

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CAIO GAMA MASCARENHAS

**DIREITO À EDUCAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E REPARTIÇÃO DE ICMS  
POR LEI ESTADUAL:  
um estudo sobre desempenho, finanças e “ICMS Educacional”**

CAMPO GRANDE

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CAIO GAMA MASCARENHAS

**DIREITO À EDUCAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E REPARTIÇÃO DE ICMS  
POR LEI ESTADUAL:  
um estudo sobre desempenho, finanças e “ICMS educacional”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Dra. Lídia Maria Ribas.

CAMPO GRANDE

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CAIO GAMA MASCARENHAS

**DIREITO À EDUCAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E REPARTIÇÃO DE ICMS  
POR LEI ESTADUAL:  
um estudo sobre finanças, desempenho e “ICMS educacional”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável.

**Banca Examinadora**

**Orientador (a):** Profa. Dra. Lídia Maria Ribas      **Instituição:** UFMS  
**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_  
**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_  
**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

CAMPO GRANDE

2020

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, Maria José Rodrigues Gama Mascarenhas e Eustáquio Vieira Mascarenhas.  
À minha esposa, Mariana Teixeira Thomé. A todos que lutam diariamente por um ensino público digno.

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma página de agradecimentos é sempre um exercício de memória e respeito. É preciso memória para recordar de todo o processo que levou à pesquisa (antes e durante). É preciso respeito por todas aquelas pessoas que se fizeram presentes durante esse processo e auxiliaram para o presente resultado. Nomear aqueles a quem se deve agradecer é difícil tarefa, porquanto se peca pela omissão. Às vítimas de minha omissão, peço desculpas e acuso apenas a falta de memória (não de respeito).

O primeiro agradecimento vai aos meus pais, de quem recebi a melhor educação possível. A principal educação é a de casa – local da formação moral da pessoa e onde se formam as competências socioemocionais. Quanto à educação formal, sou eternamente grato a cada centavo pago na minha educação. Gastos estes que não se limitaram às mensalidades escolares (incluindo gastos universitários) e ao material escolar – foram duas décadas marcadas por professores particulares (pois fiquei em recuperação e prova final em todos os anos da quarta série do ensino fundamental até o terceiro ano do ensino médio) e cursinhos de todos os tipos. Há, ainda, os “gastos emocionais”: a paciência de criar dois filhos (o maior gasto de todos) e o fato de ter de programar todas as viagens de família para datas posteriores às provas de recuperação. Outro apoio imprescindível foi o da minha esposa, Mariana Teixeira Thomé. Tive o privilégio de ter o apoio, amor e companheirismo de uma esposa acadêmica, que revisou, criticou e deu valiosos apontamentos em muitos de meus textos. À minha irmã, Juliana, que já foi minha professora particular por um curto período. Se hoje sou procurador do Estado do Mato Grosso do Sul, é em razão deles. Aos meus pais, esposa e irmã, minha eterna dívida, gratidão e amor.

Além de minha família, agradeço à minha orientadora, Lídia Maria Ribas (UFMS), por toda confiança depositada em mim e por ter acreditado na minha pesquisa. Orientou-me, ouviu-me, incentivou-me, apoiou-me e advertiu-me sempre com uma serenidade ímpar. Agradeço, ainda, aos demais professores do programa de mestrado em Direito da UFMS. Agradeço, em especial, aos professores Vladimir Oliveira da Silveira (UFMS e PUC-SP) e Antônio Hilário Aguilera Urquiza (UFMS), cuja influência no meu trabalho, e em minhas reflexões, é maior do que eles imaginam. Aos professores Estevão Horvath (USP) e Sandro Rogério (UFMS), pela disponibilidade e pelas valiosas sugestões para a presente pesquisa. Ao professor Roberto Caldas (UNINOVE), pelas inúmeras críticas construtivas feitas ao presente trabalho.

Ao amigo economista, João Paulo Santos de Carvalho, por todas as valiosas discussões transdisciplinares que deram enorme contribuição à presente pesquisa. Ao colega acadêmico, Hendrick Pinheiro da Silva, que me auxiliou pacientemente com sua experiência em pesquisa em Direito Financeiro desde os estágios iniciais do presente trabalho.

Agradeço, ainda, aos colegas de mestrado. Em especial, aos amigos Geraldo Furtado de Araújo Neto, Daniela Estolano Francelino, Aldo Almeida Nunes Filho e Débora Suemi Shimabukuro Casimiro pelas inúmeras discussões e ajudas.

## RESUMO

Do montante de ICMS arrecadado pelos Estados brasileiros, 25% (vinte e cinco por cento) é distribuído aos Municípios. Desses 25% (vinte e cinco por cento), os Estados são responsáveis por definir as regras de distribuição de 7,25% (sete vírgula vinte e cinco por cento) do ICMS que é transferido aos Municípios, sendo que os outros 18,75% (dezoito vírgula setenta e cinco por cento) seguem o critério do Valor Adicionado Fiscal (VAF). Alguns Estados alteraram suas leis para que a distribuição seja realizada em função do desempenho dos Municípios na área de educação, com o intuito de incentivá-los a melhorarem seu desempenho em busca de um maior repasse de receita fiscal. A proposta da pesquisa é trazer uma perspectiva do financiamento da educação sob uma perspectiva transdisciplinar, relacionando estudos empíricos que demonstram os impactos de certos incentivos sobre comportamentos de gestores públicos e o desempenho de alunos da rede pública. Vinculada ao PPGD da UFMS, a linha de pesquisa do trabalho é: “Direitos fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável”. Nesse sentido, inquire-se: Quais os modelos de ICMS Educacional que podem auxiliar na melhora dos padrões de qualidade da educação pública básica? Para se responder ao problema de pesquisa, utilizam-se estudos sobre impactos socioeconômicos de leis e políticas públicas na área da educação básica. Por meio da metodologia de revisão bibliográfica e análise documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, o trabalho está dividido em três capítulos, nos quais se debate: o direito à educação de qualidade enquanto liberdade individual e prestação social; a relação entre federalismo e financiamento de direitos; e, por fim, o ICMS Educacional e finanças intergovernamentais. Utiliza-se, ao longo do trabalho, o método comparativo, tentando encontrar semelhanças e diferenças entre modelos normativos de financiamento da educação pública, padrões de comportamentos e fenômenos financeiros. Dentro do federalismo cooperativo fiscal, estudam-se inicialmente os impactos do ICMS Educacional nos Estados de Minas Gerais e Ceará. Estudos indicam que a legislação do ICMS implementada pelo Estado do Ceará exigiu maior iniciativa de gestores em relação à legislação do Estado de Minas Gerais, gerando melhores impactos tanto na universalização e municipalização do ensino, quanto na qualidade de ensino. Na sequência, analisam-se os fundamentos das finanças públicas da educação e os limites do financiamento baseado em desempenho. Por fim, são apresentadas algumas propostas de novos modelos de financiamento educacional.

**Palavras-chave:** ICMS Educação; capital educacional; princípio da eficiência econômico-social; transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado; desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

Of the amount of ICMS tax revenue collected by the Brazilian states, 25% is distributed to the municipalities. Of these 25%, the states are responsible for defining the distribution rules of 7.25% of the ICMS that is transferred to the municipalities, the other 18.75% follow the criterion of fiscal value-added (FVA). Some states have changed their laws so that the distribution is carried out according to the educational performance of the municipalities in order to encourage them to improve their quality of public service in search of a greater transfer of tax revenue (popularly called “educational ICMS”). This research aims to present a perspective on the financing of education from the point of view of a transdisciplinary doctrine, bringing empirical studies that demonstrate the impacts of certain incentives on public managers' behaviors and the performance of public school students. Within the UFMS PPGD, the chosen line of research is: “Fundamental Rights, Democracy and Sustainable Development”. In this sense, we ask: Which models of ICMS tax revenue transfers can help improve the quality standards of basic public education? To answer the question, we use studies on socio-economic impacts of laws and public policies in the area of basic education. Through the methodology of bibliographic review and document analysis, with a qualitative and quantitative approach, the work is divided into three chapters: the right to quality education as public freedom and social provision; the relationship between federalism and financing of rights; and, finally, educational ICMS and intergovernmental finance. Throughout the research, the comparative method is used, trying to find similarities and differences between normative models of public finances on education, behavior patterns and phenomena. Within the fiscal cooperative federalism, we study the impacts of educational ICMS in the states of Minas Gerais and Ceará. Several studies indicate that the ICMS legislation implemented by the state of Ceará required greater proactivity of managers in relation to the legislation of Minas Gerais. The legislation of Ceará generated better impacts both in the universalization and municipalization of education, as well as in the quality of education. Posteriorly, we analyse the fundamentals of public finance in education and the limits of performance-based financing. Finally, some proposals for new models of educational financing are presented.

**Keywords:** ICMS tax revenue to education; educational capital; social and economic efficiency principle; performance oriented transfers; sustainable development.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Applying a Results-Based Chain to Education.....	194
<b>Figura 2</b> - Metodologia de cálculo do IQE-CE .....	198
<b>Figura 3</b> - Custeio de serviços e incentivos na cadeia de finanças educacionais .....	205

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	AÇÃO Direta de Inconstitucionalidade
ACO	Ação Cível Originária
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CEBDS	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável.
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
CF/88	Constituição Federal de 1988
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NCLB	<i>No Child Left Behind</i>
OAS	<i>Organization of American States</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i>
PNE	Plano Nacional de Educação
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TJMS	Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul
UE	União Europeia
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNINOVE	Universidade Nove de Julho
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: LIBERDADE INDIVIDUAL E PRESTAÇÃO SOCIAL .....	19
1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E AS DIFICULDADES DE FINANCIAMENTO .....	23
1.2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO .....	32
1.3 EQUIDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM .....	36
1.4 LIBERDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM .....	39
1.5 ENSINO DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO – ENTRE O CAPITAL EDUCACIONAL, A CAPACIDADE HUMANA E A SUSTENTABILIDADE.....	47
1.5.1 Educação e o capital educacional: a perspectiva produtivista.....	48
1.5.2 Educação, capacidade humana e desenvolvimento socialmente inclusivo: a perspectiva civil democrática .....	54
1.5.3 Educação e etnodesenvolvimento: a perspectiva culturalista.....	63
1.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR ( <i>ACCOUNTABILITY</i> ESCOLAR) .....	69
1.6.1 <i>Accountability</i> escolar nos Estados Unidos da América .....	74
1.6.2 <i>Accountability</i> escolar no Brasil.....	78
2 FEDERALISMO, DIREITOS E FINANCIAMENTO .....	81
2.1 BREVES NOÇÕES TEÓRICAS DO ESTADO FEDERAL.....	82
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA – DO FEDERALISMO DUAL NO ESTADO LIBERAL DE DIREITO AO FEDERALISMO COOPERATIVO NO ESTADO SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO... ..	90
2.3 FUNDAMENTOS DO ESTADO FEDERAL E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS.....	102
2.4 FEDERALISMO FISCAL E FINANCIAMENTO DE DIREITOS .....	110
2.4.1 Noções introdutórias de Federalismo Fiscal .....	111
2.4.2 Federalismo competitivo e o livre mercado .....	117
2.4.3 Federalismo fiscal e teoria da constituição financeira.....	119
2.4.4 Planejamento, cooperação e transferências intergovernamentais .....	122
2.4.5 Transferências intergovernamentais e os fundos de participação .....	128
2.4.6 Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado .....	134
2.4.7 Autonomia federativa, escolhas políticas e as transferências intergovernamentais .....	145
2.5 FEDERALISMO COOPERATIVO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	148
3 ICMS EDUCACIONAL E FINANÇAS INTERGOVERNAMENTAIS .....	155
3.1 MUNICÍPIOS BRASILEIROS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	159
3.2 O CRITÉRIO DO VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) PARA REPASSE DE COTAS DE ICMS.....	164

3.3 O CRITÉRIO DA LEI ESTADUAL PARA REPASSE DE COTAS DE ICMS .....	168
3.4 O ICMS EDUCACIONAL .....	170
3.5 MINAS GERAIS E O REPASSE LEGAL DE ICMS PELO CRITÉRIO EDUCAÇÃO – LEIS ESTADUAIS Nº 12.040/1995 E 18.030/2009 (LEI “ROBIN HOOD”).....	172
3.6 CEARÁ E O REPASSE LEGAL DE ICMS PELO CRITÉRIO EDUCAÇÃO – LEIS ESTADUAIS Nº 12.612/1996 E 14.023/2007 .....	177
3.7 REFLEXÕES SOBRE OS MODELOS DE ICMS EDUCACIONAL .....	183
3.8 ENTENDENDO OS FUNDAMENTOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO .....	193
3.9 OS LIMITES DO FINANCIAMENTO POR DESEMPENHO EDUCACIONAL.....	207
3.9.1 Os limites constitucionais.....	207
3.9.2 Os limites práticos e educacionais: indicadores e exames padronizados .....	212
3.9.3 O Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES).....	221
3.10 PROPOSTAS DE NOVOS MODELOS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL.....	226
3.10.1 Os primeiros passos: diagnóstico das deficiências e do nível de municipalização .....	227
3.10.2 Indicador de metas do Plano Nacional de Educação.....	228
3.10.2 Indicador de gastos tributários em educação (renúncia de receitas) .....	229
CONCLUSÕES.....	234
REFERÊNCIAS .....	243

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem falhado constantemente em oferecer uma educação de qualidade para crianças, jovens e adultos. Resta saber quais instrumentos políticos, jurídicos e financeiros o país possui para reverter tal situação. O foco deste trabalho concentra-se no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de nº 4, da Agenda 2030, qual seja, “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (ONU, 2015).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, em seu artigo 26º, já concebia o direito à instrução na sua conotação clássica individual, acoplando-lhe, também, uma finalidade social. No plano interno, a Constituição brasileira incorporou os preceitos fundamentais básicos da educação no caput do artigo 6º e em algumas normas do Capítulo III do título “Da Ordem Social” (artigos 205 e seguintes, da CF). Ressalta-se a fundamentalidade material de tais normas, permitindo – conseqüentemente – a sua classificação como cláusulas pétreas.

O federalismo cooperativo fiscal em prol da educação busca seu fundamento no parágrafo único, do artigo 23, da Constituição Federal, segundo o qual “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”. Legitima-se a cooperação entre Estados e Municípios, logo, para assegurar o direito indisponível à educação de qualidade, incentivando a colaboração da sociedade para a obtenção do pleno desenvolvimento da pessoa cidadã e qualificada para o mercado de trabalho (artigo 205, da Constituição).

Um dos maiores desafios da gestão pública é encontrar a melhor forma de direcionar, de maneira eficiente e efetiva, as receitas tributárias para a rede pública de educação. Não basta o gestor público ser eficaz e eficiente na alocação de verbas na rede pública de ensino – deve igualmente buscar a equidade nas oportunidades de aprendizagem em seu território. Tal desafio torna-se ainda mais complicado quando se considera o seguinte: eficiência e equidade podem ser vistas como elementos opostos em uma equação. Uma política pública pode ser justa, mas ineficiente (a exemplo do SUS). Por outro lado, uma política pode ser economicamente eficiente, mas injusta socialmente (a exemplo de tributos que não atendem ao princípio da capacidade contributiva). No entanto, se as receitas são insuficientes e os gastos são ineficientes, certamente, a equidade ficará prejudicada.

O que se busca, no caso, não é somente maior investimento na educação pública

básica, mas principalmente um investimento com qualidade. O foco do presente trabalho está no estudo da qualidade dos gastos. Nota-se uma relação intrínseca da educação com o desenvolvimento sustentável. Nessa linha de raciocínio, a ONU elaborou, em 2015, a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável – um documento contendo 17 objetivos para obtenção do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). O 4º objetivo dessa lista é: “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. A educação, enquanto fator de desenvolvimento sustentável, compatibiliza-se com os preceitos constitucionais da ordem econômica (artigo 170 e seguintes, da CF); e, no plano internacional, com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU (2015).

