

O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO A PARTIR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Polnei Dias Ribeiro

Universidade Federal do Espírito Santo

Agência financiadora: CAPES

polney@rdradvogados.com.br

Resumo: Este trabalho busca um estudo da correlação entre o federalismo brasileiro e as políticas públicas educacionais, tendo como elemento norteador e inovador as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal-STF. No decorrer da pesquisa serão feitas análises sobre os votos dos ministros do STF em relação às políticas educacionais e o pacto federativo, destacando-se os aspectos políticos e legais dos pronunciamentos, em especial, a peculiaridade do tratamento do tema educação pela Corte em relação a outras políticas públicas e ao próprio estado federal. A metodologia utilizada é a bibliográfica e documental.

Palavras-chave: federalismo; políticas públicas educacionais; supremo tribunal federal

INTRODUÇÃO

A educação, a partir da Constituição de 1988, ganhou grande destaque na ordem dos direitos fundamentais, integrando nossa Carta Política com inúmeras diretrizes e princípios norteadores das políticas públicas educacionais, tendo evidência, segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres de Brito, em 56 dispositivos na parte permanente e mais 40 nas Disposições Transitórias.¹

Esse fato, por si só, já justificaria um estudo mais aprofundado do sistema educacional, este como sistema normativo, em relação à Constituição Federal, a partir do Supremo Tribunal Federal-STF que é a Corte guardiã da ordem política-constitucional pátria.²

Mas o estudo não poderia se estabelecer somente a partir desses pontos, faltaria, para uma melhor compreensão de seus fundamentos últimos, um paradigma relevante na área de discussão acadêmica da educação, e esse seria o pacto federativo, tanto debatido nos estudos das políticas públicas educacionais (ARAÚJO, 2010; CURY, 2008; SOUZA, 2001; PINTO, 2007). Segundo Paulo Bonavides (*apud* BARACHO, 1986), o federalismo é considerado como super-Estado e repercute como tema de grande sedução para os estudiosos da Ciência Política, pois abrange uma pluralidade de aspectos.

Desta forma, a relevância da pesquisa está justamente na análise do sistema educacional, por suas políticas públicas, e o pacto federativo, tendo como elemento inovador o estudo de entendimento a partir dos julgados do Supremo Tribunal Federal-STF.

Para uma primeira visão da complexidade do tema e seu desafio em termos de entendimento diferenciado de outras áreas de políticas públicas em relação ao princípio federativo, vale à pena destacar trecho do voto proferido pelo ministro Carlos Ayres de Brito, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) 4.167:

[...] Entendo que numa macrovisão constitucional, a Constituição, em tema educação, sobretudo educação básica, consagrou um modelo de federalismo cooperativo, tanto financeira quanto tecnicamente. [...] Tudo nesses 96 dispositivos é transfederativo. Por que transfederativo? Porque abarcante de todas as esferas federativas brasileiras: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. [...] É que a autonomia dos Estados, Municípios e do Distrito Federal foi relativizada pela Constituição. A própria Constituição quebrantou a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na matéria.

È perceptível nas palavras do ministro que a educação não deve ser tratada como mais um assunto político-social, mas sim como um tema diferenciado de todos os outros, dada a sua importância a partir dos contornos traçados pela Constituição e pela sua própria importância no cenário das políticas públicas, o que faz com que a análise destas com o pacto federativo seja para além das simples questões de competências e de autonomia dos entes federados. Ouso inclusive antecipar que as políticas públicas educacionais quando analisadas pelo STF em face do pacto federativo tendem a ter uma abordagem mais política que a estritamente legalista-positivada, como poderemos perceber no decorrer desse estudo.

Neste contexto, este artigo buscará analisar os posicionamentos do STF em relação ao pacto federativo e as políticas educacionais, através de estudo bibliográfico e documental, sendo este a partir dos votos proferidos na Corte Constitucional.³

O FEDERALISMO, A (DES)CENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Não constitui nenhuma novidade se dissermos que o estado brasileiro, atualmente, optou pelo federalismo cooperativo ao invés do federalismo *dual*.

No entanto, independente da inovação, imprescindível que se analise pelo lado da Suprema Corte quais são os contornos e amplitudes desse novo pacto, até mesmo para nos proporcionar uma melhor visão do que seria a organização de um sistema educacional em regime de colaboração, conforme estabelecido pelo art. 211, da Constituição Federal de 1988.

