperação pressupõe uma atuação conjunta de duas ou mais entidades para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento que revela das atribuições ou competências de ambas (ORTOLAN, 2013). A coordenação seria uma relação não igualitária e não voluntária, tendo uma entidade a capacidade coordenante diretiva e decisória, geralmente relações verticais, partindo de uma entidade de nível superior para as demais, em níveis inferiores (ORTOLAN, 2013).

De forma diferente pensa Bercovici (2003), em que para ele a cooperação pode ser obrigatória e facultativa: a primeira é exigida pela Constituição e só pode ser exercida de forma conjunta; na segunda, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. Há ainda a cooperação voluntária ou livre, baseada no acordo entre as partes, que podem atuar inclusive de forma distinta da prevista na Constituição (BERCOVICI, 2003).

Apesar de, aparentemente, o conceito de cooperação ser sinônimo do de colaboração, o primeiro corresponde a uma interdependência das ações estatais, uma ação efetivamente conjunta dos entes em prol de objetivos definidos; ao passo que a colaboração não representa o compartilhamento e nem a busca da interdependência das competências constitucionais de dois ou mais entes, mas somente o auxílio de um ente ao outro, de forma específica e sem participar, de forma direta, da concretização de uma competência.

A colaboração é pontual, a cooperação não o é, pelo contrário, é ativa e permanente, perfazendo-se pelas ações estatais. A coordenação, bem diferente das duas anteriores, representa uma organização das ações estatais, uma imposição de determinados tipos de

relações de um ente ao outro, conforme o âmbito de abrangência – por exemplo, da União sobre os demais entes, e dos Estados sobre os Municípios.

Há um caráter voluntário de cooperação, simultânea a um dever jurídico nas relações dos entes dos Estados compostos ao se captar o sentido do compromisso constitucional de cooperação o que remete à essência da concepção federativa (SILVEIRA, 2007). Nesse sentido, há uma dimensão passiva e ativa da cooperação.

A dimensão passiva do compromisso constitucional de cooperação "implica a moderação recíproca, a abstenção do exercício de poderes formalmente acometidos quando tal eventualmente compromete o sucesso da totalidade sistémica, a proibição da omissão de auxílio" (SILVEIRA, 2007, p. 451).

Aqui há um dever de cooperação que impõe aos entes de uma federação auxiliar ao outro em todas as competências que lhes sejam comuns na defesa de uma equidade federativa. No auxílio aos demais entes está o germe do equilíbrio horizontal do qual a federação brasileira é carente, dado a existência de enormes disparidades regionais.

A dimensão ativa depende da vontade dos componentes do sistema (SILVEIRA, 2007). De outro lado está a dimensão passiva que reside no dever de cooperarão entre os entes, da essência de uma federação, da ajuda mútua para a consecução dos objetivos constitucionais. É um jogo de irmãos dentro da mesma casa, eles podem discutir, até brigar, entre si, mas não podem furtar-se ao auxilio do outro quando este necessita.

Claro que isto não é assim em todas as famílias, mas em uma federação deve ser assim, pois caso contrário não há razão de ser em um Estado federal, que adote uma Constituição dirigente e programática, uma Carta que tem, respectivamente, o intuito de mudar a política e os aspectos sociais de uma determinada sociedade, bem como estabelecer metas a serem cumpridas, dando efetividade para seus preceitos, materializando-a.

A cooperação intergovernamental aponta para uma resolução pactuada de um problema que diz respeito a dois ou mais entes nos Estados compostos[5] (SILVEIRA, 2007), ou seja, é por meio da cooperação que se resolve os problemas de competências comuns, tendo em vista que se foi dada competência a todos os entes, nada mais salutar do que todos cooperarem para um determinado fim, para a concretização dessa competência.

Na dimensão ativa há técnicas que permitem aos entes evitar sua unidimensionalidade, a individualidade de que fala Prado (2013), porque promovem a participação dos demais entes, principalmente os periféricos, nas decisões centrais que dizem respeito a todos, ao

[5] Leia-se Estados federais.

mesmo tempo em que harmonizam as vontades de cada qual a partir da intervenção de todos no poder central (SILVEIRA, 2007).

Importante ressaltar que as políticas de fundos constitucionais, de transferências constitucionais ou de sua organização, devem ter as duas concepções de cooperação, tanto passiva, por imposição constitucional ou legal, quanto ativa, ampliando ainda mais o que está estabelecido em texto normativo, que comporta a vontade dos entes em firmar pactos e acordos com objetos comuns.