Na educação pública básica, a discussão acerca das políticas públicas inicia-se no federalismo cooperativo. Políticas educacionais nacionais são elaboradas pela União para execução por Estados, Municípios e Distrito Federal – ficando a estes a incumbência de adaptar tais políticas às suas peculiaridades locais. No federalismo fiscal, o foco na cooperação não é diferente: receitas vinculadas e fundos especiais são as principais fontes de financiamento do ensino público escolar, sendo que as atribuições constitucionais para execução de serviços públicos nos ensinos infantil, fundamental e médio recaem predominantemente sobre Estados, Municípios e Distrito Federal. A discussão contida neste estudo possui importância fundamental se se considerar que o prazo de vigência do FUNDEB (artigo 60, do ADCT), principal política de financiamento da educação básica, findar-se-á em 2021. É de fundamental importância a discussão dos próximos passos para o financiamento da educação pública básica.

O foco do presente trabalho é o popularmente chamado de “**ICMS Educacional**” ou **ICMS Educação**. Cuida-se de distribuição de receita de ICMS aos Municípios conforme critérios educacionais previstos em lei estadual (artigo 158, parágrafo único, II, CF). A educação aparece como critério para divisão do ICMS em Estados como Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Alagoas e Amapá. O problema de pesquisa é: Quais os modelos de ICMS Educacional que podem auxiliar na melhora dos padrões de qualidade da educação pública básica?

A formulação desse problema de pesquisa segue, também, as seguintes diretrizes de pesquisa: viabilidade, relevância e novidade. A hipótese é a de que há a necessidade de critérios vinculados à proatividade do gestor para que a técnica de repasse legal de ICMS possa atingir bons resultados na educação pública básica.

Para responder à pergunta da pesquisa, são utilizados estudos empíricos sobre impactos socioeconômicos de leis e políticas públicas na área da educação básica. A importância da discussão de impactos das leis decorre de uma crescente demanda pela

compreensão dos novos desafios do Direito no século XXI.

A pesquisa empírica no Direito pode certamente levar a uma sofisticação da argumentação jurídica ao aproximá-la da realidade. Toma-se como base para classificação da pesquisa o critério proposto por Vergara (1998) que a qualifica quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa será descritiva e exploratória. Descritiva, pois pretende expor as características das políticas fiscais existentes acerca do ICMS Educacional e suas legislações. Exploratória, porque visa a analisar os estudos existentes acerca de tais legislações sobre o ensino público escolar.

Por meio da metodologia de revisão bibliográfica e análise documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, o trabalho lança mão de três tópicos principais para o desenvolvimento do estudo: o direito à educação sob o aspecto jurídico e socioeconômico; o federalismo em sua acepção política e econômico-fiscal; e, por fim, as normas estaduais existentes sobre ICMS Educacional e seus impactos. A proposta da pesquisa é trazer uma perspectiva do financiamento da educação sob a óptica da doutrina jurídica, sociológica e econômica, relacionando estudos empíricos que demonstram os impactos de certos incentivos sobre comportamentos de gestores públicos e o desempenho de alunos da rede pública.

O primeiro capítulo diz respeito ao direito fundamental à educação de qualidade sob o aspecto jurídico e socioeconômico, abordando os seguintes eixos: como foi construído historicamente o direito à educação no Brasil e como se deu o seu financiamento até os dias de hoje; o que são e como se manifestam na prática a qualidade, liberdade e igualdade de ensino; quais são as correntes doutrinárias que aliam educação e desenvolvimento; e o que são políticas públicas de responsabilização educacional (*accountability* escolar).

Justifica-se o estudo das políticas de responsabilização educacional em razão de alguns modelos normativos de repasse de ICMS (notadamente os dos Estados do Ceará, Pernambuco e Alagoas) possuírem técnicas de finanças intergovernamentais baseadas nessas políticas. Para uma melhor compreensão do tema, há a necessidade de estudar as políticas públicas de educação de forma conjunta e sistemática com as normas e técnicas de finanças públicas.

O segundo capítulo trata do federalismo em sua acepção política e econômico-fiscal. A primeira metade do capítulo cuida dos seguintes eixos: quais são os delineamentos teóricos do federalismo; como se deu a sua evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Social Democrático de Direito; quais são os fundamentos do federalismo e como se alinham com os direitos fundamentais. A segunda metade do capítulo aborda o federalismo fiscal e o financiamento dos direitos, destacando os seguintes pontos: noções gerais; a doutrina política do federalismo competitivo; a teoria da constituição financeira; o papel do planejamento e das

transferências intergovernamentais na execução de políticas públicas; os tipos de transferências (em especial, as transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho); e o federalismo cooperativo fiscal na educação pública.

O último capítulo trata do problema central da pesquisa. Aliando os conceitos e questões abordadas nos capítulos anteriores, o ICMS Educacional é tratado de forma comparada entre os Estados do Ceará e de Minas Gerais. Após serem feitas algumas considerações sobre os instrumentos de cooperação fiscal na educação pública básica brasileira, chega-se à distribuição legal de receita de ICMS aos Municípios conforme critérios educacionais – ICMS Educacional (artigo 158, parágrafo único, II, CF). Tal critério é utilizado nos Estados do Amapá, Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco e Ceará. Não se foca, no presente trabalho, no ICMS Educacional dos Estados do Amapá, Alagoas e Pernambuco, em razão de insuficiência de estudos de impactos em tais Estados. No caso, restringe-se o estudo aos impactos das legislações de Minas Gerais e Ceará, na medida em que há uma quantidade mais segura de estudos feitos sobre ICMS Educação em tais Estados. Entre o período de 1995 a 2017, as legislações de financiamento da educação básica dos dois Estados são analisadas, em especial, as leis estaduais mineiras nº 12.040/1995 e 18.030/2009 e as leis estaduais cearenses nº 12.612/1996 e 14.023/2007.

Após serem feitas reflexões acerca dos impactos dos dois modelos de incentivos, abordam-se os fundamentos das finanças públicas da educação, apontando diversos modelos de financiamentos (artigo 212, da CF, FUNDEB/FUNDEF, partilha de ICMS etc.), assim como suas semelhanças, diferenças e propósitos. Posteriormente, inquire-se sobre quais são os limites do financiamento por desempenho na educação pública, notadamente: os limites constitucionais; os limites práticos e educacionais; e como esses limites se harmonizam com o princípio da Eficiência Econômico-Social na elaboração da política pública. Apresentam-se, ao final, algumas propostas de novos modelos de financiamento educacional.

Quatro são as principais diretrizes teóricas adotadas no trabalho: a visão de que o direito à educação é direito fundamental de natureza bigeracional ou bidimensional, por Mônica Herman Caggiano; a função promocional do Direito, de Norberto Bobbio; o conceito de transferência intergovernamental de desempenho ou resultado, de Anwar Shah; e o princípio da Eficiência Econômico-Social, de Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer.

Utiliza-se, ao longo do trabalho, o método hipotético-dedutivo, tentando encontrar semelhanças e diferenças entre modelos normativos de financiamento da educação pública, padrões de comportamentos e fenômenos. As fontes de dados referentes aos impactos são secundárias. Faz-se uma revisão bibliográfica por meio de: livros, teses de doutorado,

dissertações e artigos das áreas de economia, ciências contábeis, administração e educação; notícias de sítios eletrônicos; estudos do IPECE e estudos do INEP.

Vinculada ao PPGD da UFMS, a linha de pesquisa do trabalho é: “Direitos fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável”. O estudo é feito de forma transdisciplinar, abordando os impactos econômicos, sociais e humanos de normas de financiamentos da educação. No plano internacional, analisam-se alguns documentos da Organização das Nações Unidas (ONU); no plano do direito estrangeiro, analisam-se legislações de alguns países (EUA, Bolívia, Equador etc.) traçando um paralelo com as normas do direito brasileiro.

O trabalho é desenvolvido a partir do método hipotético-dedutivo utilizando de material bibliográfico e documental. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, será realizado com base na pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se, por vezes, do método dedutivo e, outras vezes, do indutivo, principalmente, nas críticas e reflexões acerca da doutrina, estudos e textos normativos.

## **1 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: LIBERDADE INDIVIDUAL E PRESTAÇÃO SOCIAL**

Ressaltou-se, desde muito cedo na história constitucional, que uma das principais funções da constituição é a garantia da liberdade – onde se delimita o poder estatal e se garante o campo de autonomia privada do indivíduo. Nesse sentido, a Constituição moderna surgiu como o instrumento fundamental de controle e limitação do arbítrio do poder estatal, distribuindo as competências do Estado por diversos órgãos e entes públicos.

Dentro de tal contexto de individualismo clássico, surge o conceito de liberdades individuais. Levando em conta todos os limites impostos ao poder do Estado, considera-se que o mais eficaz é o reconhecimento legal de que há certas áreas de autodeterminação individual nas quais o arbítrio estatal não pode penetrar. O acesso a essas áreas proibidas é fechado a todos os que detêm o poder, ao governo, ao parlamento e, como os direitos fundamentais são inalienáveis, também ao eleitorado.

Tal visão, no entanto, tornou-se insuficiente com o passar do tempo. Se, no individualismo clássico, o Estado era o inimigo contra o qual se defendia, para defender as áreas protegidas da autonomia privada; sob a nova filosofia social, o Estado se tornara o amigo que era obrigado a satisfazer as necessidades coletivas da comunidade. O resultado visível desse processo é que as exigências de uma maior segurança econômica e justiça social restaram concretizadas nos direitos fundamentais de conteúdo social e econômico (LOEWENSTEIN, 1979, p. 390-400).

A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos, sendo parte integrante do mínimo existencial da pessoa. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício, conforme o preceito veiculado pelo artigo 205, da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição<sup>1</sup>. A educação é um direito fundamental essencial à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: pelo aspecto da cidadania, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida; pelo aspecto da dignidade da pessoa humana, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental.

---

<sup>1</sup> RE 594.018 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 23-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009. No mesmo sentido: AI 658.491 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 7-5-2012. Ação civil pública. Implementação de políticas públicas. Obrigação de fazer: reforma de escola em situação precária. Possibilidade (RE 850.215 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 7-4-2015, 2ª T, DJE de 29-4-2015).

Diferentemente da liberdade e da igualdade formal<sup>2</sup>, o direito fundamental à educação não possui a proteção histórica da doutrina jus naturalista, sendo uma construção teórica mais recente<sup>3</sup>. Inicialmente, o direito à instrução era um mero valor abstrato em posição suspensa (dimensão pré-sociojurídica). A partir do momento em que tal valor (a educação) passou a integrar o sentimento axiológico da sociedade, começou a existir na realidade social. Após adentrar o interesse social, incumbiu ao direito proteger e garantir a educação mediante a sua inclusão no ordenamento jurídico (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 86).

Murray Rothbard destaca que a educação escolar obrigatória, enquanto instituição estatal, originou-se na Prússia, em 1717 (ROTHBARD, 1979, p. 25)<sup>4</sup>. Na França, a escola primária “obrigatória, gratuita e laica” foi estabelecida na Terceira República (1878-1882), quando o ensino elementar torna-se obrigatório na Inglaterra e no País de Gales (HORTA, 1998, p. 6-7).

Em parecer datado de 1883, Rui Barbosa delineava as bases teóricas do direito social à educação oferecida de forma gratuita e custeada pelo orçamento público. Ao defender a instrução obrigatória, enumerava os três agentes da educação: o indivíduo, o Estado (por meio do orçamento público) e a sociedade. Contrário à ideia de Estado puramente abstencionista em matéria de educação, Rui Barbosa defendia a escolarização das crianças mesmo que desafiasse a vontade dos pais. A educação seria um encargo público criado por lei e assumido pelos pais. Em suas palavras:

---

<sup>2</sup> “Segundo Locke, o verdadeiro Estado do homem não é o Estado civil, mas o natural, ou seja, o Estado de natureza no qual os homens são livres e iguais, sendo o Estado civil uma criação artificial, que não tem outra meta além da de permitir a mais ampla explicitação da liberdade e da igualdade naturais. Ainda que a hipótese do Estado de natureza tenha sido abandonada, as primeiras palavras com as quais se abre a Declaração Universal dos Direitos do Homem conservam um claro eco de tal hipótese: ‘Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos’. O que é uma maneira diferente de dizer que os homens são livres e iguais por natureza” (BOBBIO, 1992, p. 18).

<sup>3</sup> “Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução — crescente, de resto, de sociedade para sociedade —, primeiro elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do Estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no Estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jus naturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar. Tratava-se de exigências cuja finalidade era principalmente pôr limites aos poderes opressivos; e, sendo assim, a hipótese de um Estado pré-estatal, ou de um Estado liberto de poderes supra-individuais, como os das Igrejas e dos governos políticos, correspondia perfeitamente à finalidade de justificar a redução, aos seus mínimos termos, do espaço ocupado por tais poderes, e de ampliar os espaços de liberdade dos indivíduos” (BOBBIO, 1992, p. 36).

<sup>4</sup> Em suas palavras: “*It was King Frederick William I who inaugurated the Prussian compulsory school system, the first national system in Europe. In 1717, he ordered compulsory attendance of all children at the state schools, and, in later acts, he followed with the provision for the construction of more such schools*” (ROTHBARD, 1979, p. 25).

Esse compromisso, com que a constituição grava o orçamento público, exprime dois direitos, que têm a sua sanção na comunidade organizada politicamente: o direito, irrecusável a toda criatura humana, de que a sociedade lhe subministre, no primeiro período da evolução individual, os princípios elementares de moralidade e intelectualidade, sem os quais não há homem responsável, sem os quais é cativo a lei, absurdo a imputabilidade e a repressão injusta; e, a par desse direito do indivíduo para com a coletividade social, o direito correlativo, incontestável a esta, de negar à ignorância do indivíduo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem comum cérebros atrofiados pela ausência dessa educação rudimentar, à míngua da qual o ente humano se desnatura, e inabilita para a convivência racional. Pois bem: estes direitos sumos, cuja satisfação tem em mira a gratuidade do ensino, serão iludidos sempre, enquanto a instrução primária não deixar de ser facultativa (BARBOSA, 1883, p. 182-183).

Ainda, segundo Rui Barbosa, “não há possibilidade de instrução popular sem a sanção da coercitividade legal” (BARBOSA, 1883, p. 184). A educação, que era vista como uma mera liberdade individual, começa a tomar contornos de direito a uma prestação positiva do Estado.

No plano internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (DUDH) concebe o direito à instrução na sua conotação clássica individual, adicionando-lhe, ainda, uma finalidade social. Segundo o artigo 26º da Declaração:

Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (ONU, 1948, p. 14).

Vindica-se que, atualmente, o direito à educação apresenta duas faces: trata-se de direito fundamental de primeira e segunda dimensões, simultaneamente, denotando uma realidade individual e social. A educação, logo, abrange: o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual; o direito a uma política educacional; e uma obrigatória coparticipação dos pais e da sociedade no processo educacional (CAGGIANO, 2009, p. 23). Em razão do alto grau de fundamentalidade do direito à educação, defende-se ainda a sua posição dentro do mínimo existencial do indivíduo enquanto tutela de sua dignidade humana (SARLET, 2015, p. 285).

A educação enquanto direito de primeira dimensão, ou seja, um direito de abstenção de terceiros no campo de liberdade do indivíduo, pode ser mais bem visualizada nos casos de violação. Em alguns países do oriente médio, por exemplo, mulheres muçulmanas são impedidas de terem acesso à educação em razão de visões religiosas radicais. Segundo algumas

crenças culturais, as mulheres teriam uma posição pré-determinada na sociedade e o acesso à educação às pessoas de sexo feminino seria uma concepção meramente ocidental.<sup>5</sup>

A educação na perspectiva de direito de segunda dimensão exige do Estado o fornecimento de políticas educacionais de qualidade para a população. Em um primeiro momento, exige-se a existência de condições de acesso à educação para todos; num segundo momento, impõe-se que a educação fornecida seja de qualidade, permitindo o amplo desenvolvimento do cidadão e seu acesso ao mercado de trabalho.