O federalismo constitui tema complexo quando analisada as suas várias formas de organização dentro de cada Estado. As variações de grau e competências dão a cada qual um modo especial ou específico de entendimento e estudo. No entanto, destacam-se duas formas, que podemos denominar genéricas, apesar de serem específicas dentro do federalismo, que são a cooperativa e a *dual* (ou duplo).

Os Estados Unidos da América é o berço do federalismo e foi lá que se originou essa tão intrigante forma de estado. O federalismo para o povo norte-americano constituiu e ainda constitui um grande desafio, pois quando de sua origem nada se sabia sobre essa nova ordem de organização do estado.

Segundo Schwartz (1884, 63) “aqueles que estabeleceram a organização política americana estavam, todos, cientes de que o sistema federal criado por eles era uma invenção política da mais alta ordem. A forma de federação oferecida ao povo americano era nova em teoria e prática políticas”.

A partir da declaração de independência das 13 colônias norte-americanas, surgiu a necessidade dos estados, que nesta altura já gozavam de soberania, de reunirem-se para a consecução de uma política comum, principalmente no que tange ao resguardo das liberdades individuais de seus cidadãos.

Decorrente dessa necessidade, em 1781, foi assinado um tratado que ficou conhecido como “Artigos de Confederação” que criava os Estados Unidos Reunidos em Congresso que reuniu, em um regime confederativo, as colônias independentes norte-americanas.

No entanto, a reunião em Confederação não retirou dos Estados a soberania e independência o que gerou uma fragilidade no sistema, haja vista que cada estado podia a qualquer tempo se retirar da Confederação, passando assim a defender seus próprios interesses quando conveniente, em detrimento dos interesses do governo central.

Como assinalou em 1982 um membro da Corte Suprema dos Estados Unidos, o principal defeito da confederação era que o novo Governo nacional carecia do poder de compelir a ação individual. Em vez disto, o Governo central tinha de apoiar-se na cooperação dos legislativos estaduais para atingir objetivos nacionais. (SCHWARTZ, 1984, 63)

Foi nesse contexto fático que, em maio de 1787, os Estados percebendo a fragilidade do regime confederativo decidiram na Convenção de Filadélfia criar a forma federativa de organização do estado norte-americano, surgindo, neste momento, os Estados Unidos da América, como um Estado Federal.

A primeira forma de estado a ser adotada nos Estados Unidos da América foi a federalista *dual* que consistia em uma separação muito clara das competências e atribuições do governo central e dos governos estaduais, evoluindo, mais tarde, no século XX, para o regime cooperativo que garantia ao poder central maior autonomia e mais força, devida à maior concentração das decisões políticas.

O constitucionalista norte-americano, Bernard Schwartz (1984, 27) dizia que “de acordo com o conceito do federalismo duplo, o estado e a nação têm, cada um, sua própria área exclusiva de autoridade”.

As competências de cada ente federado eram muito bem definidas, na forma *dual*. À União foram dadas competências para atuação em assuntos que fossem caracterizados como de interesse geral ou que pudessem afetar toda a federação. Um detalhe muito importante na repartição de competências no Estado Norte-Americano é que as atribuições conferidas à União foram atribuídas pelos Estados, através da Constituição, ou seja, aquilo que não tivesse sido conferido ao poder central como de sua competência continuava reservado ao Estado-membro. A regra é que os Estados-membros têm competência para atuar em todos os assuntos, exceto naquilo que fora concentrado no poder central. No federalismo norte-americano ocorreu, em um primeiro momento, a centralização (ou melhor concentração) branda de determinados assuntos.

Para um estudo do federalismo brasileiro, essa comparação com o federalismo norte-americano é de suma importância para entendermos melhor o processo que comumente é conhecido como “(des)centralização”, bem como a essência das decisões proferidas pelo STF acerca das políticas educacionais e o pacto federativo.

Ao contrário dos Estados Unidos da América, no Brasil o fenômeno da repartição de competências foi inverso. Os poderes amplos estavam concentrados na União, ocorrendo uma atribuição de competências aos Estados-membros, ou seja, ocorreu uma desconcentração de competências da União para os Estados-membros. Neste aspecto, ao analisarmos a Constituição de 1988 percebe-se, claramente, que as áreas ou assuntos estratégicos foram atribuídos como de competência da União, tendo no máximo uma competência concorrente em relação aos demais entes federados. Ademais, ainda temos a peculiaridade de se ter o Município como ente federado, o que, na ordem mundial, é uma inovação brasileira e complica, ainda mais, o tão emaranhado entendimento do pacto federativo.