> A cooperação intergovernamental (numa perspectiva procedimental) serve à resolução pactuada de controvérsias competenciais (...). Ou seja, através de instrumentos cooperativos o poder central e os periféricos (ou estes entre si) assumem *voluntariamente* compromissos relativos ao exercício de suas respectivas competências (...) (SILVEIRA, 2007, p. 454).

Muitos dos compromissos realizados não cuidam de questões propriamente administrativas, como também de atuação dos governos. Assim a cooperação, em uma perspectiva procedimental, aponta para um modelo de planejamento e gestão de políticas públicas, que alcança resultado em soluções válidas discutidas entes os entes; chama-se de compromisso (ou dever) constitucional de cooperação, que depende da disponibilidade de vontade de atos políticos em engendrarem soluções concertadas entre si (SILVEIRA, 2007).

A cooperação não é somente um ato volitivo dos representantes dos Estados, Municípios e União, representa um reforço na liberdade política.

> A exigência de consenso reforça a estabilidade do sistema político, amplia a sua base de legitimação, substitui a confrontação e a uniteralidade pelo diálogo, faculta a intervenção dos entes periféricos nos processos decisórios centrais, promove a integração de todas as componentes sistémicas. Mais: permite, como já elucidou *Konrad Hesse*, que se satisfaçam as exigências de *unitarização* das sociedades complexas da actualidade sem recorrer à centralização (SILVEIRA, 2007, p. 456-457).

A cooperação representa tanto uma dimensão passiva quanto ativa, e com uma clara repartição de competências constitucionais ela pode ser realizada pelos entes da federação. Ao ser realizada, colocam-se em negociação os conflitos nos quais passa a federação, ajustando-os de modo a torna-los palpáveis[6] e ou até mesmo pacificá-los, extingui-los.

Uma das maiores causas de conflitos na federação brasileira diz respeito a questão de competências[7] que está umbilicalmente ligado a repartição de receitas da federação. A repartição de receitas dispõe-se no orçamento do Estado de modo geral, no ente central e nos

[6] Ou seja, tornando evidente os diversos conflitos que podem existir em uma federação.
[7] Existem mais de 5 mil processos no STF, à espera de julgamento, que versam sobre conflitos federativos (AGÊNCIA SENADO, 2013).

demais governos intermediários. Isso exige o desenvolvimento de arranjos institucionais específicos para garantir o equilíbrio vertical, horizontal e orçamentário (PRADO, 2013).

Assim, em todas as federações existe o *vertical gap* em que, por razões técnicas ou históricas, a arrecadação tributária tende a se concentrar no poder central; ao mesmo tempo, desde a metade do século passado houve um processo de descentralização de encargos executivos para os governos subnacionais (PRADO, 2013). Disto resulta o sistema de transferências.

2 TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS

Essas transferências cumprem um duplo papel: o de equilíbrio vertical e horizontal. O primeiro se dá na distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo (PRADO, 2013), Municípios, Estados e União tendo em vista que os governos subnacionais gastam mais e arrecadam menos.

Estas transferências devem vir acompanhadas de algum mecanismo de equalização, como a divisão periódica da distribuição ou atuação permanente do governo federal na regulação dessas transferências; nas federações latino-americanas, em geral, há um vazio institucional no que se refere às distribuições verticais (PRADO, 2013).

Isso está intimamente ligado à cooperação, pois quanto melhor for este sistema de equalização das transferências, maiores são as chances do surgimento de estruturas cooperativas entre os governos intermediários, portanto, maiores serão as forças desse governo para ligar com o poder central (PRADO, 2013). Mas "Se regiões mais pobres se sentem "abandonadas" pela federação, a propensão natural é para posturas competitivas individuais, e não para soluções coletivas. O caso da "guerra fiscal" no Brasil é ilustrativo" (PRADO, 2013, p. 147-148).

O segundo papel das transferências, o horizontal, diz respeito às transferências entre os entes de mesma esfera federal, ou Estados ou Municípios, e para que haja um sistema de equalização, deverá haver uma significativa mobilização de recursos federais (PRADO, 2013).

> Nos casos em que há elevada disparidades de desenvolvimento inter-regionais, a possibilidade de alguma coesão entre governos intermediários e a constituição de uma agenda comum de diretrizes depende essencialmente da redução e do controle das diferenças em capacidade fiscal de gasto. Quando essas disparidades continuam grandes, não faz sentido esperar posturas cooperativas das regiões mais pobres (PRADO, 2013, p. 148).