No plano interno, a Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) incorporou os preceitos básicos do artigo 26 da Declaração Universal de Direitos Humanos nos seguintes dispositivos: a) definir o dever do Estado e família com a educação (artigo 205); b) dever de incentivar a educação com a colaboração da sociedade (artigo 205); c) dever de instrução do indivíduo, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, enquanto cidadã e trabalhadora qualificada (artigo 205); d) comprometimento do Estado com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º); e) direito subjetivo de acesso ao ensino obrigatório e gratuito (artigo 208, § 1º); e f) deveres de universalização e igualdade de ensino (artigo 206). Denota-se a fundamentalidade material de tais normas constitucionais<sup>6</sup>, permitindo, conseqüentemente, a sua classificação como cláusulas pétreas (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 87).

Embora a educação enquanto direito humano tenha sido objeto de luta e mobilização mundial, há de se ter certa cautela na comparação de sistemas de ensino ao redor do mundo. Tome-se o exemplo dos Estados Unidos da América: a primeira diferença em relação ao Brasil é o contexto histórico e cultural totalmente diverso. Pode-se defender que a preocupação com a instrução das pessoas é mais antiga na história dos Estados Unidos da América do que na história do Brasil<sup>7</sup>. A segunda diferença advém do histórico constitucional e federativo dos dois

---

<sup>5</sup> Allana de Freitas Lacerda e Francisca Geny Lustosa explicam a existência de discriminação por gênero nas políticas adotadas pelo Talibã em uma região do Paquistão: “A questão é política, porque, quando o Talibã assumiu o controle daquela região, impôs seus ideais e suas regras restritivas, sendo a maioria delas uma postura religiosa considerada como ultraconservadora, principalmente quanto a como figurava a mulher na sociedade, e a educação tomada como ideia ocidental”. (LACERDA; LUSTOSA, 2017, p. 212-213).

<sup>6</sup> Ingo Sarlet defende que muitos dos princípios do artigo 206 possuem contornos de direitos subjetivos fundamentais, por força do artigo 5º, § 2º, da Carta Magna, consagrando o princípio da abertura material do catálogo dos direitos fundamentais da nossa Constituição (2015, p. 285). Na seara tributária, um exemplo de tal abertura seria o princípio da anterioridade consagrado no artigo 150, inc. III, alínea b, da CF, que - na decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 939-7 - foi reconhecido como autêntico direito e garantia fundamental do cidadão-contribuinte.

<sup>7</sup> Identifica-se uma herança deixada pelos ingleses em suas colônias norte-americanas referente à tradição de educação. Para se ter uma ideia, a colônia inglesa de Massachusetts Bay editou uma lei de alfabetização obrigatória para todas as crianças em 1642 e estabeleceu uma rede de colégios públicos em 1647. Lembrando que Harvard, tradicional instituição de ensino superior, foi fundada em tal colônia em 1636 como universidade pública (ROTHBARD, 1979, p. 37-39). No Brasil, por outro lado, herdou-se dos colonizadores portugueses grande parte

países, que faz com que a regulamentação constitucional e a repartição de competências entre os entes federados sejam diametralmente distintas<sup>8</sup>.

Há ainda uma grande diferença na base de financiamento da educação nos dois países, principalmente no tocante ao federalismo cooperativo fiscal. Enquanto são predominantes as regras uniformes de financiamento da educação no Brasil (aplicação mínima de receitas tributárias dos entes na educação básica e o FUNDEF/FUNDEB), os Estados Unidos lidam com inúmeras variações de financiamento dentro de sua estrutura federativa<sup>9</sup>.

Inicialmente, para fins de obter-se uma melhor compreensão do ensino brasileiro, considera-se prudente realizar um levantamento histórico do direito à educação nas Constituições brasileiras.

## 1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E AS DIFICULDADES DE FINANCIAMENTO

Em relação ao período colonial do Brasil, a educação era extremamente débil e precária. Janaína Menezes explica que o 1º período de financiamento da educação decorreu do ano em que os jesuítas chegaram ao país (1549) até sua expulsão (1759). Nesse período, foi delegada aos membros daquela ordem religiosa a concessão das escolas públicas brasileiras, assinalando o afastamento da Coroa portuguesa em relação ao financiamento da educação nacional. Os jesuítas procuravam o autofinanciamento das suas escolas e colégios, com base, prioritariamente, na ampliação e no melhoramento das suas fazendas e pecuária. Apenas uma pequena parte da elite e alguns indígenas recebiam educação naquela época (MENEZES, 2006,

---

da cultura de subvalorização e desorganização na área da educação. No Brasil Colonial, até a educação das elites era “débil e improvisada” (CASTRO; OLIVEIRA, 2009, p. 140). Mudanças significativas na política educacional brasileira só vieram ao longo século XX, com destaque para a inclusão na Constituição de 1934 do ensino primário obrigatório e gratuito (SAVIANI, 2008, p. 293).

<sup>8</sup> Formalmente, a história constitucional estadunidense é marcada somente pela sintética Carta de 1787, deixando questões como educação e saúde, entre outras políticas públicas, para a legislação infraconstitucional. Considerando a distinta e forte posição dos Estados na federação norte-americana, grande parte de tais questões é tratada por legislação estadual nos Estados Unidos. O Brasil, por outro lado, é marcado por diversas constituições analíticas (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1965/69 e 1988) que detalham as diretrizes de praticamente todas as políticas públicas sociais. Isso ocorre em um contexto de federalismo frágil, sendo os entes subnacionais extremamente dependentes das verbas e diretrizes do governo central.

<sup>9</sup> Anwar Shah exemplifica tal variação nas técnicas de financiamento: “*U.S. states have taken various approaches to school finance. The states of Hawaii, Idaho, and Washington fully finance primary and secondary education. In contrast, New Hampshire covers only 9 percent of school finance. Delaware and North Carolina finance education through block grants that are indexed to population, GDP, and inflation growth rates. The grants are derived by calculating equal amounts per unit based on the number of students, teachers, classrooms, courses, classes, and other factors. [...] Other states use equalization grants, including foundation grants, percentage equalization grants, and district power equalization grants*” (SHAH, 2007, p. 21).

p. 1-9). Após a expulsão dos jesuítas, a situação da educação brasileira ficou praticamente em situação de abandono pela Coroa portuguesa durante 70 anos, até o advento da primeira Constituição brasileira, em 1824.

Somente a partir das primeiras décadas do século XIX e das primeiras Constituições, a educação pública brasileira passou a ter seus primeiros contornos normativos e de financiamento público progressivo.

Com a intenção de buscar financiar as poucas instituições de instrução e sem poder contar com o auxílio dos jesuítas, algumas câmaras municipais, órgãos sobre os quais efetivamente recaiu a responsabilidade para com tal financiamento, viram-se obrigadas a lançar mão de tributos sobre produtos que não apresentassem isenção especial (carne, sal, aguardente, entre outros). Esses tributos, em função de a economia estar centrada basicamente na autossuficiência da propriedade rural, resultaram numa baixíssima arrecadação, contribuindo para que, num contexto permeado pela escassez de respaldo financeiro e pela falta de professores (cujas remunerações resultavam muito baixas), poucas fossem as aulas instaladas (MENEZES, 2006, p. 10).

A coroa portuguesa, após ser pressionada pelo aumento demográfico, pelo baixo índice de escolarização da população residente e pela crescente necessidade de mão-de-obra escolarizada, criou um tributo chamado Subsídio Literário. Tal reforço na receita, no entanto, teve baixíssimo impacto no escasso financiamento da educação (MENEZES, 2006, p. 10).

A Constituição imperial de 1824 estabelecia a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos no inciso XXXII de seu artigo 179. A educação primária gratuita seria uma decorrência da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, tendo por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade. No inciso XXXIII de tal artigo, havia uma referência direta a colégios e universidades, locais onde seriam ensinados os elementos das ciências, letras e artes (BRASIL, 1824).

O texto constitucional do Império tratou a matéria educacional de forma distanciada e sem aprofundamento, muito embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países a inscrever em sua legislação a gratuidade da educação a todos os cidadãos. Não houve, contudo, efetivação de tal novidade legislativa na prática (VIEIRA, 2008, p. 294).

Cuida-se da primeira norma constitucional sobre educação pública no Brasil, havendo um relacionamento direto entre a instrução e a cidadania. Segundo José Silvério Baia Horta, no entanto, não havia “referência à educação como um direito, nem se alude ao princípio da obrigatoriedade escolar”. Na lei de 15 de outubro de 1827, a gratuidade será reafirmada, determinando a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais

populosos. Em um ato de descentralização político-administrativa de Estado imperial unitário, o ato adicional de 1834 transfere para as províncias a competência de legislar sobre instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promovê-la (HORTA, 1998, p. 11).

No império, a educação brasileira possuía um caráter elitista, sendo tal característica reforçada nessa época com a preferência atribuída ao ensino superior (tendência que continua até os dias atuais), cujo acesso era possibilitado apenas aos membros da nobreza e da burguesia. Em 1827, foram criados em São Paulo e Recife cursos jurídicos, transformados em faculdades de direito, em 1854 (TEIXEIRA, 2008, p. 150).

As bases do federalismo educacional – cuja existência formal somente viria com o advento da Constituição republicana de 1891 – eram encontradas em algumas normas do império. Embora não houvesse formalmente um Estado Federal no Brasil, algumas experiências de descentralização político-administrativa já ocorriam durante o período imperial. Nas palavras de José Silvério Baia Horta:

[...] em 1834, o Ato Adicional transfere para as províncias a competência de legislar sobre instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promovê-la. Assim, será na legislação provincial ou na legislação educacional destinada a vigorar no Município Neutro que se encontrará a reafirmação da gratuidade escolar, entendida como obrigação de frequência à escola primária, com previsão de penalidades e multas a serem aplicadas aos pais ou responsáveis que não matriculassem nela os seus filhos, dentro da faixa etária prevista, em geral dos sete aos doze ou quatorze anos de idade. Na província de Minas gerais, por exemplo, a lei n. 13, de 28 de março de 1835, determinava multas para os responsáveis pelos menores que não frequentassem as escolas ou não recebessem instrução (HORTA, 1998, p. 11).

A descentralização de encargos educacionais era uma forma de o governo central do império não se responsabilizar pela educação. A política imperial de educação, delineada a partir do Ato Adicional de 1834, revelou-se descomprometida com quaisquer elaborações de diretrizes ou ações que tivessem por escopo criar uma educação mais homogênea e uniforme no país. No afã de transferir para as províncias principalmente o ônus financeiro por tal gestão, não houve interesse do governo central de assumir uma posição estratégica de formulação e coordenação da política de universalização do ensino fundamental (MENEZES, 2006, p. 12).

O decreto de 19 de abril de 1879, que reforma o ensino primário e secundário do Município do Rio de Janeiro e o ensino superior no Império, tornou a instrução obrigatória para as crianças de ambos os sexos, abaixo de quatorze anos, sob pena de multas para os pais. Havia o dever, inclusive, de fornecimento de roupas às crianças pobres (HORTA, 1998, p. 11-12).

Rui Barbosa, árduo defensor da educação gratuita para as massas (BARBOSA, TOMO I, 1883, p. 182-183), chegou a apresentar seu projeto de instrução obrigatória para crianças de

ambos os sexos, dos 7 aos 13 anos de idade. Estendia a obrigação até os 15 anos aos indivíduos que aos 13 anos não estivessem habilitados nas matérias correspondentes a tal idade. O seu projeto eximia de tal obrigatoriedade, entretanto, aquelas crianças: que residissem em locais sem escolas nos raios de 2 km (para homem) e 1,5 km (para mulher); com incapacidade física e mental; indigentes, enquanto não lhes fosse fornecido vestuário pelo governo; e que recebessem instrução em casa ou em estabelecimentos particulares<sup>10</sup> (BARBOSA, TOMO IV, 1883, p. 74).

Antes da promulgação da Constituição republicana de 1891, a Reforma Educacional “Benjamin Constant” foi decretada em novembro de 1890. Tal reforma definia, em seu artigo 2º: “A instrução primária, livre, gratuita e leiga, será dada no Distrito Federal em escolas públicas de duas categorias: 1) escolas primárias de 1º grau; e 2) escolas primárias de 2º grau”. A obrigatoriedade escolar (embora as discussões estivessem em estágio relativamente avançado durante o império) não foi incluída na Constituição de 1891 (HORTA, 1998, p. 14-15).

É tímida a menção à educação na Constituição de 1891. A preocupação do texto constitucional da 1ª república restringe-se à distribuição federativa de competências no artigo 35 e ao dever de laicidade no ensino no § 6º, do artigo 72. Em uma enumeração de competências não privativas do Congresso Nacional, o artigo 35, da Constituição de 1891, enumerava as seguintes competências:

1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal; 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal (BRASIL, 1891).

Nota-se que a gratuidade e a obrigatoriedade da educação não foram incluídas na Constituição de 1891. Carlos Roberto Jamil Cury explica que a razão seria o ideal federalista que se encontrava enraizado naquela Constituição. As atribuições gerais em matéria de educação ficariam a cargo de Assembleias Constituintes estaduais. A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino apresentariam um encargo financeiro considerável para os entes

---

<sup>10</sup> “As estatísticas educacionais referentes ao Império são escassas. Os números que conseguimos referem-se ao seu período intermediário: - 1804: 8.600 matriculados nos estabelecimentos públicos e privados de ensino secundário; 826 alunos inscritos nas Faculdade de Direito do Recife e de São Paulo; 116 alunos matriculados nas escolas técnicas; - 1867: 107.483 alunos matriculados nas escolas primárias de todo o país, correspondendo a cerca de 10% das crianças em idade de receber instrução primária; - 1870: 10.911 estudantes do ensino secundário (2.769 inscritos em escolas oficiais e 8.142 em estabelecimentos particulares). No final do Império, para uma população de quase 14 milhões de habitantes, tínhamos cerca de 230 mil matriculados nas escolas primárias. Se a eles juntarmos os inscritos em todos os outros cursos chegaremos próximos a 300 mil estudantes, cerca de 15% da população em idade escolar” (PILETTI; PILETTI, 2016, p. 107).

federados, sendo que tais atributos das políticas educacionais poderiam ser aceitos nos limites da organização federativa. A efetivação da educação gratuita e obrigatória seria feita no âmbito das prerrogativas tributárias de cada ente federativo (CURY apud HORTA, 1998, p. 15).

A divisão de competências da primeira Constituição republicana era cuidadosamente redigida com palavras como **animar e não tolher**, tudo isso referendando o tom federalista que havia sido recentemente adotado (VIEIRA, 2007, p. 295). Os Estados, que não poderiam arcar sozinhos com o pesado ônus financeiro da ampliação da rede pública, não assumiram em suas Constituições estaduais o dever de oferecer ensino primário gratuito e obrigatório. Somente assumiram tal ônus as Constituições estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Santa Catarina (HORTA, 1998, p. 15).

No início da república, o financiamento da educação pública era desorganizado e frágil. Não existia política nacional sobre financiamento da educação, de tal forma que os Estados tinham de arcar com as despesas, recebendo auxílios pontuais da União (NUNES, 2017, p. 52).

O financiamento da educação na República Velha, por parte da União, comparece de modo pontual e precário em ordenamentos jurídicos negociados com os Estados. Houve, por exemplo, uma iniciativa do governo federal em apoiar o desenvolvimento de escolas na zona rural nos Estados, sob a forma de adesão e de contrapartida. Nas palavras de Carlos Roberto Jamil Cury:

Assim, a Reforma João Alves/Rocha Vaz, por meio do Decreto n. 16.782/A, de 13 de janeiro de 1925, estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário. De acordo com o artigo 25 do Decreto, a União deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais. Caberia aos Estados-membros pagar o restante do salário, oferecer residência aos docentes, construir ou arranjar prédio escolar e fornecer o material didático (CURY, 2007, p. 834).

Com o advento da Revolução de 1930, o processo sociopolítico conducente à Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 modificou drasticamente a situação da educação pública brasileira. A Constituição de 1934 dedicou um capítulo inteiro à educação (capítulo II, “Da educação e da cultura”, dentro do título V de nome “Da Família, da Educação e da Cultura”).