Segundo Dallari (1986) esse diferencial nos faz ser ainda mais cuidadoso ao analisar o pacto federativo e utilizarmos os parâmetros de locais e centrais, pois com esse reconhecimento da Constituição dado ao município como ente federado, normalmente quando falamos em governo local está se falando em município e não em estado.

Do mesmo modo, cuidado também deve ser conferido à “(dês)centralização” que não se confunde com a “(des)concentração política”. Quando falamos da descentralização como característica fundamental do federalismo estamos nos referindo à “desconcentração política”, pois esta sim é marca do estado federal, haja vista que, segundo Dallari (1986, 22), “uma característica importante para que se compreenda o sentido inovador e o alcance do federalismo é a desconcentração do poder político, que é muito mais do que a simples descentralização administrativa, a qual também pode ocorrer num Estado Unitário”.

Para Marta Arretche (2002, 27), “embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização –, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas”.

Conclui dizendo que

a distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART *apud* ARRETICHE, 2002, 27-28)

Ademais, no Brasil temos um federalismo baseado no regime de cooperação (ou colaboração), da mesma forma que atualmente se têm nos Estados Unidos da América que deixou de ser *dual* e passou para esse novo regime.

Essa tipicidade do federalismo brasileiro, principalmente no que concerne a autonomia dos municípios, é que faz com que não se tenham posições tão definidas quando discutimos o

tema. Essa diversidade de entendimentos acerca do pacto ou princípio federativo está presente tanto nos estudos acadêmicos quanto no Supremo Tribunal Federal.

Em vastas ações julgadas pelo Excelso Pretório⁴, o pacto federativo é amplamente discutido e questões importantes são trazidas aos debates da Corte, principalmente quando são relativas a invasão de competências.

Convêm atentarmos para a manifestação proferida pelo ministro Octavio Gallotti, em voto proferido na ADI 1.749, que tratava da constitucionalidade da Emenda Constitucional 14/96, disciplinadora do FUNDEF.

Nítida e acentuadamente evoluiu, a nossa Federação, do dualismo clássico de 1891, para o tipo solidário ou cooperativo que hoje ostenta, e de que são elementos característicos (no que interessa especialmente à tese proposta pelos autores), tanto o próprio sistema de transferências tributárias, adotado a partir da Emenda nº 18, de 1965, à Constituição de 1946, como significativo postulado da colaboração entre União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios na organização de seus sistemas de ensino, reveladoramente inscrito no art. 211 do texto original da de 1988. Não vejo como se possa, dentro desse quadro constitucional, reputar hostil, à forma federativa de Estado, a simples redistribuição de receitas e encargos, fixada para dez anos, pelo Ato das Disposições Transitórias de 1988, a fim de passar, agora, a vigorar no decênio que principia a promulgação da Emenda nº 14, de 1996. (Voto Min. Octavio Gallotti na ADI 1.749)

Em ocasião diversa, quando do julgamento da ADI 2.544, que tratava da competência comum para proteção dos bens de valor arqueológico, o ministro Sepúlveda Pertence, ao tratar do regime de federalismo de cooperação aplicável da mesma forma à educação diz que

Ora, a Constituição – dando espaço ao federalismo cooperativo – inclui no rol das competências comuns às três esferas da federação a proteção do patrimônio cultural do país. [...] Cuida-se de competências que substantivam incumbência e responsabilidade, assim, de natureza qualificadamente irrenunciável. [...] De qualquer modo, regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. (Voto Min. Sepúlveda Pertence na ADI 2.544)

O entendimento destacado demonstra a importância do regime de competências comuns e do regime de colaboração, pois atribui aos entes federados o dever conjunto de tratamentos dos assuntos referentes a essas mesmas competências, sem a possibilidade de exclusão. O art. 23 da CF/88 guarda importância no sentido de evitar que determinado ente se escuse, ou transfira a outro uma obrigação imposta a todos, é uma forma de manter a unidade quanto a preservação e a fomentação de direitos, no caso, fundamentais.