As transferências precisam preencher a lacuna deixada pela diferença de capacidade econômica e tributária de entes de mesmo nível na federação ou de diferentes níveis. A primeira seria as chamadas transferências horizontais, as segundas a vertical. Isto porque ao se criarem determinados espaços territoriais, considerados autônomos dentro de um espaço maior dotado de soberania, não faz sentido haver grande diferenças entre tais entidades, sejam elas econômicas, financeiras, políticas e legislativas.

Essa grande diferença não faz sentido já que se proferiu autonomia e ao proferir autonomia se está afirmando que aquela regionalidade, dentro desse espaço dotado de soberania, necessita de igual consideração que as demais. Ou seja, se não se vai dotar as demais unidades federadas de parecida capacidade econômica, financeira, política e legislativa não faz sentido manter um Estado federal.

O Estado federal não subsiste em países com diferenças muito grandes entre si sem que haja igual consideração política e legislativa ao menos, já que nem sempre é possível adequar todas as unidades de parecidas capacidades econômicas e financeiras. Desta maneira, há um preenchimento por um ente central mais forte, pelo governo federal.

Nesse preenchimento de poder por um ente central, que não seja para a equalização de diferenças de uma federação, bem como, pela atuação de seu papel coordenador, transforma um Estado federal descentralizado em um Estado federal centralizado – o que desnatura a própria ideia de estado federal, pois se suprime as diferenças e conflitos – ou um Estado unitário descentralizado – são Estados com um poder central forte, mas com determinada autonomia a algumas regiões do país.

Em uma federação como a brasileira, com diversas desigualdades regionais, sejam econômicas e financeiras[8], até mesmo políticas (quando só Estados não participam das decisões políticas centrais que afetam a todos, o mesmo se diga dos Municípios) e legislativas (quando a União ao invés de legislar normas gerais para todos os entes, acaba legislando sobre aspectos regionais e locais), essas transferências são necessárias para a equalização dessas diferenças.

Isso se percebe, pois o federalismo fiscal é a espinha dorsal das relações intergovernamentais, já que define os modos como os recursos são distribuídos aos demais

[8] Importante ressaltar que a região Norte tem 8,32% do total populacional do país; o Nordeste conta com 27,83%; o Sudeste com 42,13%; o Sul com 14, 36%; e o Centro-Oeste com 7,37%, todos dados de 2010 (GOMES, 2013). Com relação ao PIB de cada região em relação ao PIB total do país, a região Norte detém 4,59%; o Nordeste com 13,51%; o Sudeste com 55,32%; o Sul com 16,54%; o Centro-Oeste com 9,59%, todos dados de 2010 (GOMES, 2013). Portanto, não há uma estreita relação entre população e PIB quando se compara o Norte e o Nordeste as demais regiões do país, há uma enorme preponderância do Sudeste na porcentagem do PIB em relação a população.

entes, tendo em vista que não adianta uma entidade federal possuir competências se não tem recursos financeiros para realizá-la com liberdade e autonomia (PAMPLONA, 2014).

A educação se encaixa como uma competência que implica em diversas transferências intergovernamentais. Mas a educação é uma competência comum, elencada no art. 23, da Constituição Federal e como tal necessita mais do que apenas relações intergovernamentais cooperativas. Assim, a análise dos fundos educacionais – FUNDEF/FUNDEB é pertinente para se demonstrar como as relações intergovernamentais ocorrem no federalismo brasileiro.

2.1 FUNDEF/FUNDEB

O Brasil após a independência adotou um Estado unitário com características de federal – dado a autonomia das províncias. Nesse intuito, as competências sobre educação básica foram transferidas às Províncias (OLIVEIRA, 2010). Inaugurou-se a duplicidade de redes de educação no federalismo brasileiro, com limitada articulação e coordenação das redes de ensino, num ambiente de grandes desigualdades (FERREIRA, 2010).

A Constituição de 1891 mantém esta situação com o agravamento das diferenças, pois Estados do Sul e Sudeste construíram um sistema próprio de ensino, ao passo que os Estado do Norte e Nordeste não o fizeram (OLIVEIRA, 2010). Somente com o governo Vergas que a educação foi reorganizada no país, admitindo-se ações supletivas da União e autonomia concorrente dos entes para legislar sobre a matéria educacional (OLIVEIRA, 2010). Mesmo assim a desigualdade financeira se manteve, posto que a divisão de recursos decorrente da estrutura tributária não foi alterada, possibilitando um descompasso entre a disponibilidade de recursos e as reponsabilidades educacionais (OLIVEIRA, 2010).