Com 11 artigos dedicados à educação, fora reconhecido o direito subjetivo à educação no artigo 149. No artigo 150, estabeleceu-se o dever da União de planejar e fixar as diretrizes para a educação nacional, em verdadeiro federalismo educacional cooperativo. Determinou-se, ainda, o oferecimento de “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória

extensivo aos adultos”. Uma das mais importantes conquistas foi o estabelecimento do financiamento obrigatório da educação com vinculação de receitas. Em seu artigo 156, assevera a constituição de 1934: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. O financiamento não se limitava a receitas decorrentes da arrecadação de impostos, incluindo “sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros”, conforme o artigo 157 (BRASIL, 1934).

Com a finalidade de evitar que tal vinculação não ficasse sujeita à dispersividade e ao arbítrio de cada governante da federação, a Constituição de 1934 prevê uma lei nacional, competência privativa da União, expressa em um Plano Nacional de Educação. O Estado interventor na educação respondia também à ideia de planejamento (CURY, 2007, p. 836).

O sistema de financiamento da educação foi interrompido, no entanto, com o advento do regime ditatorial. Constituição da ditadura do Estado Novo, decretada em 1937, revogou a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação. A Carta de 1937 determinou que o direito à Educação se constituía num dever da família, para o qual o Estado concorria num papel secundário (MENEZES, 2006, p. 18). Segundo Carlos Roberto Jamil Cury: “A Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, tal como ocorrerá 30 anos mais tarde, já sob outro tipo de regime autoritário” (CURY, 2007, p. 836).

A Carta de 1946 ressuscitou a vinculação de receitas para a educação da Constituição de 1934, mantendo os índices desta última. O artigo 169, da Carta de 1946, determinava: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 4.024/61, ampliou a vinculação de recursos da União para 12%, subvinculando esse percentual aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio e de Ensino Superior (MENEZES, 2006, p. 20).

A Constituição de 1967, pós-golpe civil-militar de 1964, repete a tendência do regime autoritário do Estado Novo e extingue a vinculação de receitas ao desenvolvimento do ensino, no § 3º de seu artigo 65<sup>11</sup>. A Assembleia Constituinte da Carta de 1967 revogou a vinculação

---

<sup>11</sup> Segundo o artigo 65, § 3º, da Constituição de 1967: “Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão,

de recursos sob a alegação de que esta seria incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição (MENEZES, 2006, p. 20). Com o fim da vinculação de impostos para o financiamento da educação escolar, falava-se apenas em prestação de assistência técnico-financeira da União para com os Estados. Sob essa Constituição, se dá a Lei nº 5.540/68, da Reforma Universitária, poucos dias antes do AI-5, de 13 de dezembro de 1968.

A ditadura militar elaborou muitos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, nos quais comparecia a figura dos planos setoriais. A Constituição de 1967 ficou ainda mais fragilizada com a chamada Emenda Constitucional nº 1 da Junta Militar, de 1969. Essa Emenda refaz a Constituição de 1967 à luz e à letra dos Atos Institucionais. A desvinculação de verbas permanece para União e Estados, persistindo a obrigatoriedade de gastos percentuais de receita apenas para os Municípios e fora do capítulo da Educação. Os Municípios, mais frágeis na estrutura de descentralização política, poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes (CURY, 2007, p. 838). Outros destaques acerca da educação na Carta de 1967 são enumerados por Sofia Leche Vieira:

Mantendo orientação do texto de 1946 (art. 5º, XV), a Constituição de 1967 define a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, 'q'). São acrescidas atribuições relativas aos planos nacionais de educação (art. 8º, XIV). Orientações e princípios de Cartas anteriores são reeditados, tais como: o ensino primário em língua nacional (Constituição de 1946, art. 168, I, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, I), a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Constituição de 1946, art. 168, I e II, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, II), o ensino religioso, de matrícula facultativa como disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio (Constituição de 1946, art. 168, § 5º, e Constituição de 1967, art. 176, § 3º, V). À noção de educação como 'direito de todos', já presente no texto de 1946 (art. 166), a Constituição de 1967 acrescenta 'o dever do Estado' (art. 176) (VIEIRA, 2007, p. 302).

O salário-educação surgiu durante o regime militar. O professor Carlos Pasquale (notório estudioso da educação pública à época) formulou uma proposta de novo mecanismo de financiamento que poderia trazer mais recursos necessários à expansão do ensino. O Poder Executivo abraça a proposta e encaminha ao Congresso o projeto de lei que se torna a Lei nº 4.440/64, regulamentada pelos Decretos nº 55.551/1965 e nº 58.093/1966. O salário-educação seria uma contribuição compulsória devida pelas empresas, destinada a suplementar os recursos públicos reservados para o ensino primário. A lei introduz uma variável no apoio à educação: a determinação do custo do ensino primário por aluno<sup>12</sup> (CURY, 2007, p. 845-846). Abrucio

---

fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes”.

<sup>12</sup> Segundo Carlos Roberto Jamil Cury: “O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) foi acionado para realizar estudos com esse fim. O salário-educação, desde o seu estabelecimento, teve sua aplicação determinada

explica que o enfraquecimento político dos governos subnacionais gerou uma quase extinção da federação, “o que, diante da dualidade existente, contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino” (2010, p. 55).

No período de redemocratização, a “emenda Calmon” (EC nº 24/83) consegue repor a vinculação de verbas para a educação, cuja regulamentação se deu por meio da Lei nº 7.348/85 (CURY, 2007, p. 838). Demonstrou-se uma mudança dos ânimos em relação à educação pública nos 6 anos que antecederam a Constituição de 1988<sup>13</sup>.

A Constituição da República de 1988 representa um avanço na garantia do direito à educação tanto em suas disposições acerca de diretrizes nacionais e planejamento, quanto nas normas sobre financiamento da educação pública. A Carta de 1988 é a mais extensa em matéria educacional e expressa o sentido de “Constituição Cidadã”, incorporando vários preceitos educacionais fundamentais para o desenvolvimento da pessoa<sup>14</sup>. A disciplina constitucional da educação é esparsa e aparece em dezenas de artigos da Constituição.

Na Constituição Cidadã, a educação aparece pela primeira vez no artigo 6º, enquanto declarado como direito fundamental de caráter social. No artigo 7º (IV), a educação é declarada como uma das necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, devendo, juntamente com outras necessidades, ser levada em conta pelo legislador, quando da fixação do salário mínimo. No âmbito do federalismo cooperativo educacional, os artigos 22 (XXIV), 23 (V), 24 (IX) e 30 (VI) delineiam inicialmente as competências educacionais legislativas e comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

---

em lei, com impacto federativo. A divisão entre União e Estados buscava compensar as diferenças regionais. Desse modo, de onde houvesse maior arrecadação poder-se-ia retirar uma parte para uma redistribuição onde os recursos fossem menores. Isso ajudava a responder ao ditame da Lei de Diretrizes e Bases que determinava à União aplicar os 50% do seu recolhimento na razão direta dos índices de analfabetismo” (CURY, 2007, p. 846).

<sup>13</sup> “Alguns dados são suficientes para evidenciar a difícil situação em que nos encontrávamos, no final da ditadura militar, em termos de educação: a) em 1980, 25,94% dos brasileiros de 15 anos ou mais eram analfabetos, de acordo com o IBGE; b) dos alunos que iniciaram o 1º grau em 1978, pouco mais que a metade, 55,3%, passaram para a 2ª série em 1979, 38,5% cursaram a 5ª série em 1982, 18,3% fizeram a 8ª série em 1985, 11,8% terminaram o 2º grau em 1988 e apenas 5,9% conseguiram ingressar no ensino superior em 1989, segundo dados do MEC; c) ainda conforme o IBGE, os alunos do 1º grau que, em 1980, representavam 18,6% da população brasileira, passaram a ser 18,3% em 1985; e os alunos de 2º grau que, em 1980, correspondiam a 2,37% da população, caíram para 2,23% em 1985; d) em 1989, aproximadamente 5 milhões de crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola” (PILETTI; PILETTI, 2016, p. 214-215).

<sup>14</sup> . Segundo Sofia Leche Vieira: “Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma ‘Constituição Cidadã’ que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’ (art. 206, I) [...] Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III)” (VIEIRA, 2007, p. 304).

No artigo 150 (VI, c), é garantida a imunidade tributária contra impostos que incidam sobre instituições de educação sem fins lucrativos. No artigo 205, é declarada novamente como direito de todos, mas igualmente como dever do Estado e da família. O artigo 205 inicia uma seção de 10 artigos sobre educação, tratando sobre: princípios básicos do ensino (artigos 206, 207 e 209); ensino privado (artigo 209); respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais ou regionais, inclusive no que diz respeito às particularidades do ensino indígena (artigo 210); detalhamento de atribuições administrativas dos entes federativos (artigo 211); normas de financiamento da educação pública (artigos 212 e 213); e diretrizes a serem seguidas pelo planejamento educacional (artigo 214). O artigo 227 volta a tratar da educação, mas sob o enfoque do dever da família, da sociedade e do Estado de defender jovens e adolescentes “de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988).

Por fim, as normas de financiamento público escolar mais importantes atualmente constam dos artigos 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. A Constituição de 1988 conheceu a Emenda Constitucional nº 14/96, que subvincula os recursos vinculados no FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Dessa emenda decorreu a Lei nº 9.424/96, regulamentadora deste Fundo e que foi antecedida por alguns dias pela LDB nº 9394/96 (CURY, 2007, p. 838). Tal Fundo foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 2006 (BRASIL, 1988).

No Brasil, o acesso ao ensino público na educação básica encontra-se praticamente universalizado atualmente (FURTADO, 2009, p. 168). O problema atual reside na qualidade da educação básica oferecida e quais seriam os instrumentos mais adequados para monitorar e efetivar a educação de qualidade.

O artigo 206, da Constituição de 1988, estabelece os princípios que deverão ser observados no ensino brasileiro. Segundo o entendimento de Ingo Sarlet, o artigo 206, em seus diversos incisos:

[...] estabelece uma série de diretrizes que devem ser observadas pelo Estado e pela família na realização do direito à educação, dentre as quais destacamos a já citada gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, assim como a garantia da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, que nada mais consagra do que o dever específico de garantir a igualdade de oportunidades nesta seara, norma que seguramente apresenta também uma dimensão impositiva de condutas ativas por parte do Estado, da sociedade e da família (SARLET, 2015, p. 286).

Para os fins da presente pesquisa, três diretrizes para as políticas públicas educacionais são destacadas: a igualdade de condições para acesso e permanência na escola (artigo 206, I, da CF); a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 206, II, da CF); e a garantia de padrão de qualidade (artigo 206, VII, da CF). Trabalhados nos itens seguintes, esses princípios guiam a abrangência, os limites e as formas que o ensino público deve seguir em sua organização, finanças públicas e técnicas de gestão – irradiando seus efeitos igualmente sobre o Estado, a sociedade e a família.

## 1.2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A educação de qualidade é um dos pilares de uma democracia estável. Desde a metade do século passado, a doutrina especializada ressalta a relevância da educação para a governança democrática do país e para a formação da cidadania, além de identificá-la como um efetivo instrumento contra desigualdades sociais. Nesse sentido, o artigo 205, da Constituição Brasileira de 1988, atribui ao processo educacional a finalidade de preparar a pessoa para o exercício da cidadania. O direito à educação, em consequência, possui como conteúdo político nuclear a difusão e a promoção dos princípios republicano e democrático. “A educação, portanto, é uma questão política; uma questão que diz respeito à tomada de decisões coletivas, à legitimação e ao exercício do direito” (RANIERI, 2013, p. 380).

Dentro de uma democracia, o direito à educação de qualidade representa um dos elementos essenciais de uma liberdade política – evitando que o cidadão se veja manipulado por interesses perversos dos governantes. O cidadão, mediante a educação, é agente capaz de legitimar os processos democráticos e participar da formação das decisões políticas. Em verdade, uma educação plena protege o aluno contra uma alienação política<sup>15</sup>.

Um debate essencial diz respeito à qualidade de ensino. Segundo o inciso VII, do artigo 206, da Constituição, o ensino será ministrado com base na garantia de padrão de qualidade. A ideia de qualidade na educação ainda é mencionada no texto constitucional nos arts. 209, II; 211, § 1º; 214, III e no artigo 60, VI e § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

---

<sup>15</sup> Talvez o mais prestigiado e (paradoxalmente) conhecido dos pensadores brasileiros, Paulo Freire, em sua obra intitulada “Educação como prática da liberdade”, explicava a questão da educação da população como garantia contra a alienação política: “Este é o dilema básico que se apresenta, hoje, de forma iniludível, aos países subdesenvolvidos — ao Terceiro Mundo. A educação das massas se faz, assim, algo de absolutamente fundamental entre nós. Educação que, desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação. A opção, por isso, teria de ser, também, entre uma ‘educação’ para a ‘domesticação’, para a alienação, e uma educação para a liberdade. ‘Educação’ para o homem-objeto ou educação para o homem-sujeito” (FREIRE, 2015, p. 37-38).

– reformulados pela Emenda Constitucional 53/06. A Constituição Brasileira de 1988 introduziu o tema da qualidade do ensino ao seu texto, não havendo antecedentes na história constitucional brasileira. Em verdade, a preocupação com a questão da qualidade na área de educação faz parte de desdobramentos históricos ocorridos, em especial, nas décadas finais do século XX e com repercussões sociais, econômicas e políticas em escala mundial (FURTADO, 2009, p. 175-178).

A Constituição Federal de 1988, contudo, não define qualidade do ensino (FURTADO, 2009, p. 177), somente assegurando a garantia de “padrão de qualidade” como um princípio constitucional. O preceito do artigo 206, VII, determina a busca pela obtenção de qualidade do ensino. Inquire-se sobre quais seriam as condições e os elementos que contribuiriam para a materialização dessa finalidade.

Ferreira Filho (1999, p. 244) demonstra certo ceticismo sobre a exequibilidade da qualidade de ensino: “A busca da qualidade do ensino é, sem dúvida, um princípio louvável. Garanti-la, porém, é uma promessa nem sempre executável”.

José Afonso da Silva, por outro lado, procura definir objetivamente os elementos do padrão de qualidade de ensino, dividindo entre fatores intrínsecos e fatores extrínsecos. Os primeiros, segundo o autor, estariam vinculados à organização dos estabelecimentos escolares, que devem estar equipados com as ferramentas adequadas a cada tipo de habilitação que oferecem, desde a instrução inicial da criança para as sucessivas etapas do ensino até a formação profissional do adulto.

Isso envolve, conforme o constitucionalista, a boa formação dos profissionais do ensino em cada uma dessas etapas, assim como a permanente atenção do Estado para com as condições materiais das escolas, tais como: os métodos modernos de ensino, como a informatização dos estabelecimentos de ensino. Os segundos (os fatores extrínsecos) estariam voltados para questões socioeconômicas que fogem do domínio da escola, estando relacionados com o oferecimento de condições econômicas adequadas às famílias para que seus filhos tenham a possibilidade de obter um bom aprendizado. Isso porque o padrão de qualidade do ensino, geralmente, só se afere no rendimento escolar dos estudantes, e isso não dependeria apenas da boa qualidade dos professores, mas principalmente da predisposição do alunado para o aprendizado – o que também dependeria de uma boa alimentação e da posse de material escolar apropriado (SILVA, 2006, p. 789).

Marcelo Gasque Furtado, sintetizando interpretações de outros juristas acerca do artigo 206, VII, da CF, entende que o padrão de qualidade do ensino seria atingido mediante uma série de fatores, envolvendo: a) condições materiais para o ensino por parte das instituições de ensino

(existência de escolas em número suficiente, boas condições do edifício escolar, do equipamento físico disponível, limpeza e manutenção efetivos, fornecimento regular de água, energia elétrica etc.); b) condições materiais de ensino para os alunos (fornecimento de material escolar, merenda, transporte etc.); c) condições dos recursos humanos ligados ao ensino (formação adequada, atualização constante, remuneração condigna etc.); d) condições de natureza pedagógica (currículos adequados, metodologias apropriadas ao perfil do alunado etc.); e e) controle de resultados cognitivos do processo de aprendizagem aferíveis por meio de avaliações etc. (FURTADO, 2009, p. 177). Ressalta-se que a Lei de Diretrizes Básicas da Educação, em seu artigo 4º, inciso IX, classifica o padrão mínimo de qualidade educacional como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996).