È nesse sentido que o Supremo Tribunal Federal ganha importância, pois é a partir dessa Corte que teremos a garantia da manutenção da ordem constitucional em um estado federal, haja vista que funciona como órgão garantidor da não supremacia de determinado ente sobre o outro.

Em um estado federal a presença de uma Corte Constitucional é imprescindível à manutenção das garantias e prerrogativas emanadas da Carta Política, pois é por esse órgão que se exerce o controle de constitucionalidade para a garantia da paz de governo e de estado.

Como bem disserta Dallari (1986, 53) “do ponto de vista do federalismo como processo, há o reconhecimento de uma multiplicidade de governos, atuando conjugados e procurando ser harmônicos”.

Nas decisões emanadas da Suprema Corte pátria não temos apenas um aspecto jurídico considerado, mas, acima de tudo, questões políticas que implicam diretamente na preservação da ordem constitucional e manutenção do estado federal sustentado pela Constituição. O Supremo Tribunal Federal é, em sua essência, e não poderia ser diferente, um órgão político.

O Ministro Evandro Lins e Silva em discurso de posse do Ministro Xavier de Albuquerque no STF, em 1981 disse

o modelo que inspirou nosso Supremo Tribunal, não esqueçamos, é a Corte Suprema dos Estados Unidos. A nosso ver, o legislador brasileiro esteve bem inspirado no momento em que adotou, em nosso país, aquilo que fora na verdade uma genial formulação do constituinte americano: a criação de uma corte de justiça com funções políticas [...].” (BAHIA, 2009, 54)

Por isso que ao examinarmos as decisões proferidas pela nossa Corte Constitucional devemos extrair e conjecturar as questões políticas que ali estão sendo consideradas, não se fechando apenas num aspecto de legalidade ou de hermenêutica (técnica de interpretação) jurídica, sob pena de desvirtuarmos a real essência de suas manifestações.

É dessa forma que quando nos deparamos com uma decisão ou voto de um ministro do STF, como o proferido pelo ministro Menezes de Direito, percebemos, de pronto, uma preservação dos institutos da ordem política-constitucional e não a estritamente jurídico-legal.

E nós sabemos que a fixação desse piso nacional salarial tem um grande objetivo de dar consequência específica aos princípios que a Constituição impôs no artigo 206 no que concerne à valorização do magistério. E nós sabemos que ao longo do tempo, lamentavelmente, o magistério foi perdendo substância, exatamente porque a sua remuneração não foi mantida compatível com a função que exerce, seja no primeiro grau, seja no segundo grau, isso significou, de maneira absoluta, uma queda forte, sensível na qualidade do ensino ministrado, que repercutiu até hoje com as consequências que nós todos conhecemos. O objetivo, portanto, da lei é exatamente o de fortalecer a atividade do magistério e fortalecer com a valorização do professor. E a valorização do professor significa conceder-lhe um status adequado na sociedade em que ele vive, para que ele possa alcançar os bens e os serviços necessários à sua subsistência e à tranquilidade na ministração da educação brasileira. Portanto, não existe nenhuma inconstitucionalidade no que concerne à fixação do piso nacional salarial. (Voto min. Menezes de Direito na ADI 4.167)

O SISTEMA EDUCACIONAL, O PRINCÍPIO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tratar da educação como política pública traz à tona inúmeros pontos de complexidade quanto à sua efetivação, principalmente quando analisada a partir de um ponto tão importante e indissociável que é o pacto federativo constante de nossa Constituição Federal.

A partir dessa ideia, as políticas públicas como forma de efetivação do direito à educação, a partir do Estado, ganha destaque no seio da legalidade (como a sua constitucionalidade) e também no que tange aos fins do interesse público.

Como bem disse Werner Jaeger (1973, 4)

A estrutura de toda a sociedade assenta nas leis e normas escritas e não escritas que as unem e unem os seus membros. Toda a educação é assim o resultado da consciência viva duma norma que rege uma comunidade humana, quer se trate da família, duma classe ou duma profissão, quer se trate dum agregado mais vasto, como um grupo étnico ou um estado.