Apenas em 1996, com a criação do FUNDEF (Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério) – fundo constitucional e contábil, com a pretensão de organizar os recursos plicados na educação fundamental, principalmente dos Estados e Municípios, tentando equalizar as diferenças entre as regiões – foi, segundo Oliveira (2010), estabelecido um critério mais razoável de divisão de recursos vinculados, articulando os aportes financeiros às respectivas responsabilidades.

O Fundo promoveu o incremento de matrículas[9] e acentuada descentralização do ensino fundamental, sendo o primeiro ciclo assumido pelos municípios (processo denominado

[9] Entre 1997 e 2000, a matrícula total do setor público cresceu 6,7% e ocorreu um aumento de 34,5% de matrículas ofertadas na rede municipal de ensino, com decréscimo de 12,4% no número de matrículas na rede estadual de ensino (ARRETCHE, 2002).

municipalização) e o segundo ciclo sendo dividido entre Municípios e Estados. O fundo impactou sobre o número e o salário dos professores, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Assim, houve um crescimento de 10% no número de professores, com um aumento médio de sua remuneração da ordem de 29,5%; na região Nordeste tal elevação foi de 59,7% e na região Norte de 35% (ARRETCHE, 2002).

A partir do FUNDEF é que realmente ocorreu uma descentralização da educação no Brasil e uma considerável reordenação dos investimentos dos Estados e Municípios. Evidencia-se uma equalização do ensino fundamental de modo bastante significativo, principalmente nas regiões menos desenvolvidas social e economicamente, tendo em vista que nessas regiões já havia uma descentralização sem recursos, pois os Estados haviam se omitido de construir um sistema de ensino. Equalizou-se a oferta do ensino fundamental pelos municípios por imposição constitucional.

Houve um súbito interesse dos municípios pelo FUNDEF, e consequentemente pelo aumento das matrículas escolares, pois na realidade foi colocada em prática uma minirreforma tributária no âmbito estadual, na medida em que 15% das receitas dos impostos Municipais e Estaduais seriam contabilizados e retidos em um fundo estadual e, posteriormente, redistribuídos no interior de cada Estado proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas anualmente (ARRETCHE, 2002).

A ideia era estabelecer uma média nacional de gasto possível por aluno, proveniente da divisão dos 15%[10] da soma das transferências constitucionais pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental; caso a meta não fosse atingida a União deveria complementar recursos aos estados até atingi-la, o que funcionaria como uma redução das desigualdades entre Estados (OLIVEIRA, 2010).

Não houve cooperação ativa para a distribuição dos 15% aos Municípios, mas uma necessidade da União em implementar uma política pública constitucional de transferência de recursos e de equalização das diferenças regionais de gastos educacionais. Foi a política viável naquele momento.

Foi com base no aumento de arrecadação de Estados e Municípios aceitaram o FUNDEF. Esta política não observou toda a complexidade da distribuição de competências educacionais, com sua repartição comum e possibilidade de realização de investimentos e gastos públicos desnecessários ou realizado por diversos entes, sobre o mesmo assunto e sobre uma mesma localidade, e a falta de cooperação.

[10] Sendo que 60% destes 15% seriam destinados ao magistério.

O FUNDEF representou o possível dentro da crise orçamentária por qual o país passava e apresentou, ao final, um bom resultado com a criação de um piso salarial ao magistério, a universalização do ensino fundamental e a diminuição do analfabetismo. O FUNDEF introduziu uma sistemática de critérios de rateio e transferências de recursos para um fundo voltado exclusivamente para a educação fundamental, tendo como objetivos o aperfeiçoamento do gerenciamento orçamentário e financeiro da educação; implementação de política redistributiva para correção das desigualdades socais e regionais; garantia e transparência na gestão dos recursos para a educação; e valorização do magistério (FERREIRA, 2010).

O FUNDEF explicitou prioridade da educação brasileira nos anos posteriores à aprovação da Constituição, qual seja, a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental (OLIVEIRA, 2010). Também representou um enorme avanço para a gestão da política pública educacional. Além de efetivamente descentralizar o ensino, organizou os gastos dos entes em relação à educação[11], bem como, o mais significativo, pautou uma política pública, de grande importância como a educação, na redução das desigualdades regionais.