Nina Beatriz Stocco Ranieri trabalha a garantia do padrão de qualidade como princípio informador da educação nacional. Segundo a autora, a Constituição Federal de 1988 consagrou a garantia de padrão de qualidade do ensino como um dos princípios informadores da atividade educacional, ao lado de princípios, como: valorização dos profissionais do ensino; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino etc.

A professora da Universidade de São Paulo (USP) correlaciona ainda a garantia do padrão de qualidade com o princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37, da Constituição Federal. O princípio da eficiência, voltado à busca do melhor custo-benefício nas ações da Administração Pública, corresponde ao dever da boa administração, realizando todo agente público suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Logo, o dever de melhor desempenho de funções públicas, para alcance dos melhores resultados, também é aplicável à educação pública. Nesse sentido, o padrão de qualidade do ensino básico nas escolas públicas supõe professores qualificados em sala de aula e em funções de direção; assim como mecanismos para a prestação do melhor serviço educacional possível (RANIERI, 2003, p. 366-368).

Além do mais, é preciso ressaltar que a obrigação constitucional geral da família, da sociedade e do Estado com a educação não é somente prevista no artigo 205. Tal obrigação foi reiterada em outros artigos da Constituição (BRASIL, 1988). A repetição ocorreu no artigo 227, caput, e § 3º, I e III (proteção especial por parte da criança e do adolescente); e artigo 229 (dever dos pais de criarem e educarem os filhos menores). Nota-se que, ao lado do Estado, o envolvimento da família e sociedade é essencial para a obtenção do ensino público de qualidade

para todos (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 90). Acrescenta-se ainda que uma educação de qualidade pressupõe um currículo escolar<sup>16</sup> bem desenhado e executado.

Dentro dessa ideia de educação enquanto instrumento de democracia e justiça social, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) realizou no ano de 2017, juntamente com membros da sociedade civil e representantes políticos latino-americanos e caribenhos, um evento em Buenos Aires para discutir o futuro da educação na região. Na ocasião, assumiu-se o compromisso de fortalecimento da educação pública de qualidade como garantia para a construção da democracia e de sociedades mais justas.<sup>17</sup>

O Estado Social Democrático de Direito, portanto, possui o dever de garantir a todos o acesso ao conhecimento, com o escopo de tutelar a liberdade individual. Adicionalmente, o Poder Público deve fornecer educação gratuita a todos, visto que esse possui a incumbência constitucional de garantir a todos uma existência digna e em conformidade com a justiça social. Por fim, nota-se que a educação gratuita, por si só, é insuficiente enquanto política pública social – devendo atingir padrões de qualidade satisfatórios para todos os alunos da rede pública (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 90).

Considerando a proximidade do princípio da qualidade de ensino com o princípio da eficiência nas políticas públicas educacionais, é necessário abordar os conceitos de eficiência, efetividade e eficácia. Efetividade refere-se ao resultado real obtido pelos destinatários das políticas, dos programas e dos projetos públicos. Cuida-se de impacto proporcionado pela ação governamental. A eficácia, por sua vez, trata do grau de realização de objetivos e de alcance das metas. A eficiência diz respeito à racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas governamentais são aplicados. Cuida-se da extensão em que a unidade econômica maximiza seus benefícios com um mínimo de utilização de tempo e recursos.

---

<sup>16</sup> Currículo escolar pode ser compreendido como um conjunto de experiências e atividades realizadas sob a orientação da escola, com os objetivos visados pela administração escolar para o desenvolvimento do ensino. O currículo é uma forma de organização e racionalização de uma série de práticas educativas, servindo como base para a aprendizagem e acesso à educação, fornecendo diretrizes práticas para a elaboração da informação, participação e entendimento do ensino. Não há, no entanto, uma teoria consolidada sobre o conteúdo do currículo escolar (LOPES, 1993, p. 15).

<sup>17</sup> Ao final do evento, foi elaborada a declaração de Buenos Aires, cujo item 19 contém o seguinte: “Comprometemo-nos a fortalecer e modernizar a institucionalidade e governabilidade dos sistemas educacionais dos nossos países, de tal forma que promovam o bom uso dos recursos e a transparência e que fortaleçam a participação de todos os atores envolvidos em todos os níveis do sistema educacional. Comprometemo-nos a zelar pelo fortalecimento da educação pública de qualidade como garantia para a construção da democracia e de sociedades mais justas e assumimos a perspectiva da aprendizagem ao longo de toda a vida como princípio organizador da educação. Comprometemo-nos a manter, otimizar e, progressivamente, incrementar o financiamento para a educação em nossos países, conforme o contexto nacional, alinhado com os direitos econômicos, sociais e culturais das nossas cidadanias” (UNESCO, 2017).

Preocupa-se com os meios, os métodos e os procedimentos planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis (IRB, 2011, p. 13).

Voltando os conceitos para as políticas de ensino, a efetividade trata da universalização do ensino escolar (artigo 214, II, da CF), erradicação do analfabetismo (artigo 214, I, da CF), efetivação do direito ao ensino público de qualidade (artigo 206, VII, e artigo 214, III, da CF) e formação para o trabalho (artigo 214, IV, da CF). O impacto seria o desenvolvimento de cidadãos capazes de autonomia intelectual e moral, qualificados para o mercado de trabalho (artigo 205, da CF). A eficácia diz respeito à utilização ao alcance de objetivos do Plano Nacional de Educação e de metas do IDEB, dentre outros indicadores. A eficiência, por sua vez, diz respeito à busca pela qualidade dos gastos aplicados no ensino de um país, tentando obter o máximo possível de resultados com a aplicação de um determinado montante de verbas públicas. A próxima questão a ser abordada é a equidade de ensino e aprendizagem.

### 1.3 EQUIDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM

O princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal) é uma manifestação da igualdade em seu sentido material e não meramente formal. A igualdade jurídica formal, a igualdade diante da lei (artigo 5º, caput, da Constituição Federal), é uma conquista do Estado Liberal de Direito, que implica o tratamento formal isonômico de todos os cidadãos perante a lei.

Na área da educação, a igualdade formal pode ser bem ilustrada no histórico caso “*Brown vs. Board of education*”, julgado pela Suprema Corte americana em 1954. Em tal caso, foi decidido ser inconstitucional a divisão racial entre estudantes brancos e negros em escolas públicas pelo país. A decisão foi um *overruling* de um precedente da Corte no caso “*Plessy v. Ferguson*”, de 1896, que havia se tornado a base jurídica para validar a segregação racial pelos Estados Unidos (especialmente nos Estados sulistas) em locais públicos, tais como escolas, hospitais, praças e paradas de ônibus e trem. O *Chief of justice*, Earl Warren, justificou a decisão defendendo que todos os cidadãos são iguais perante a lei, independentemente de cor da pele, e que a Constituição norte-americana seria “daltônica”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Nas palavras do magistrado: “*The white race deems itself to be the dominant race in this country. And so it is, in prestige, in achievements, in education, in wealth, and in power. So, I doubt not, it will continue to be for all time, if it remains true to its great heritage, and holds fast to the principles of constitutional liberty. But in view of the constitution, in the eye of the law, there is in this country no superior, dominant, ruling class of citizens. There is no caste here. Our constitution is color-blind, and neither knows nor tolerates classes among citizens. In respect of civil rights, all citizens are equal before the law. The humblest is the peer of the most powerful. The law regards man as man, and takes no account of his surroundings or of his color when his civil rights as guaranteed by the*

Na perspectiva da igualdade material, conquista própria do Estado Social de Direito, o Estado deve pautar-se como instrumento de correção das chamadas desigualdades fáticas, igualando os desiguais na proporção de suas desigualdades. Cuida-se de uma relativização do princípio da igualdade formal ou igualdade perante a lei, permitindo que o legislador dê tratamentos diferentes aos destinatários da norma conforme as necessidades destes. Levando em conta o princípio da igualdade material aplicado à educação, o acesso e a permanência na escola devem ser vistos sob os aspectos da cidadania, integração e correção das diferenças.

A aplicação da igualdade material ao direito educação é uma decorrência lógica do princípio da universalização do direito à educação (artigo 205, da CF) – todos possuem direito a uma educação acessível e adequada às suas peculiaridades. Na prática, isso implica, entre outros fatores, que: o indígena tem o direito de utilizar-se da sua língua materna e dos seus processos próprios de aprendizagem no ensino fundamental (artigo 210, § 2º, CF); o acesso de pessoas com deficiência física aos prédios deve ser garantido mediante rampas de acesso (artigo 208, III, da CF); oferecimento de transporte escolar para os educandos (artigo 208, VII, da CF); ensino diferenciado para pessoas que não receberam instrução escolar na idade adequada (artigo 208, I, CF); construção de escolas públicas em zonas rurais de difícil acesso; direito de matrícula em universidade congênera ao servidor público estudante removido por interesse da Administração Pública<sup>19</sup> etc.

Ressalta-se que a identificação de elementos de discriminação que acabam por impedir o acesso e a permanência de grupos da sociedade na Universidade e que merecem tratamento diferenciado como: negros<sup>20</sup>, índios e portadores de deficiência etc. Nas palavras de Marcos Augusto Maliska: “sem desprestigiar o tratamento isonômico, os elementos de caráter não pessoal que possuem fundamento constitucional, aqui o direito à diferença e o direito ao pluralismo também devem ser levados em conta” (MALISKA, 2013, p. 3620-3621).

Quando se fala em igualdade material aplicada ao direito universal à educação, há de se reconhecer a interdependência entre a qualidade da educação e a distribuição de renda<sup>21</sup>,

---

*spreme law of the land are involved. It is therefore to be regretted that this high tribunal, the final expositor of the fundamental law of the land, has reached the conclusion that it is competent for a state to regulate the enjoyment by citizens of their civil rights solely upon the basis of race”* (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 1954, p. 23).

<sup>19</sup> RE 464.217 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 7-8-2012, 2ª T, DJE de 20-8-2012.

<sup>20</sup> ADPF 186, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014

<sup>21</sup> Pesquisas de economia aplicada à educação confirmam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o bolsa-família, no desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação (GLEWWE; KASSOUF, 2008, p. 15).

alimentação adequada, saúde<sup>22</sup> e segurança pública<sup>23</sup>, entre outros fatores. O artigo 5º, da Declaração Internacional de Viena de 1993, declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” – não há como desvincular essa ideia da educação.

O princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais é uma decorrência lógica do princípio da universalidade de acesso à educação. Ressalta-se que as classes sociais economicamente vulneráveis somente possuem acesso à educação por meio do ensino público gratuito, sendo este uma conquista do Estado Social Democrático de Direito. No Brasil, o ensino público é gratuito em estabelecimentos oficiais de todos os níveis de ensino, sendo vedada inclusive a cobrança de taxas de matrículas nas universidades. Conforme a Súmula Vinculante 12: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no artigo 206, IV, da CF”.

A gratuidade de ensino em estabelecimento oficiais não é, no entanto, absoluta e a jurisprudência do STF admite algumas exceções pontuais, como colégios militares<sup>24</sup> e cursos de pós-graduação<sup>25</sup>.

Levando para o aspecto financeiro, equidade é um princípio pelo qual os responsáveis pela Administração Pública utilizam de forma imparcial os recursos públicos, com o escopo de garantir da melhor maneira a justiça social, satisfazendo ao interesse público (IRB, 2011, p. 13). Trazendo o conceito para o âmbito das políticas públicas educacionais, a equidade nos gastos diz respeito à equalização de oportunidades educacionais, não podendo o gestor público preferir os gastos em determinada comunidade escolar em favor de outra. Outra diretriz política da educação é a liberdade de ensino e aprendizagem, as disposições a seguir.

---

<sup>22</sup> Em sua obra “investindo no povo”, Schultz relatou a rápida recuperação da Alemanha e do Japão pós-segunda guerra mundial, comparando a situação desses países a do Reino Unido, onde ainda havia racionamento de alimentos muito tempo depois da guerra. Chegou-se à conclusão de que a superior velocidade de recuperação era fruto de uma população saudável e altamente educada (SCHULTZ, 1987, p. 112)

<sup>23</sup> Estudos empíricos indicam que a violência urbana apresenta um impacto significativo nas chances de uma maior evasão escolar. Escolas localizadas em Municípios mais violentos possuem maiores níveis de abandono de alunos (MONTEIRO; ARRUDA, 2011).

<sup>24</sup> “O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra os arts. 1º e 20 da Lei 9.786/1999 e os arts. 82 e 83 da Portaria 42/2008 do Comandante do Exército. Consignou-se que os colégios militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais sui generis, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais. Segundo a Suprema Corte, a quota mensal escolar nos colégios militares não representa ofensa à regra constitucional de gratuidade do ensino público, uma vez que não há violação concreta ou potencial ao núcleo de intangibilidade do direito fundamental à educação. (ADI 5.082, rel. min. Edson Fachin, j. 24-10-2018, P, Informativo 921).

<sup>25</sup> RE 597.854, rel. min. Edson Fachin, j. 26-4-2017, P, DJE de 21-9-2017, Tema 535.

#### 1.4 LIBERDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM

O artigo 206, da Constituição Federal, garante, em seu inciso II, a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”. Tal norma é uma aplicação sistemática do direito à liberdade previsto no caput, do artigo 5º, da Constituição, ao contexto da educação do indivíduo. Em um primeiro momento, há um direito de abstenção de terceiros no campo de liberdade do indivíduo que queira receber a educação formal. Adentrando o ambiente educacional, passa-se a perquirir sobre uma segunda liberdade de caráter instrumental. Nesse momento posterior, há um direito de abstenção de terceiros no campo de liberdade do indivíduo que deseja aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Em suma, o artigo 5º diz respeito à liberdade para o acesso à atividade educacional em geral, enquanto o inciso II, do artigo 206, trata do conteúdo da atividade educacional.

Segundo Ingo Sarlet, o artigo 206, inciso II, que consagra o direito à liberdade de aprendizado, de ensino, de pesquisa e de divulgação do pensamento, da arte e do saber configura autêntico direito de liberdade, gerando direitos subjetivos para os particulares (SARLET, 2015, p. 285).

Algumas considerações devem ser feitas em relação à perspectiva da educação enquanto liberdade individual. Primeiramente, deve-se ressaltar que a liberdade de ensino, hoje em dia, é pautada dentro de um contexto de escolaridade obrigatória. Durante a época do Império, por exemplo, havia quem defendesse a obrigatoriedade escolar não poderia ir contra a liberdade de ensino. Segundo essa vertente, a “liberdade de ensino” seria direito que possuiriam os pais de escolherem para seus filhos o estabelecimento escolar ou o professor que lhes merecer confiança, ou de instruí-los em sua própria casa, se o julgarem conveniente. Retirar tal arbítrio dos pais seria um “ato de tirania”.<sup>26</sup>

A liberdade da família na educação das crianças e jovens sofreu, historicamente, uma redução progressiva do seu papel social na sociedade em favor de uma correlata extensão dos poderes do Estado. Nesse processo histórico, nota-se uma progressiva limitação do direito dos pais sobre a educação dos filhos. Tal transformação, no entanto, não implicou a desconsideração total de um em relação ao outro, mas uma adequação dos métodos educacionais a serem desenvolvidos tanto na escola como na família. Segundo Marcos Augusto Maliska, o dever da

---

<sup>26</sup> Tal ideia era defendida pelo conselheiro Affonso Celso de Assis Figueiredo em conferência popular ocorrida na segunda metade do século XIX. O conselheiro ainda considerava que a gratuidade do ensino assegurada pela Constituição de 1824 era uma mera “liberalidade” do Estado. As Conferências Populares eram pronunciadas nas salas da Escola da Glória, no Rio de Janeiro. Entre 1873 e 1889, foram realizadas 575 conferências, sobre os mais diversos assuntos. Algumas foram publicadas em fascículos, durante o ano de 1876. (HORTA, 1998, p. 13).

família deve ser compreendido como um dever jurídico, fundamentado na exigência que a Constituição faz aos pais de educar seus filhos, conforme se depreende dos arts. 205, 208, § 3º, 227 e 229, da Constituição.