No mesmo sentido Giles (1987, 20):

O próprio andamento e até a existência do processo educativo dependem do Estado, pois, por um lado o homem só se realiza integrando-se na ação de conjunto que é o Estado; por outro, só pode alcançar a sabedoria se o Estado for ordenado para isto. O processo educativo e sua eficácia dependem da constituição do Estado. Conseqüentemente, a primeira finalidade do Estado consiste em formular e executar o processo educativo – e este visa, antes de tudo, formar o bom cidadão.

Com essa configuração de efetivação do direito a partir de políticas públicas estatais exteriorizadas por medidas legislativas oriundas da União, dos Estados ou dos Municípios, as políticas educacionais e o federalismo são constantemente debatidos por estudiosos da área de educação, conforme já exposto, conotando, em razão de sua vasta correlação de forças, até mesmo uma possível situação de incompatibilidade, dada a nossa formação sistemática educacional (de vários sistemas) e a repartição de competências estabelecida pela Constituição de 1988.

Essa possível incompatibilidade, às vezes, é desencadeada apenas em decorrência de situações pontuais, interesses locais e regionais que diferem dos interesses gerais ou centrais, ficando mais nítida a partir de programas e projetos oriundos da União (MEC) que são lançados aos demais entes federados como forma de política de descentralização administrativa da educação.

A suposta circunstância conflitua se dá pela nossa organização estatal e pelas competências positivadas em nossa Carta Política no que tange ao(s) sistema(s) educacional(ais), que atribuem à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF/88), a competência comum com os entes federados na fomentação da educação (art. 23, V, da CF/88) e a competência concorrente entre a União, Estados e Distrito federal (art. 24, IX, da CF/88), merecendo destacar que o município fica fora dessa última competência⁵. Quando fazemos uma primeira análise rasa dessas competências estabelecidas pela Constituição de 1988 podemos até vê-las como incoerentes, uma vez que temos um mesmo tema (educação) sendo objeto de competência privativa, comum e concorrente. Essa correlação trazida pela Constituição é que gera uma complexidade no entendimento de determinados casos concretos, como se vê em alguns julgados do Supremo Tribunal Federal.⁶

Todas essas diretivas competênciais derivam da forma de estado federal que tem, dentre seus alicerces, uma separação de atribuições (competências) entre seus entes federados. Para Ferreira (1954, 72), “resume-se o sistema federal brasileiro na coexistência, dentro da União, que goza de soberania, de Estados e Municípios, que gozam de autonomia, ou seja, do governo próprio do que lhe é próprio”.

Essa separação de poderes tende a garantir a cada ente a sua autonomia, sem interferência nas suas áreas específicas de competência, proporcionando um exercício de “soberania” nesses contornos.

na doutrina clássica anglo-americana do federalismo, a divisão de poderes entre o estado federal e os estados membros garante a um e aos outros plena soberania no domínio apropriado a cada um. O exercício dos poderes federais não deve invadir a área dos poderes reservados aos estados membros. E vice-versa. (PINTO *apud* SCHWARTZ, 1984, 26)

Dentro das linhas estritamente teórico-jurídicas do federalismo, a organização estatal não vislumbra grandes problemas que não possam ser solucionados a partir das premissas constitucionais. O grande problema está nos casos concretos, no modo empírico. Segundo Rosa Maria Godoy Silveira (1978) os debates sobre o tema não podem ser realizados por uma pura perspectiva político-jurídica, isolando-se da discussão os aspectos sócio-econômicos, e resumindo-se a uma questão de localismo *versus* centralismo. Vai muito além disso, passa por circunstâncias práticas e mecanismos de funcionamento concreto.

E nesse aspecto prático é que vemos a grande discussão na área de políticas educacionais, podendo ser citado, por exemplo, a guerra travada em torno da lei do piso nacional dos professores que chegou ao Supremo Tribunal Federal, através a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI-MC 4.167) proposta por alguns Estados da federação que alegaram, dentre outros aspectos, infração ao princípio federativo gravado na Constituição de 1988.

Existem imensuráveis interesses em jogo, passando desde o de cunho político-partidário até o de resguardo da ordem política-constitucional, neste caso, representada pela intocabilidade do pacto federativo intitulado pelo art. 60, §4º, I, da CF/88.⁷

Ao analisarmos, por exemplo, o debate estabelecido em torno da referida lei do piso nacional do magistério, perceberemos nitidamente que as controvérsias se dão nas estritas bases da competência de cada ente em estabelecer suas políticas públicas, no caso, as educacionais. Na ementa do acórdão⁸ proferido no julgamento da ADI-MC 4.167 ficam claros os contornos em que foram travadas as discussões plenárias no STF.