Ao mesmo tempo, o FUNDEF foi um modo de a União se desincumbir de sua responsabilidade de investimento na educação fundamental, em que após a aprovação da Emenda Constitucional nº. 14/1996 se desobrigou de aplicar ao menos 50% de seus gastos constitucionais no ensino fundamental, cabendo à União uma função supletiva e redistributiva (COSTA, 2010a). Pois a previsão de gastos de 50% dos recursos vinculados à educação pela União implicaria um aumento substancial de suas despesas[12] (OLIVEIRA, 2010).

Tendo em vista que em 1995 haviam dois problemas a equacionar no Estado federal brasileiro sobre a educação: o desequilíbrio entre governos estaduais e municipais no atendimento ao ensino fundamental, expressão na desigualdade entre as regiões e dentro das próprias regiões; e o atendimento à previsão constitucional de um piso salarial nacional para o magistério (OLIVEIRA, 2010).

Não havia como equacionar sem mais recursos que seriam aportados pela União, prova disso é que ainda hoje no FUNDEB há uma grande variação de investimentos entre os Estados mais ricos e pobres. Por exemplo, a média do custo aluno de 2013 do Estado de São

[11] No Brasil a descentralização financeiro-orçamentária conduziu a descentralização de encargos, ou seja, as transferências intergovernamentais estabeleceram o modo de descentralização, o qual teve enfoque nos Municípios (Municipalização) (PAMPLONA, 2014).

[12] O art. 60 do ADCT (Ato de Disposições Constitucionais Transitórias) previa a aplicação de 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição para a eliminação do analfabetismo e a universalização do Ensino Fundamental, sendo alterada depois pela Emenda Constitucional nº. 14/1996 (FUNDEF).

Paulo, somando-se todas as modalidades de educação existente na análise (22 modalidades ao todo) e dividindo-se pelo seu número correspondente chega-se ao valor de R$ 3.594,16, enquanto que no Estado do Pará tal valor chega a 2.302,02, um valor 56% menor do que o custo aluno previsto para o ano de 2013 em São Paulo (FNDE, 2014b).

A Emenda Constitucional nº. 53/2006 substitui o FUNDEF pelo FUNDEB promovendo alguns avanços ao esclarecer o regime de colaboração, mesmo sendo insuficiente, já que resgata apenas os termos de cooperação técnica e financeira da Constituição, delegando a leis complementares a fixação de normas (COSTA, 2010a).

O FUNDEB é a regularização da União dada ao art. 212 da Constituição Federal que impõe a aplicação de não menos do que 18 por cento, resultante de receitas de impostos, por meio de transferências, utilizado para a manutenção e desenvolvimento do ensino. De modo geral uma lei, que funda uma política pública educacional, para responder a disposição expressa da Constituição além de servir de complementação, no âmbito dos Estados, se o valor aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (FNDE, 2014).

O FUNDEB, regularizado pela Lei nº. 11.494/07, é uma continuidade do FUNDEF, só que mais ampliado, com mais recursos para serem utilizados. O FUNDEF era composto de 20% sobre os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM, respectivamente, sendo que este último tinha parcela de 22,5%), do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) proporcional às exportações e ao valor correspondente a desoneração das exportações da Lei Complementar nº. 87/96[13] (MENDES, 2008; TESOURO NACIONAL, 2008).

O FUNDEB é composto, além dos impostos acima enunciados ao FUNDEF, de 20% sobre o ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação), IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor), quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios e receita da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes anteriormente relacionadas (MENDES, 2008; TESOURO NACIONAL, 2008). Nesse sentido, segundo o site do tesouro nacional sobre transferências constitucionais aos Estados e Municípios, o FUNDEB alcançou o patamar de R$ 54.366.059.836,14 bilhões de reais (TESOURO NACIONAL, 2014), R$ 54 bilhões aproximadamente, o que evidencia a importância deste fundo para a educação básica do país.

A complementação do FUNDEB só será feita se novamente, como no FUNDEF, não se alcançar o patamar mínimo do custo aluno. Não se alcançando, complementa-se com

[13] Lei Kandir, desonerou para exportação dos produtos primários, industrializados semi elaborados e serviços.

valores distribuídos pela União. Essa complementação será de R$ 2 bilhões em 2007, R$ 3 bilhões em 2008, R$ 4,5 bilhões em 2009 e 10% do valor do fundo a partir de 2010 (FERREIRA, 2010).