A colaboração da sociedade na educação pode ser compreendida sob duas perspectivas: a primeira estaria vinculada à possibilidade de coexistência do ensino público com o ensino privado; a segunda representaria que o direito à educação é o direito que tem o indivíduo de se desenvolver normalmente, em função das possibilidades de que dispõe, e a obrigação, para a sociedade, de transformar essas possibilidades em realizações efetivas e úteis. A sociedade é considerada, portanto, como o lugar em que a educação e seus atributos são desenvolvidos, ou seja, é na sociedade que surgem as oportunidades (MALISKA, 2013. p. 3617). Uma pergunta pertinente nos dias de hoje é: a escola possui o monopólio sobre a educação? O Supremo Tribunal Federal enfrentou tal tema ao julgar constitucionalidade do ensino domiciliar (*homeschooling*) no RE 888.815. A tese firmada pela Corte foi de que o ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, mas não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, desde que atendidos alguns critérios pedagógicos e regulamentares<sup>27</sup>.

A educação, enquanto pleno desenvolvimento da personalidade humana, consiste em formar indivíduos capazes de autonomia intelectual e moral. Tais indivíduos devem igualmente ter o atributo de respeitarem essa autonomia em outrem, em decorrência precisamente da regra de reciprocidade que a torna legítima para eles.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> “No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar. É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes com a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua formação em cidadania, para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos. A Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar, mas proíbe qualquer de suas espécies que não respeite o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes. São inconstitucionais, portanto, as espécies de *unschooling* radical (desescolarização radical), *unschooling* moderado (desescolarização moderada) e *homeschooling* puro, em qualquer de suas variações. O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, porém não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade ‘utilitarista’ ou ‘por conveniência circunstancial’, desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227)”. (RE 888.815, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 12-9-2018, P, DJE de 21-3-2019, Tema 822).

<sup>28</sup> Na perspectiva da educação enquanto formação para a cidadania, Marcos Augusto Maliska esclarece que a instrução escolar: (i) é um instrumento permanente de aperfeiçoamento humanístico da sociedade; (ii) promove a autonomia do indivíduo; (iii) promove a visão de mundo das pessoas, a forma como elas vão ver os acontecimentos na sua cidade, no seu país e no mundo. Ela deve ter a função de superadora das concepções de mundo marcadas

O pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a liberdade educacional (liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, a arte e o saber) se harmonizam com o pluralismo político e com os direitos às liberdades de expressão do pensamento, de informar e de ser informado. Tais direitos educacionais são assegurados no texto da Constituição com o escopo de proteger a formação civil-democrática do indivíduo promover o progresso científico. O ensino e a aprendizagem se unem, garantindo espaços de libertação da pessoa a partir de ideias e compreensões do mundo (sejam essas convicções majoritárias ou não). O pluralismo de ideias e a liberdade educacional são incompatíveis com uma posição unânime sobre determinado fenômeno, destacando uma ideia de pluralidade de saberes e experiências para convencer ou simplesmente expressar o entendimento de cada qual.

Nota-se que o próprio direito à pluralidade de concepções pedagógicas, vinculada à possibilidade de exercício de inúmeros métodos de ensino, é uma forma de expressão da liberdade. As comunidades indígenas, por exemplo, possuem a garantia de “utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” no § 2º, do artigo 210, da Constituição Federal.

A liberdade educacional e o pluralismo de ideias são materializados por meio do currículo escolar. É no currículo escolar que estão contidos os conteúdos essenciais, as disciplinas que deverão ser abordadas no processo educacional, o planejamento da instituição de ensino e a metodologia utilizada para cada etapa de ensino. Organizam-se, dentro desse instrumento: o que se deve ensinar, como se ensina, qual é a melhor forma de aprendizagem e quem deve participar desse processo. Dentro dessa linha de raciocínio, quais ideias, atividades e conteúdos podem ser inseridos no currículo escolar ou proibidas de nele estarem?

Ressalta-se que há uma dificuldade teórica para conceituar o que seria o “currículo escolar” em razão de inúmeras vertentes envolvidas. Filia-se, no presente trabalho, à seguinte diretriz:

O currículo deve atender o interesse de formar uma unidade solidária, partilhando normas e valores comuns, mediante um programa de conhecimentos básicos obrigatórios para todos os cidadãos que devem ter, nessa concepção, igualdade de direitos. Incumbe ao Estado veicular uma moral de vida coletiva, difundir um conjunto de saberes, linguagens e práticas cuja aquisição depende da escola, e propor uma referência comum para todos como meio indispensável para participar da vida social e assumir um posto de trabalho (CHIZZOTTI; PONCE, 2012, p. 28).

---

pela intolerância, pelo preconceito, pela discriminação, pela análise não crítica dos acontecimentos; (iv) promove o sentimento de responsabilidade nas pessoas para com o mundo que vive, o sentimento de que o mundo que está a sua volta é um pouco resultado de suas próprias ações; (v) promove a consciência de que viver em uma República não implica apenas desfrutar direitos, mas também compreende responsabilidades cívicas e (vi) promove a consciência pelo valor dos direitos individuais e sociais (MALISKA, 2013, p. 3218).

Com o acirramento da polarização político-partidária na última década, dois foram os casos mais emblemáticos relacionados ao pluralismo de ideias no ambiente educacional: a “escola sem partido”; e os debates de cunho político-partidário em ambiente universitário em período eleitoral.

Em 2017, chegou ao Supremo Tribunal Federal a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 5.537, que impugnava a Lei nº 7.800/2016, do Estado de Alagoas (“Programa Escola Livre”). Tal lei possuía as diretrizes teóricas do movimento “escola sem partido”, que defende a neutralidade política e ideológica no âmbito das escolas. Tal lei foi suspensa monocraticamente em sede de medida cautelar concedida pelo ministro Luís Roberto Barroso em razão de diversas violações constitucionais de ordem formal e material. Os vícios de ordem formal diziam respeito basicamente às violações ao pacto federativo em competências legislativas e às matérias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo<sup>29</sup>.

Os vícios de ordem material, por sua vez, diziam respeito à incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, artigos 205, 206 e 214). Argumentou-se, ainda, na decisão do STF, sobre violação ao princípio da proporcionalidade, em razão de vedações genéricas na lei e risco de perseguição de ideias.

Recorda-se que o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul julgou, em sede de medida cautelar, uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 1.598/2017 (Lei “escola sem partido”), editada pelo Município de Bela Vista/MS. A lei municipal defendia igualmente a neutralidade política e ideológica no âmbito das escolas da rede de ensino do Município. Tal lei foi suspensa pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, em sede de medida cautelar, por violação à competência privativa da União para editar leis contendo

---

<sup>29</sup> Segundo a decisão monocrática na ADI n.5.537, os seguintes vícios formais foram encontrados na Lei nº 7.800/2016 do Estado de Alagoas: “1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III); 2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º); 3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais; 4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, ‘c’ e ‘e’, ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos” (ADI 5537 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 21/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 22/03/2017 PUBLIC 23/03/2017).

diretrizes e bases para a educação nacional e sobre normas gerais matéria de educação<sup>30</sup>, sem que tenha havido considerações sobre a constitucionalidade material do conteúdo da lei.

No final do ano de 2018, a Suprema Corte teve que enfrentar outro caso em que a liberdade educacional e a pluralidade de ideias encontravam-se tensionadas pela polarização político-partidária do cenário eleitoral brasileiro. Na ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 548, impugnavam-se decisões e atos administrativos proferidos por juízes eleitorais e autoridades policiais que determinaram a busca e apreensão “do que seriam ‘panfletos’ e materiais de campanha eleitoral em universidades e nas dependências das sedes de associações de docentes” dentro de universidades.

Os atos impugnados proibiam ainda aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza política, em ambiente virtual ou físico de universidades federais e estaduais. Em alguns casos narrados, policiais executavam essas ações sem comprovação de ato judicial que o respaldasse. O Tribunal, por unanimidade, referendou medida cautelar concedida pela ministra Carmen Lúcia, suspendendo todas essas decisões e atos administrativos em razão da violação da liberdade educacional (artigo 206, II, CF), pluralismo de ideias (artigo 206, II, CF) e autonomia didático-científica das universidades (artigo 207)<sup>31</sup>.

Todas essas tensões entre liberdade de educação e manifestação de ideologias político-partidárias giravam em torno de uma pretensa “neutralidade de ensino”. Segundo o princípio da neutralidade de ensino, o ensino deveria ser despido de qualquer roupagem ideológica em razão de dois preceitos: respeito à integridade intelectual e moral dos estudantes; e pelo respeito ao direito dos pais de dar aos seus filhos a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> EMENTA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL – Lei Municipal n. 1.598/2017 – instituiu o “Programa Escola sem partido” – OFENSA AOS ARTIGOS 22, INCISO XXIV, E 24, INCISO IX, AMBOS DA CF – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – CÂMARA DE VEREADORES – IRREGULARIDADE – PREENCHIDO OS REQUISITOS DA FUMAÇA DO DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA – AUSÊNCIA DE RESISTÊNCIA – CAUTELAR DE MEDIDA LIMINAR – DEFERIDA. Tema que deve estabelecer um sistema uniforme em todo o território nacional, não podendo, os demais entes federados, inovar e criar diferentes parâmetros e restrições locais, seno que o texto legal não se enquadra em eventual suplementação da legislação federal, pelo contrário, traz norma de aspecto geral e inovador, que extrapola o interesse local do município para legislar. A Constituição Federal prevê a possibilidade de solicitação de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, necessitando, porém, de comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. (TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1404576-17.2018.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j: 25/02/2019, p: 26/02/2019)

<sup>31</sup> ADPF 548-MC-REF, rel. min. Cármen Lúcia, j. 31-10-2018, P, Informativo 922.

<sup>32</sup> Esta é a justificativa do movimento “escola sem partido” conforme o próprio site do movimento (ESCOLA SEM PARTIDO, 2019, s.p).

A neutralidade, no entanto, possui várias críticas em sua construção teórica. Citam-se três: a primeira crítica é a impossível existência do homem despido de ideologias, que poderia dar aulas de maneira absolutamente neutra, ignorando todas as suas concepções e experiências de vida. A segunda crítica diz respeito ao ato de subestimar a capacidade cognitiva dos alunos e jovens de proclamarem suas próprias visões de mundo após ouvirem as posições dos professores, aceitando ou não determinadas concepções ideológicas ou políticas. A terceira é a inexistência de uma instituição que teria algum tipo de preponderância absoluta na formação do indivíduo, seja essa instituição o Estado, a família ou certo segmento da sociedade.

Argumenta-se que nenhuma pessoa e, logo, nenhum professor consegue ser absolutamente neutro. Isso em razão de suas experiências de vida, do ambiente político e social em que viveu, das pessoas com quem interagiu e das ideias com as quais teve contato. O debate acerca da neutralidade e combate à “doutrinação ideológica” não é algo necessariamente algo novo no Brasil. Muitos dos fundamentos utilizados pelo ministro Luís Roberto Barroso acerca da neutralidade quando do julgamento da ADI 5.537/AL<sup>33</sup> eram encontrados nos debates contra<sup>34</sup> e a favor<sup>35</sup> dos métodos de educação de Paulo Freire desenvolvidos entre as décadas de 70 e 80.

Sobre o desenvolvimento do educando, argumenta-se que a liberdade de ensino deve não só instruir o aluno sobre os conhecimentos essenciais das diversas áreas da ciência, mas lhe permitir igualmente o desenvolvimento cognitivo crítico para exercício para a cidadania. O aluno deve ser estimulado para desenvolver a capacidade para questionar e criticar as posições

---

<sup>33</sup> Segundo o ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADI 5537 MC/AL: “A própria concepção de neutralidade é altamente questionável, tanto do ponto de vista da teoria do comportamento humano, quanto do ponto de vista da educação. Nenhum ser humano e, portanto, nenhum professor é uma “folha em branco”. Cada professor é produto de suas experiências de vida, das pessoas com quem interagiu, das ideias com as quais teve contato. Em virtude disso, alguns professores têm mais afinidades com certas questões morais, filosóficas, históricas e econômicas; ao passo que outros se identificam com teorias diversas. Se todos somos – em ampla medida, como reconhecido pela psicologia – produto das nossas vivências pessoais, quem poderá proclamar sua visão de mundo plenamente neutra?”.

<sup>34</sup> Wagner Rodrigues Silva explica o principal dos argumentos contrários a Paulo Freire: “Por influências ideológicas, inúmeras pessoas adeptas dessa vigilância no espaço escolar tentaram, recentemente, derrubar a condecoração de Patrono da Educação Brasileira, atribuída a Paulo Freire a partir da Lei 12.612. Em linhas gerais, a justificativa para o pedido apresentado ao Senado foi: ‘Paulo Freire é um filósofo de esquerda e criador de um método que ‘é um fracasso retumbante de resultados catastróficos na educação’”. Wagner Rodriguez, no entanto, não descarta a importância dos métodos pedagógicos de Paulos Freire para o processo alfabetização (SILVA, 2019, p. 233).

<sup>35</sup> Sobre a impossibilidade prática da neutralidade no ato do ensino, Paulo Freire explicava: “Para que a educação fosse neutra era preciso que não houvesse discordância nenhuma entre as pessoas com relação aos modos de vida individual e social, com relação ao estilo político a ser posto em prática, aos valores a ser encarnados. Era preciso que não houvesse, em nosso caso, por exemplo, nenhuma divergência em face da fome e da miséria no Brasil e no mundo; era necessário que toda a população nacional aceitasse mesmo que elas, miséria e fome, aqui e fora daqui, são uma fatalidade do fim do século. Era preciso também que houvesse unanimidade na forma de enfrentá-las para superá-las” (FREIRE, 2011, p. 74).

colocadas à sua frente, para produzir sua própria visão de mundo e para ter conhecimento de seus direitos, podendo reclamá-los. Deve-se instruir, ensinar e estimular o aluno, mas sem subestimar suas capacidades<sup>36</sup>.

Dentro de uma democracia, o direito à educação de qualidade representa um dos elementos essenciais de uma liberdade política – evitando que o cidadão se veja manipulado por interesses perversos dos governantes. O cidadão, mediante a educação, é agente capaz de legitimar os processos democráticos e participar da formação das decisões políticas. Em verdade, uma educação plena protege o aluno contra uma alienação política. Ressalta-se que uma pretensão de educação neutra, por meio de normas vagas, pode ferir os valores democráticos que se pretende defender. Na prática, normas genéricas sobre combate à doutrinação na educação podem dar abertura para perseguição política e ideológica dentro da escola<sup>37</sup>, a exemplo do que ocorre em regimes antidemocráticos.

Outra consideração a ser feita é sobre o papel dos pais no desenvolvimento de seus filhos em sua educação e formação moral. Não existe uma hierarquia entre o papel dos pais e do Estado na formação da criança. Nota-se que historicamente a liberdade dos pais sobre a instrução de seus filhos foi progressivamente mitigada para a garantia do direito à educação.

Com a declaração da obrigatoriedade do ensino básico primário, por exemplo, os pais perderam o poder de decidir sobre a possibilidade de oferta de educação à criança ou não. No âmbito da educação, nem o direito dos pais nem a missão educacional do Estado possui

---

<sup>36</sup> Luís Roberto Barroso discorre sobre o desenvolvimento das capacidades do aluno na ADI 5.537 MC/AL: “A liberdade de ensinar é um mecanismo essencial para provocar o aluno e estimulá-lo a produzir seus próprios pontos de vista. Só pode ensinar a liberdade quem dispõe de liberdade. Só pode provocar o pensamento crítico, quem pode igualmente proferir um pensamento crítico. Para que a educação seja um instrumento de emancipação, é preciso ampliar o universo informacional e cultural do aluno, e não reduzi-lo, com a supressão de conteúdos políticos ou filosóficos, a pretexto de ser o estudante um ser ‘vulnerável’. O excesso de proteção não emancipa, o excesso de proteção infantiliza”.