[...] Suposta contrariedade ao pacto federativo, na medida em que a organização dos sistemas de ensino pertinentes a cada ente federado deve seguir regime de colaboração, sem imposições postas pela União aos entes federados que não se revelem simples diretrizes [...] Plausibilidade, ainda, da pretensa invasão da competência do ente federado para estabelecer o regime didático local, observadas as diretrizes educacionais estabelecidas pela União [...] (Ementa ADI-MC 4.167)

Na ocasião, o Ministro Joaquim Barbosa, relator da mencionada ADI-MC 4.167, ao analisar o pedido liminar (medida cautelar), demonstra a complexidade do assunto, bem como o possível antagonismo que se pode ter entre o princípio federativo, partindo de norma da União, e os interesses locais ou regionais. É algo que deve ser visto com cautela, sob pena de desvirtuar o pacto federativo ou de reprimir políticas sociais de interesse da nação.⁹

Antes de examinar a medida cautelar requerida, considero relevante ressaltar a especial importância da matéria tratada nestes autos. A meu sentir, encontram-se em jogo as justas expectativas de instituições que não ocupam posições antípodas. Não é crível presumir que os estados federados se oponham à redução das desigualdades regionais, com a melhoria das condições sob as quais são prestados os serviços de educação pública. De forma semelhante, não se pode afirmar que a União e o grande número de potenciais beneficiados pelas normas impugnadas – os professores públicos – neguem eficácia prática ao pacto federativo e, tão importante quanto, aos valores que a austeridade fiscal e o respeito ao papel do orçamento salvagam no regime republicano. (trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI-MC 4.167, que trata da (in)constitucionalidade da lei de piso salarial do magistério)

Reiterando a importância do tema educação, inclusive visto pelo próprio STF, a análise dos casos que envolvam o pacto federativo ganham contrastes diferenciados na Corte Suprema, até mesmo porque, como já mencionado pelo Ministro Ayres de Brito, a Constituição deu um caráter especial no tratamento do direito à educação no país, dispensando mais de 90 dispositivos para disciplinar tal tema na condução das políticas públicas.

É justamente nesse aspecto privilegiado do tratamento dado à educação pela Constituição que surgem as divergências nas análises das políticas públicas e o pacto federativo, quando aquelas são originadas pela União.

No entender do próprio ministro Carlos Ayres de Brito, ao interpretar leis educacionais em consonância com o pacto federativo deve-se adotar uma técnica (hermenêutica)¹⁰ diferenciada, dada a singularidade da educação em meio à ordem constitucional.

Estou passando em revista esses dispositivos constitucionais e até princípios para que se tenha uma idéia de que a educação exige uma hermenêutica diferenciada no espectro federativo. No espectro federativo, o tema educação exige de todos nós, guardiões da Constituição, uma hermenêutica diferenciada (ADI 4.167)

Essa é uma típica situação de conflito estabelecido entre o poder central (União) e os poderes locais (Estados e Municípios) que demonstra quanto é complexa a adoção de políticas públicas em um estado federado que privilegia o federalismo cooperativo.

Segundo Buzaid (1971) o federalismo cooperativo, ou federalismo contemporâneo, parte do princípio da suplementação das deficiências dos Estados, através de atribuição de maiores poderes ao poder central para intervir, por meio de políticas nacionais centrais, com o fim de desenvolvimento integrado entre as regiões. O federalismo não visa a erradicação das diversidades regionais, mas sim uma convivência harmônica através de uma missão geral de um todo composto em unidades.

O federalismo objetiva a consecução e manutenção de ambas, a unidade e a diversidade. Quando se trata de discutir o federalismo, é um erro considerar unidade e diversidade como opostos [...] Basicamente a federação pretende a unidade da diversidade, procurando unir entidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhe certa homogeneidade. Mas, ao mesmo tempo, pretende que essa unidade preserve a diferenciação entre os elementos componentes da federação, respeitando a identidade cultural e política de cada um. (DALLARI, 1986, 51)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um estado federal como o Brasil que adota o regime federativo de cooperação, tendo em seu contexto histórico de formação uma crescente centralização do poder político, não poderia ser diferente as constantes alegações de interferência ou infringência ao pacto federativo que acabam por desaguar no Supremo Tribunal Federal.