A equalização proporcionada pelo FUNDEB não será uma equalização total. Ou seja, a complementação da União se dá de acordo com o patamar mínimo do custo aluno, fazendo com que Estados mais pobres recebam o mínimo e os mais ricos consigam ultrapassar este limite (COSTA, 2010a). O exemplo acima citado do custo aluno do Estado de São Paulo que é 56% maior do que o do Estado do Pará.

Cabe tecer algumas de suas características. A primeira delas é autonomia subnacional limitada, em que os recurso transferidos devem ser aplicados na educação básica e nos profissionais da educação básica; tem um sistema que favorece o *accountability*[14], pois vincula a expansão dos recursos ao montante transferido; tem pouca influência política, já que seus recursos são vinculados; menor flexibilidade para a absorção de choques por ser vinculado a aplicação da receita; absorve as externalidades e apresenta alguma distribuição regional (MENDES, 2008).

A existência desse fundo não significa que houve uma cooperação. Ao contrário, como dito anteriormente foi a satisfação de uma necessidade, a de se organizar os investimentos dos entes na educação fundamental primeiramente, depois básica. Poder-se-ia dizer que houve cooperação passiva, no sentido de que aos entes mais capacitados economicamente, e mesmo hierarquicamente na escala de competências estabelecidas pela Constituição, auxiliam aos menores, mas isto nada mais é do que o dever correspondente a cada ente da federação, de auxílio mútuo.

Como a equalização de recursos é uma necessidade para o Estado federal cooperativo, a margem aberta pelo FUNDEB não evidencia uma perspectiva cooperativa, quer dizer, o que falta para complementação dos alunos dos Estados mais pobres permite que estes tenham maiores necessidades, portanto, precisam gastar mais, para se poder chegar ao patamar dos mais ricos. Assim, o dispêndio de energia e recursos utilizados nesse sentido não os permite cooperar. Por mais das vezes, irão concorrer entre si por mais recursos, é o caso da guerra fiscal, por exemplo.

Há autores que propõe a criação de um sistema único de ensino (COSTA, 2010a; GADOTTI, 2014) e a ausência de estabelecimento de um sistema único de ensino seria uma das questões que dificultam o estabelecimento de normas de cooperação entres os entes, pois

[14] Este termo não tem tradução específica para o português, mas pode-se dizer que no sentido aqui proferido refere-se a fiscalização.

não há um sistema com intencionalidade, unidade, variedade e coerência interna e externa (COSTA, 2010a).

Contudo, Oliveira (2010) aponta que mesmo sem esse sistema, houve uma centralização da educação nacional. Primeiro, o Conselho Federal de Educação (CFE) foi substituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), subordinando-se as decisões do colegiado ao Executivo federal.

Segundo, se dá com a elaboração de parâmetros curriculares nacionais, mesmo que não obrigatórios, passam a ser utilizadas provas em larga escala, bem como, há o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), todos eles proporcionam que os responsáveis pela definição do que deverá ser examinado tenham poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter de arcar com eventuais insucessos (OLIVEIRA, 2010).

Desta forma, já há uma centralização da educação brasileira, mesmo que tenha sido efetuada uma descentralização pelo FUNDEF/FUNDEB, ou seja, há uma descentralização da gestão e há uma centralização do poder decisório na União que nada mais é do que sua natural atividade: seu papel de coordenação dos demais entes.

É o controle que se exerce à distância. “O governo federal passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações” (OLIVEIRA, 2010, p.30). Lembrando que há um papel de colaboração, cooperação e coordenação dos entes; à União cabe o papel de coordenação dos demais entes, pois ela é o único central, que detém capacidade de analisar e fomentar determinadas atividades na federação de forma macro, no seu todo.

Isso não significa que toda coordenação leve a uma centralização. O fato de a União coordenar, por vezes pode implicar em uma centralização de uma determinada política pública, centralização de seu poder decisório, ao estruturar as ações dos demais entes. Mas a gestão deve ficar a cargo, independentemente da atuação coordenadora da União, ao ente executor.

O ideal é que Estados e Municípios participassem deste poder decisório junto à União, desta coordenação da política pública, caso isto não seja possível a União não poderá de furtar-se a coordenar as ações dos demais entes, sendo seu papel preponderante como ente hierarquicamente superior aos demais. Novamente, isto não pode implicar em uma centralização da gestão.

A coordenação só é possível, pois há autonomia nos demais entes sendo veiculado por sua discricionariedade e sendo possível devido às suas receitas. A coordenação é, de certa forma, um controle de alocação dos entes de seus recursos de modo geral (econômicos, financeiros, políticos, entre outros); isto para o bem estar geral da nação.