<sup>37</sup> Sobre o combate à doutrinação ideológica, Luís Fernando Barroso ponderou na ADI 5.537 MC/AL: “A norma impugnada vale-se, contudo, de termos vagos e genéricos como direito à ‘educação moral livre de doutrinação política, religiosa e ideológica’ (art. 1º, VII), vedação a ‘condutas que imponham ou induzam nos alunos opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas’ (art. 2º), proibição a que o professor promova ‘propaganda religiosa, ideológica ou político-partidária’ ou incite ‘seus alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas’ (art. 3º, III). Mas o que é doutrinação? O que configura a imposição de uma opinião? Qual é a conduta que caracteriza propaganda religiosa ou filosófica? Qual é o comportamento que configura incitação à participação em manifestações? Quais são os critérios éticos aplicáveis a cada disciplina, quais são os conteúdos mínimos de cada qual, e em que circunstâncias o professor os terá ultrapassado? A lei não estabelece critérios mínimos para a delimitação de tais conceitos, e nem poderia, pois o Estado não dispõe de competência para legislar sobre a matéria. Trata-se, a toda evidência, de questão objeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, matéria da competência privativa da União, como já observado. O nível de generalidade com o que as muitas vedações previstas pela Lei 7.800/2016 foram formuladas gera um risco de aplicação seletiva e parcial das normas (*chilling effect*), por meio da qual será possível imputar todo tipo de infrações aos professores que não partilhem da visão dominante em uma determinada escola ou que sejam menos simpáticos à sua direção. Como muito bem observado por Elie Wiesel: ‘A neutralidade favorece o opressor, nunca a vítima. O silêncio encoraja o assédio, nunca o assediado’ ”.

superioridade absoluta<sup>38</sup>. O educando, portanto, somente obtém o seu pleno desenvolvimento e garante o seu exercício à cidadania por meio de uma educação plena e com diversos pontos de vista e ideologias, e não por meio de uma ideia de educação neutra.

Há outros casos que podem também refletir a tensão política do pluralismo de ideias no ambiente educacional: pode-se proibir a inclusão do ensino religioso confessional no currículo escolar? Pode ser vedado igualmente ensino sobre gênero e orientação sexual? São duas vertentes ideológicas e políticas opostas, mas o Supremo Tribunal Federal inclina-se para a efetivação do pluralismo de ideias no ambiente escolar.

No caso do ensino religioso, o STF julgou improcedente a ADI 4439/DF, entendendo que o ensino religioso nas escolas públicas brasileiras pode ter natureza confessional – ou seja, pode ser vinculado a religiões específicas. Entendeu-se que a liberdade de expressão e pluralismo de ideias permitem o ensino religioso confessional sem que isso fira a Laicidade do Estado<sup>39</sup>.

No caso do ensino sobre gênero e orientação sexual, houve decisão liminar monocrática do ministro Luiz Edson Fachin da Suprema Corte na ADPF 462 MC/SC, suspendendo a eficácia de dispositivo de lei do Município de Blumenau (SC). A lei municipal havia vedado a inclusão de expressões relacionadas a ideologia, identidade e orientação de

---

<sup>38</sup> Conforme os entendimentos de Marcos Augusto Maliska: “O dever da família para com a educação sofreu, historicamente, uma redução progressiva do seu papel social na sociedade, a partir do ‘clã’, da gens, da família patriarcal, etc., em benefício de uma correlata extensão dos poderes do Estado. A educação, desta forma, está inserida neste processo histórico, que levou a uma progressiva limitação do direito dos pais sobre a educação dos filhos. Tal transformação, no entanto, em nenhum momento implicou a desconsideração total de um em relação ao outro, mas uma adequação dos métodos educacionais a serem desenvolvidos tanto na escola como na família. O Tribunal Constitucional Federal alemão decidiu que ‘a missão geral do Estado de formação e educação das crianças não é subordinada, mas se encontra no mesmo patamar do direito de educar dos pais. De superioridade absoluta não goza nem o direito dos pais, nem a missão educacional do Estado’” (MALISKA, 2013, p. 3.617).

<sup>39</sup> Cita-se trecho da ementa: “[...]. 3. A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas, pois a Democracia somente existe baseada na consagração do pluralismo de ideias e pensamentos políticos, filosóficos, religiosos e da tolerância de opiniões e do espírito aberto ao diálogo. 4. A singularidade da previsão constitucional de ensino religioso, de matrícula facultativa, observado o binômio Laicidade do Estado (CF, art. 19, I)/Consagração da Liberdade religiosa (CF, art. 5º, VI), implica regulamentação integral do cumprimento do preceito constitucional previsto no artigo 210, §1º, autorizando à rede pública o oferecimento, em igualdade de condições (CF, art. 5º, caput), de ensino confessional das diversas crenças. 6. O binômio Laicidade do Estado/Consagração da Liberdade religiosa está presente na medida em que o texto constitucional (a) expressamente garante a voluntariedade da matrícula para o ensino religioso, consagrando, inclusive o dever do Estado de absoluto respeito aos agnósticos e ateus; (b) implicitamente impede que o Poder Público crie de modo artificial seu próprio ensino religioso, com um determinado conteúdo estatal para a disciplina; bem como proíbe o favorecimento ou hierarquização de interpretações bíblicas e religiosas de um ou mais grupos em detrimento dos demais. 7. Ação direta julgada improcedente, declarando-se a constitucionalidade dos artigos 33, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 9.394/1996, e do art. 11, § 1º, do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, e afirmando-se a constitucionalidade do ensino religioso confessional como disciplina facultativa dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”. (ADI 4439, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 20-06-2018 PUBLIC 21-06-2018)

gênero em qualquer documento complementar ao Plano Municipal de Educação e nas diretrizes curriculares. A ADI, dentre outras normas, apontou a violação ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (artigo 206, I) e ao direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 206, II)<sup>40</sup>. Não há preferência, no âmbito do Supremo, por uma ou outra vertente ideológica no currículo escolar.

Para os fins do presente trabalho, o direito à liberdade de ensino e aprendizagem exige que as políticas públicas de educação não reduzam conteúdos essenciais do currículo escolar, obstando o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Analisadas as questões da qualidade da educação, equidade e liberdade de ensino e aprendizagem (que são interdependentes e se comunicam), deve-se perquirir a relação da educação de qualidade com o direito ao desenvolvimento.

### 1.5 ENSINO DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO – ENTRE O CAPITAL EDUCACIONAL, A CAPACIDADE HUMANA E A SUSTENTABILIDADE

A educação possui uma relação intrínseca com o direito ao desenvolvimento. O direito ao desenvolvimento foi reconhecido na comunidade internacional em 1986, quando a ONU adotou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. Ressalta-se que a declaração sobre o direito ao desenvolvimento é um desdobramento do artigo 28, da Declaração Universal de Direitos Humanos, que dispõe: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados”. Segundo Piovesan:

A justiça social é um componente central à concepção do direito ao desenvolvimento. A realização do direito ao desenvolvimento, inspirado no valor da solidariedade, há de prover igual oportunidade a todos no acesso a recursos básicos, como educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda (2014, p. 38).

---

<sup>40</sup> O principal argumento do ministro Edson Fachin na decisão monocrática, no entanto, tangenciou bastante o princípio da igualdade. Segundo a decisão: “O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta. [...]. Evidencia-se, assim, com olhar solidário e empático sobre o outro, que inadmitir a livre expressão do gênero e, de forma ainda mais relevante, de não promover sua compreensão, é atitude absolutamente violadora da dignidade e da liberdade de ser. É plena, portanto, a plausibilidade jurídica do pedido, a justificar a concessão da medida pleiteada” (ADPF 462 MC/SC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, decisão monocrática, julgado em 16/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 17-12-2019).

A Declaração da ONU de 1986 reconhece o direito ao desenvolvimento nas ordens jurídicas interna e externa, revelando o dever das nações de não somente cooperar entre si para que todos obtenham o desenvolvimento internacionalmente (artigo 3º)<sup>41</sup>, mas igualmente promover o desenvolvimento a todos internamente (artigo 8º)<sup>42</sup>. Declarou-se, conseqüentemente, ainda o caráter de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (artigo 6º)<sup>43</sup>.

Um estudo completo da educação como indutora de desenvolvimento de uma nação (o que não é a finalidade do presente trabalho) não pode se limitar à seara do Direito – destaca-se uma necessária análise transdisciplinar com a economia, sociologia, antropologia e educação.

### 1.5.1 Educação e capital educacional: a perspectiva produtivista

No campo da economia, o investimento na educação da pessoa possui raízes na teoria do capital humano desenvolvida por Theodore Schultz (1987), professor da Escola de Economia de Chicago. Na segunda metade do século XX, difundiu-se a crença nos Estados Unidos da América e na Inglaterra de que progresso econômico estava intrinsecamente ligado à qualidade de seus sistemas educacionais. A partir de então, iniciaram-se várias políticas visando a otimizar as redes públicas de ensino.

Schultz, laureado com o prêmio Nobel de ciências econômicas, lecionava que a educação tornava as pessoas mais produtivas, resultando no desenvolvimento socioeconômico do país. Igualmente, explicava que os cuidados com a saúde aumentavam o retorno do

---

<sup>41</sup> Artigo 3º. §1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. §2. A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional, relativos às relações amistosas de cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. §3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos (ONU,1986).

<sup>42</sup> Artigo 8º. §1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. §2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos (ONU,1986).

<sup>43</sup> artigo 6º. [...]. §2, dispõem: “Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais” (ONU,1986).

investimento em educação. Dentro da ideia de capital humano, introduziu a ideia de “capital educacional”, focando especificamente nos investimentos na área de educação.

Theodore defendia que um bom ensino escolar proporciona futuros serviços em prol da sociedade, resultando em futuras rendas, futura capacidade de autoemprego, valorização de atividades familiares e futuras satisfações de serviço. As pessoas com educação de qualidade ainda desenvolvem uma futura aptidão empreendedora. Por fim, destacava que um ensino escolar de qualidade fornecia subsídios para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e para a recuperação econômica de países devastados pela guerra (SCHULTZ, 1987, p. 112).

Ressalta-se que, do ponto de vista econômico, os recursos humanos são desenvolvidos de várias maneiras. A maneira mais evidente é a educação formal, começando com a educação primária ou de primeiro nível, continuando com várias formas de educação secundária e, posteriormente, a educação superior, incluindo faculdades, universidades e institutos técnicos superiores. Os recursos humanos também são desenvolvidos “no trabalho”, por meio de: programas de treinamento sistemáticos ou informais nas instituições empregadoras; programas de educação de adultos; e participação em vários grupos políticos, sociais, religiosos e culturais. Há ainda outro processo de autodesenvolvimento humano: aquele que é feito por iniciativa própria de cada indivíduo por meio de livros, materiais e informações coletadas por interações sociais informais (HARBISON; MYERS, 1964, p. 2).

O capital educacional teve suas bases teóricas delineadas pela Escola Econômica de Chicago entre os anos 60 e 80. Em sua obra “Investindo no povo”, Schultz relatou a rápida recuperação da Alemanha e do Japão pós-Segunda Guerra Mundial, comparando a situação desses países à do Reino Unido, onde ainda havia racionamento de alimentos muito tempo depois da guerra. Chegou-se à conclusão de que a superior velocidade de recuperação era fruto de uma população saudável e altamente educada. Segundo o autor: “nenhum indivíduo pode vender o seu capital educacional. Nem tampouco lhe é possível transferir o volume de instrução que possui, como presente, para outra pessoa. É este volume de capital humano, para usar e conservar enquanto viver” (SCHULTZ, 1987, p. 112).

Evidências sólidas da ligação entre capital humano e tecnologia vêm da agricultura. A educação é de pouca utilidade na agricultura tradicional, porque os métodos e os conhecimentos agrícolas são facilmente repassados dos pais para os filhos. Os agricultores de países com economias tradicionais estão entre os membros menos instruídos da força de trabalho. Por outro lado, os agricultores modernos devem lidar com híbridos, métodos de criação, fertilizantes, equipamentos complicados e intrincados mercados futuros de *commodities*. A educação é de

grande valor, na medida em que ajuda os agricultores a se adaptarem mais rapidamente a novos híbridos e outras novas tecnologias. Portanto, não é surpresa que os agricultores sejam tão bem educados quanto os trabalhadores industriais nas economias modernas. A educação e o treinamento também são úteis para lidar com a mudança de tecnologias e o avanço da produtividade nos setores de bens manufaturados e serviços. Estudos mostram que indústrias que progridem mais rapidamente atraem trabalhadores com melhor escolaridade e fornecem maior treinamento no trabalho (BECKER, 1993, p. 25).

Estudava-se, nos anos 60, a contribuição da educação para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Vários economistas tentaram medir qual a proporção do aumento do Produto Interno Bruto nos Estados Unidos, ao longo de um período de tempo, que pode ser atribuída a insumos mensuráveis de capital e trabalho e, em seguida, considerou o "residual" como uma consequência de, entre outras coisas, melhorias na qualidade da força de trabalho resultante da educação. Um dos primeiros esforços, no entanto, concentrou-se na determinação do aumento do PIB devido ao aumento do uso de capital, sendo o restante “atribuível a mudanças técnicas” na mão-de-obra (HARBISON; MYERS, 1964, p. 6).

Os notáveis registros econômicos do Japão, Taiwan e outras economias asiáticas nas últimas décadas ilustram dramaticamente a importância do capital humano para o crescimento. Sem recursos naturais, esses chamados tigres asiáticos cresceram rapidamente, contando com uma força de trabalho bem treinada, educada, trabalhadora e consciente. Certamente não é por acaso, por exemplo, que o sistema de emprego vitalício do Japão em grandes empresas (normas de estabilidade no emprego) tenha se originado após a Segunda Guerra Mundial, quando começaram a atualizar sua tecnologia rapidamente, em parte investindo pesadamente no treinamento de funcionários (BECKER, 1993, p. 25).

O “capital educacional” também pode ser denominado como uma visão produtivista da educação. Essa é a denominação dada pelo economista Paul Singer. Ele defende que a corrente produtivista concebe a educação escolar como preparação dos indivíduos para o ingresso na divisão social do trabalho. A visão produtivista não despreza outros propósitos do processo educacional, mas enfatiza a acumulação de capital humano (SINGER, 1996, p. 6). Nas palavras do autor:

Cada indivíduo é encarado como tendo capacidade produtiva potencial, cujo desenvolvimento exige esforço tanto do próprio como de seus instrutores e familiares. Esse esforço se traduz num custo, que pode ser formulado em termos pecuniários e representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. Esse capital humano provém não apenas da educação escolar mas também de cuidados com a saúde e outros que contribuem para desenvolver a capacidade produtiva do indivíduo.

Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível (SINGER, 1996, p. 6).

A teoria do capital educacional foca bastante, como se pode notar, nos aspectos econômicos da educação. A forma pela qual ocorre o financiamento público da educação é crucial dentro dessa perspectiva, na medida em que o ensino público escolar é extremamente dependente de recursos financeiros públicos. O controle público sobre o uso destes recursos é um problema importante a ser considerado. Além disso, o financiamento público é instável, interferindo na gestão da educação pública.

Theodore Schultz não acreditava que os problemas da educação seriam resolvidos com a alocação de mais recursos públicos. Em seu entendimento, mais verbas públicas não corrigiriam a falta de incentivos aos professores para melhorarem o seu desempenho. Segundo o economista, a complementariedade entre eficiência e a equidade estava sendo deixada de lado em busca da equidade. Acreditava que uma atenção especial deveria ser dada ao desempenho dos estudantes, principalmente, no quesito de notas. Havendo um conflito entre equidade e eficiência, a teoria do capital educacional dá um maior peso à eficiência (SCHULTZ, 1987, p. 110-116).