De tudo isso, o que se percebe a partir da análise das decisões do STF acerca do pacto federativo em assuntos que se inter-relacionam, direta ou indiretamente, com o sistema educacional, é que não se tem em voga, num plano imediato, as questões estritamente legalistas positivadas, mas um aprofundado exame dos desdobramentos político-constitucionais, considerados os seus aspectos de políticas públicas garantidoras ou fomentadoras de direitos fundamentais elencados na Carta Constitucional.

Essa relação se dá como forma de fazer valer, acima de tudo, mas dentro dos contornos aceitáveis do pacto federativo, uma política nacional que a partir de suas consequências de harmonização das questões regionais possa fazer valer o real escopo do regime do estado federal que é a harmonização dos interesses em prol de um bem comum da Nação.

Neste contexto, como já referido, mas devendo ser frisado, o papel do STF na análise das questões que a ele são levadas é, acima de tudo, direcionado à manutenção da harmonia política-constitucional entre os entes federados, garantindo o cumprimento dos preceitos emanados da Constituição Federal, em especial, no presente caso, o direito fundamental à educação, que deve ser fomentado através de políticas públicas, sejam elas originadas do poder central ou dos poderes locais.

NOTAS

- 1 Voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) 4.167. O voto é a manifestação escrita de cada ministro e constitui o entendimento adotado pelo magistrado em determinada matéria que encontra-se em julgamento. O voto traz em seu conteúdo os fundamentos e argumentos que embasam o posicionamento do julgador quanto ao tema discutido
- 2 O termo comumente utilizado é “ordem constitucional”, no entanto, tendo em vista os desdobramentos que advieram deste estudo, preferimos utilizar, desde o início, “ordem política-constitucional”
- 3 Os posicionamentos são referentes aos votos dos ministros, não representando, necessariamente, que seja o posicionamento institucional.
- 4 Ações julgadas ou em trâmite no STF: ADI-MC 4167; ADI 2544; ADI 1749; ADI 1950; ADI 307; ADI 682; ADI 1266; ADI 1399; ADI 1698; ADI 2407; ADI 2447; ADI 2501; ADI 2667; ADI 3098; ADI 3669; ADI-MC 1511; RE 436996; RE 594018

- 5 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- 6 Ações julgadas ou em trâmite no STF: ADI-MC 4167; ADI 2544; ADI 1749; ADI 1950; ADI 307; ADI 682; ADI 1266; ADI 1399; ADI 1698; ADI 2407; ADI 2447; ADI 2501; ADI 2667; ADI 3098; ADI 3669; ADI-MC 1511; RE 436996; RE 594018
- 7 Art. 60. [omissis]
§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
- 8 O acórdão é uma decisão de órgão judicial colegiado, normalmente proferida por tribunais. Ementa do acórdão é o resumo da decisão.
- 9 Utilizo o termo nação, uma vez que essa política foi objeto de deliberação do Congresso Nacional que tem entre seus membros representantes do povo (câmara) e representantes dos interesses dos estados-membros (senado), democraticamente eleitos.
- 10 A hermenêutica, em síntese, consiste em técnicas de interpretação jurídica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil*. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010;
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, nº 40, junho/1999;
- _____. *Relações federativas nas políticas sociais*. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, nº 80, p. 25-48, setembro/2002;
- BAHIA, Saulo José Casali. *Análise comparativa dos sistemas judiciários brasileiro e norte-americano*. In: Revista do CEPEJ. nº 10, jan-jun/09. UFBA. 2009
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986;
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2010;
- BUZAID, Alfredo. *O estado federal brasileiro*. Brasília: Ministério da Justiça, 1971
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa*. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008;
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986
- FERREIRA, Waldemar Martins. *História do Direito Constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954.
- GILES, Thomas Ransom. *História da Educação*. São Paulo: EPU, 1987;
- HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993;
- JAEGER, Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. São Paulo: Editora Herder, 1973;
- LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University, 1999;
- PINTO. *La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, 1951
- PINTO, José Marcelino de Rezende. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1984;
SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanism e federalismo*. Brasília: UFPB, 1978;
SOUZA, Celina. *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. Dados-Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, p. 513-560, 2001;
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pesquisa jurisprudencial*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 29 nov. 2010
TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.