Assim diferentes mecanismos de avaliação criaram uma nova centralização do sistema substituindo o antigo padrão de controle direito pela estrutura hierárquica (OLIVEIRA, 2010). O padrão de controle direito das políticas públicas, no caso a educacional, foi substituído pela coordenação da União sobre os demais entes que tem logrado certo êxito em decorrência do que havia antes[15]. Mesmo assim ainda há muito que melhorar e a cooperação possibilita um meio oportuno.

Terceiro, destacam-se os programa implantados pelo governo federal que buscam influir diretamente sobre as unidades escolares e sobre os Municípios como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR); tanto em um quanto em outro, o governo federal passa ao largo da rede estadual (OLIVEIRA, 2010). Desta maneira, as relações entre os entes federados, quando ocorrem, se dão de maneira bastante assimétrica (OLIVEIRA, 2010).

> O financiamento da educação resulta, e reflete, diretamente, o arranjo fiscal do modelo federativo brasileiro, especialmente no que se refere à repartição de receitas. Conseguintemente, deve-se admitir que qualquer tentativa de se alterar o regime de responsabilidades educacionais, por parte do Estado, enfrenta constrangimento de interpretações simplistas relativas ao modelo federativo brasileiro (GODOY, 2011, p. 217).

Portanto o FUNDEB representou e ainda representa uma espécie de centralização da descentralização ocorrida na Constituição de 1988, houve uma descentralização da gestão com o FUNDEF, permanecendo no FUNDEB, bem como, uma maior coordenação do ente federal devido à descentralização.

Descentralização de recursos financeiros como de encargos o que levou a este tipo de transferências intergovernamentais que há no federalismo brasileiro. Como bem salientou

[15] Houve um progressivo aumento do IDEB, ainda que pequeno, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental passando-se de 3,8 para 5,2, de 2005 a 2013; nas anos finais do ensino fundamental o indicador passou de 3,5, em 2005, para 4,2 em 2013; no ensino médio, entretanto, o aumento não foi significativo de 3,4 para 3,7, no mesmo período (IDEB, 2014). Em que pese esse baixo desempenho, já houve muitos avanços para um país que em 1970 tinha de analfabetos de 15 anos ou mais de idade na ordem de 33,60%, e no ano 2000, era de 13,60% (IBGE, 2014). Mesmo assim as desigualdades persistem, no Norte e Nordeste do país haviam, respectivamente, 24,7% e 40,8% de analfabetos funcionais no país no ano de 2002, enquanto que Sudeste e Sul, respectivamente, tinham 19,6% e 19,7%; o centro-oeste ficou com 23,8% (IBGE, 2014), sendo uma alta diferença entre as regiões do país, principalmente o Nordeste que mais se destaca. E ainda há muito o que fazer, o Brasil é o 8º maior em número de analfabetos do mundo, com 14 milhões de pessoa, número expressivo já que 38% dos analfabetos latino-americanos residem no Brasil (FUENTES, 2014).

Godoy a competências dos entes somente poderá ser alterada se houver uma alteração de sua capacidade financeira.

Desta forma não adianta impor nada mais de responsabilidade do que eles irão cumprir. A educação representa um acréscimo bastante acentuado para os Estados e Municípios, mesmo que já exista uma divisão da responsabilidade de cada ente no que diz respeito a educação de modo geral[16]; a cooperação, para sua concretização e melhora de seus indicados, necessita ser realizada. Não somente uma cooperação pretensamente passiva, ou uma imposição do ente central, como o FUNDEB o é, mas por meio de atuação e acordos políticos de todos os entes em prol dos objetivos que lhes são comuns, sendo a educação um deles.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou demonstrar o federalismo e suas relações intergovernamentais, em específico as relações cooperativas; relações essas que são umbilicalmente ligas ao modelo de Estado federal com uma Constituição social, tal qual a brasileira.

O FUNDEF/FUNDEB foi a política pública educacional escolhida para análise das relações intergovernamentais cooperativas na federação brasileira, demonstrando suas especificidades e considerações doutrinárias. Percebeu-se que o FUNDEF representou uma rearranjo da distribuição de recursos entre os entes e uma efetiva municipalização da educação básica, com uma relativa equalização de recursos aplicados em todo o território nacional, por meio de transferências condicionadas.

O FUNDEB continuou a metodologia de transferências condicionadas do FUNDEF, expandindo-a a educação básica e estabelecimento alguns parâmetros de cooperação. Pode até existir uma relação intergovernamental cooperativa passiva, com o dever de auxílio mútuo entre os entes, contudo esta política representou mais uma organização dos gastos governamentais e distribuição de recursos, uma pequena reforma tributária, do que a realização de acordos políticos, ou barganhas, ou negociações, ou relações intergovernamentais que levassem a uma interdependência das ações estatais.

Houve na realidade uma imposição da União aos demais entes de uma nova forma de organização dos gastos com educação básica. Isso, por um lado, não tira o mérito da política

[16] À União cabe o ensino superior; aos Estados o ensino fundamental com prioridade para o ensino médio; e aos Municípios a educação infantil e creches pré-escolares com prioridade para o ensino fundamental (BRASIL, 1996).

do FUNDEF/FUNDEB. Pelo contrário, representou inúmeros avanços (criação do piso do magistério, universalização do ensino fundamental e diminuição do analfabetismo), mesmo assim, muitas mudanças ainda precisam ser realizadas para a concretização do direito a educação e, neste sentido, a cooperação representa uma forma de se alcançar os objetivos da CRFB de 1988 e de efetividade do direto à educação.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Conflitos federativos geram mais de 5 mil processos no STF, diz Gilmar Mendes.** 2013. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/11/27/conflitos-federativos-geram-5-mil-processos-no-stf-diz-gilmar-mendes. Acesso em: 28/12/2014.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos**. Coimbra: Almedina, 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, nº. 3, p. 431 a 458, 2002. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheDados2003.pdf. Acesso em: 28/12/2014.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17/12/2014.

_____. **Lei nº. 9.394**. Publicada em 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 29/12/2014.

COSTA, Áurea de Carvalho. **Regime de colaboração entre união, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil**. RBPAE, n. 26, n. 1, p. 105-121, jan/abr, 2010a. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19685/11469. Acesso em 28/12/2014.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Mario Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. **Federalismo cooperativo brasileiro**: implicações na gestão da educação municipal. Jornal de Políticas Educacionais, nº. 8, p. 14-23, julho-dezembro, 2010b. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n8_2.pdf. Acesso em: 17/10/2014.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; FRANÇA, Magna. **O federalismo e a educação no Brasil**: financiamento da educação básica e proposições da CONAE – 2010.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Apresentação**. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao. Acesso em: 17/10/2014a.

_____. **Dados Estatísticos**. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos. Acesso em 29/12/2014b.

FUENTES, André. **Países com mais adultos analfabetos**. 2014. Disponível em: http://veja.abril.com.br/blog/impavido-colosso/brasil-e-o-8-pais-com-mais-adultos-analfabetos-do-mundo/. Acesso em: 29/12/2014.

GADOTTI, Moarcir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** In: COANE 2014 - CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. PNE na articulação do sistema nacional de educação. Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Coletânea de Textos. 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/Impressos/ColetaneadeTextos.pdf. Acesso em: 19/12/2014.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito financeiro e educação.** O FUNDEB: natureza jurídica, regime de fiscalização e fixação de competências. 2011. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/revista-pgfn/revista-pgfn/ano-i-numero-i/arnaldo.pdf. Acesso em 29/12/2014.

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Educação no Brasil**. Disponível em: http://teen.ibge.gov.br/biblioteca/274-teen/mao-na-roda/1721-educacao-no-brasil. Acesso em: 29/12/2014.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **IDEB – Resultados e Metas**. Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=5118840. Acesso em: 29/12/2014.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. 2008. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma. Acesso em: 18/12/2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. **Introdução**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Organizadores). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira** (Dissertação). 2013. Disponível em: http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/29942/R%20-%20D%20-

%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1. Acesso em 18/12/2014.

PAMPLONA, Karla Marques. **Federalismo fiscal brasileiro e o impacto das transferências intergovernamentais no desenvolvimento regional**. In: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; TUPIASSU-MERLIN, Lise; CHICHOVSKY, Patrícia Blagitz. Constitucionalismo e direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2014.

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

REZENDE, Fernando. **A crise do federalismo brasileiro**: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Organizador). O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

TESOURO NACIONAL. **FUNDEB.** 2008. Disponível em: http://www.educacao.ma.gov.br/Documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Secretaria%20Nacional%20do%20Tesouro.PDF. Acesso em: 29/12/2014.

_____. **Estados e Municípios**. Transferências Constitucionais. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp. Acesso em: 29/12/2014.