Schultz era um grande crítico do monopólio de verbas públicas por parte da rede pública de ensino. Ele acreditava que somente a competição, própria do livre mercado, poderia aumentar o desempenho dos alunos da rede escolar. Defendia a privatização das verbas públicas da educação destinando os recursos públicos aos pais de baixa renda para que pudessem escolher entre colégios públicos ou privados para a educação de seus filhos (SCHULTZ, 1987, p. 122). Sua teoria, logo, daria origem, posteriormente, aos chamados vales ou *vouchers* na área da educação pública básica<sup>44</sup>.

Conforme a visão produtivista de Theodore Schultz, os professores dos grandes sistemas escolares foram desvirtuados. O autor defende que grande parte dos professores não se preocupa com as realizações educacionais de seus alunos. Conforme sua linha de pensamento, os professores unem-se e formam grandes sindicatos profissionais. Por meio desses sindicatos, negociam menos tempo de ensino, menos envolvimento extracurricular, maior apoio nos contratos sindicais, melhores instalações, mais benefícios salariais, melhores planos de carreira e designações para escolas que sirvam seus próprios interesses. Schultz não culpa os professores de agirem de tal forma, mas culpa a forma pela qual as escolas são

---

<sup>44</sup> Sobre vales (*vouchers*), ver item 1.6.1 deste capítulo.

administradas e organizadas. Segundo ele, os professores “não são robôs”, mas apenas “agentes humanos que percebem, interpretam e atuam de acordo com as opções mais vantajosas que existem para eles” (SCHULTZ, 1987, p. 116).

A teoria do capital educacional, fruto da ideologia econômica liberal aplicada à educação, defende, em suma: a) a aplicação de noções de eficiência e competição em políticas públicas educacionais; b) a eliminação do monopólio estatal das escolas públicas, abrindo o acesso dos recursos públicos da educação à iniciativa privada; e c) a destinação de recursos financeiros a pais e jovens para poderem escolher entre várias instituições de ensino (SCHULTZ, 1987, p. 109-123).

A educação pública, segundo o modelo competitivo formulado pela Escola de Chicago, pressupõe basicamente duas coisas: pouca importância dada à equidade de acesso à educação de qualidade; e desconfiança acerca do papel do gestor público na prestação de serviços público de educação de qualidade. As palavras do economista Theodore Schultz refletem bem tal pensamento:

Rejeito os argumentos de que todas as crianças precisam ser protegidas de pais incompetentes e malevolentes, de que os professores são culpados do que há de errado no ensino escolar, de que a solução são administradores altamente competentes, de que as escolas precisam ser os agentes da reforma social, independentemente dos efeitos adversos do ensino, e de que a competição no domínio escolar é fundamentalmente má (SCHULTZ, 1987, p. 123).

Denota-se que há dificuldades históricas com a utilização de medidas para calcular os retornos financeiros da educação, decorrentes de premissas econômicas explícitas ou implícitas. Os ganhos em diferentes níveis educacionais ou de idade não são apenas o resultado da educação formal, mas refletem o treinamento no trabalho, a experiência, as diferenças de capacidade natural, *status* social, renda familiar (o que possibilita mais educação) e outros fatores. Alguns dos estudos econômicos sobre educação tentaram fazer concessões para esses fatores. Outra dificuldade é que um nível de educação leva a outro, de modo que as comparações entre os que têm um ensino fundamental e os que não o têm podem subestimar o valor do ensino fundamental como um marco para a educação continuada (HARBISON; MYERS, 1964, p. 9-10).

Considerando os traços da teoria do capital educacional, resta perquirir: qual o papel da iniciativa privada na educação pública? Há, na Constituição federal, menção expressa à educação focada em produtividade e lucro?

Em relação à primeira pergunta, ressalta-se que o artigo 209, da Constituição Federal, declara que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que haja o cumprimento das normas gerais da educação nacional; e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. O papel intervencionista e regulatório do Estado continua assegurado, logo, na educação fornecida pela iniciativa privada.

No tocante à educação focada em produtividade e lucro, destaca-se que é possível, mas há limites para a influência do Poder Econômico<sup>45</sup> na educação pública básica. No Brasil, a Constituição Federal (artigo 213, I) proíbe que verbas públicas destinadas às escolas públicas sejam direcionadas a entidades com finalidades lucrativas.

Nos Estados Unidos, não há tal limitação. No modelo estadunidense, há um sistema competitivo entre os sistemas público e privado de ensino, em verdadeira redefinição do papel do setor público na educação. Duas formas de privatização de verbas públicas para a educação podem ser identificadas de imediato: as escolas charter (*charter schools*) e os vales (*vouchers*). Escolas charter são instituições de ensino financiadas com recursos públicos, mas administradas de forma privada por organizações com ou sem fins lucrativos (BASTOS, 2018, p. 420).

As instituições brasileiras mais próximas das escolas charter são as escolas geridas por organizações sociais, na forma da Lei nº 9.637/1998. Diferentemente daquelas, entretanto, as organizações sociais não podem ter finalidade lucrativa. Em relação à política de vales, o § 1º, do artigo 213, da Constituição, permite somente excepcionalmente que verbas públicas destinadas à educação pública básica sejam destinadas a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio. Isso somente quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede de ensino na localidade.

No tocante ao ensino superior e às pesquisas científicas, há grande liberdade para investimentos privados. Conforme o artigo 218, § 4º, o Estado, por meio de lei, apoiará e estimulará “empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos”. O artigo 219, por sua vez, declara o mercado interno como patrimônio nacional, sendo incentivado de modo a viabilizar o “desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”. Logo, não somente pode a iniciativa privada investir em pesquisa

---

<sup>45</sup> Sobre o conceito de Poder econômico: “Pode-se dizer, destarte, que o poder econômico se apresenta como a capacidade de impor uma conduta, submetendo ao modelo de apropriação os resultados da produção, da distribuição e do consumo na sociedade. A finalidade é a obtenção do lucro de bens e serviços mediante a atividade econômica” (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 52).

científica, como é incentivada pelo Estado com escopo de promoção do desenvolvimento nacional.

Um dos problemas da aceção produtivista da educação é o fato de não haver uma relação direta entre o crescimento econômico de uma nação e a boa avaliação dos estudantes do país em testes padronizados – como é o caso do ranking do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Se forem comparados os 25 primeiros colocados no ranking de países da PISA no exercício 2015-2016 (OCDE, 2016) com o ranking mundial do Produto Interno Bruto dos países no exercício de 2019 (STATISTCSTIME, 2019, s.p), notar-se-á que somente 13 dos 25 países figuram nas duas listas: China, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Canadá, Coreia do Sul, Austrália, Países Baixos, Suíça, Taiwan (província autônoma da China), Polônia e Bélgica.

Os Estados Unidos lideram a lista dos países em relação ao PIB, mas amargam uma posição intermediária, de 31º, na lista da PISA. Países em desenvolvimento, como Índia e Brasil, por outro lado, assumem respectivamente as posições de 5º e 9º na lista do PIB. O país asiático, que teve sua última avaliação feita em 2009 – ficando classificado na posição 72 de 74 países – desligou-se do programa logo após, alegando falta de adaptação do programa ao contexto do país (DEVEX, 2019, s.p). O Brasil, por outro lado, ocupou a posição 63 de 70 países, na avaliação de 2015/2016.

A compreensão teórica de que o sistema econômico é um arranjo complexo e com diferentes interfaces do setor público revelou a necessidade de os países estabelecerem novas medidas de avaliação. Outras variáveis passam a ser consideradas, como a prática da avaliação do bem-estar social de uma população e, conseqüentemente, classificação dos países ou regiões pelo tamanho de seu PIB *per capita*. O progresso humano, entretanto, e a evolução das condições de vida das pessoas não podem ser medidos apenas por sua dimensão econômica (RIBAS; GODOY; VASQUES, 2009, p. 146).

Considerando esses problemas práticos com a concepção produtivista de educação (ou teoria do capital educacional), deve-se abordar outros enfoques para educação. No caso, é fundamental analisar a educação sob o enfoque socioeconômico civil-democrático (ou capacidade humana).

1.5.2 Educação, capacidade humana e desenvolvimento socialmente inclusivo: a perspectiva civil democrática

Amartya Sen, filósofo-economista corresponsável pela invenção da medida comparativa chamada “índice de desenvolvimento humano” e ganhador do prêmio Nobel, elaborou uma teoria chamada “desenvolvimento como liberdade”. Sen enumerou cinco tipos distintos de liberdade ligados ao desenvolvimento dos cidadãos dentro de uma nação. Listam-se tais liberdades instrumentais: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Cada uma de tais liberdades e direitos interligam-se, complementam-se e condicionam-se reciprocamente, ajudando a promover a capacidade geral de uma pessoa. Na visão do "desenvolvimento como liberdade", as liberdades vinculam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral (SEN, 2000, p. 25).

Nessa linha de raciocínio, a educação pública (enquanto oportunidade social) seria um dos fins e um dos meios do desenvolvimento de uma nação. Amartya Sen defende a necessidade de se reconhecerem a importância avaliatória da liberdade e a relação empírica que vincula liberdades diferentes. As liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) auxiliam na promoção da segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. As facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem gerar riquezas individuais, além de recursos públicos para criação e manutenção dos serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos fortalecem umas às outras (SEN, 2000, p. 25-26).

Seguindo a linha de raciocínio de Amartya Sen, pode-se dizer que, no âmbito das liberdades políticas, a educação depende da liberdade de expressão, das eleições livres, do direito ao voto, da liberdade de imprensa e da possibilidade de fiscalizar o governo. Nota-se, por exemplo, que os momentos históricos em que a democracia foi ameaçada no Brasil (Estado Novo de Getúlio Vargas e regime militar após 1964) foram marcados pela extinção da vinculação de receitas tributárias para a educação pública. A possibilidade de os cidadãos exigirem e reclamarem por verbas da educação é uma liberdade política.<sup>46</sup>

No tocante às facilidades econômicas, os indivíduos necessitam de acesso a financiamentos, bens de consumo e produção para obterem uma educação de qualidade. As oportunidades sociais abrangem educação e saúde, entre outras políticas públicas, que são essenciais para o desenvolvimento pleno da pessoa. As garantias de transparência dizem

---

<sup>46</sup> Em 2019, o Ministério da Educação e Cultura anunciou cortes consideráveis nas verbas para a educação, o que seria, na visão do governo federal brasileiro, um contingenciamento de R\$ 5,8 bilhões no orçamento da educação em razão da queda da arrecadação. Em resposta aos cortes, ao menos 136 cidades de 25 Estados e do Distrito Federal tiveram manifestações contra o ato do governo (G1, 2019, s.p).

respeito à possibilidade de a população participar da gestão pública das escolas e fiscalizar a aplicação de verbas públicas na área da educação, inibindo desvios, atividades corruptas e desleais. No âmbito da segurança protetora, ressalta-se a seguridade social, assegurando benefícios assistenciais e previdenciários, beneficiando diretamente estudantes de baixa renda em seu desempenho escolar.

Na perspectiva do “desenvolvimento como liberdade”, os benefícios compartilhados de uma boa educação básica dentro de uma sociedade também são ressaltados. Ao lado dos benefícios individuais conferidos à pessoa que recebe a educação, a expansão da educação e alfabetização em determinada região facilita mudanças sociais positivas (como redução da natalidade e mortalidade) e ajuda a obter o progresso econômico do local (SEN, 2000, p. 149). Nessa linha de raciocínio consequencial, a teoria de Amartya Sen aproxima-se bastante da teoria do capital educacional de Theodore Schultz, mas há diferenças consideráveis.

Amartya Sen explica que o foco dado é o que diferencia a teoria do capital humano da teoria da capacidade humana enquanto expressão da liberdade. Enquanto a ideia de capital humano tende a concentrar-se no aumento da produção e do lucro, a capacidade humana foca na liberdade substancial das pessoas – permitindo que elas liderem suas vidas, valorizando e melhorando suas escolhas reais<sup>47</sup>. Em busca de uma compreensão mais completa do papel das capacidades humanas, deve-se ressaltar: 1) sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; 2) seu papel indireto por meio da influência da mudança social; e 3) seu papel indireto mediante a influência na produção econômica. No capital humano, a principal finalidade seria a influência na produção econômica, sendo que a liberdade das pessoas assumiria um papel de “efeito colateral” (SEN, 2000, p. 319-320).

A educação como capacidade humana estaria próxima do que Paul Singer denominou “posição civil democrática da educação”. A corrente civil democrática, na visão do autor, encara a educação em geral e a escolar em particular como um processo de cidadania, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Tal visão é centrada no educando, em particular, no das classes socioeconômicas desprivilegiadas. O grande propósito da educação seria proporcionar ao filho das classes trabalhadoras a consciência que lhe permita

---

<sup>47</sup> Nas palavras de Amartya: “*At the risk of some oversimplification, it can be said that the literature on human capital tends to concentrate on the agency of human beings in augmenting production possibilities. The perspective of human capability focuses, on the other hand, on the ability—the substantive freedom—of people to lead the lives they have reason to value and to enhance the real choices they have. The two perspectives cannot but be related, since both are concerned with the role of human beings, and in particular with the actual abilities that they achieve and acquire. But the yardstick of assessment concentrates on different achievements*” (SEN, 2000, p. 317).

o engajamento em movimentos coletivos visando a tornar a sociedade mais livre e igualitária (SINGER, 1996, p. 5).

Dentro dessa visão política da educação, pode-se dizer que se encontram os pensamentos de Paulo Freire – histórico defensor da educação enquanto emancipação política do indivíduo<sup>48</sup>. Conforme Paul Singer:

É óbvio que a educação escolar também deveria cumprir muitos outros propósitos, que poderiam ser resumidos na habilitação do indivíduo a se inserir de forma adequada na vida adulta: profissional, familiar, esportiva, artística, etc. A visão civil democrática da educação não vê contradição entre a formação do cidadão e a formação do profissional, da futura mãe ou pai de família, do esportista, do artista e assim por diante. O laço que une os procederes educativos é o respeito e a preocupação pela autonomia do educando, portanto, pela autoformação de sua consciência e pela sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua auto-educação (SINGER, 1996, p. 5).

Qual o motivo da denominação “civil-democrática”? Segundo Paul Singer (1996, p. 6): “A visão civil democrática da educação decorre do grande movimento pela igualdade dos dois últimos séculos, que culminou na batalha pelo sufrágio universal, da qual resultou a democracia moderna”. A afirmação do autor se torna ainda mais evidente ao se constatar que os analfabetos somente ganharam direito a voto na Constituição brasileira de 1988 – ressaltando-se a correlação entre democracia, cidadania e educação<sup>49</sup>. A visão produtivista do regime ditatorial militar, por outro lado, focava-se na noção de educação enquanto formação de capital humano para o desenvolvimento econômico<sup>50</sup>.

Conclui Paul Singer que as duas visões (produtivista e a civil democrática) valorizam a educação como meio de melhorar a sociedade, acentuando determinados efeitos positivos

<sup>48</sup> Dividindo opiniões no Brasil e no mundo, Paulo Freire repele a ideia de educação enquanto reprodução das ideologias das classes dominantes, defendendo a utilização da educação enquanto emancipação política do homem. Segundo Paulo Freire: “ A nossa preocupação, neste trabalho, é apenas apresentar alguns aspectos do que nos parece constituir o que vimos chamando de pedagogia do oprimido: aquela que tem de ser forjada com ele e não para ele, enquanto homens ou povos, na luta incessante de recuperação de sua humanidade. Pedagogia que faça da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos, de que resultará o seu engajamento necessário na luta por sua libertação, em que esta pedagogia se fará e refará” (FREIRE, 2013, p. 30-31).

<sup>49</sup> Antes da Constituição de 1988, todas as constituições republicanas vedaram o direito de voto aos analfabetos: na de 1891, em seu artigo 70, §1º, 2º; na de 1934, no seu artigo 108, parágrafo único, a; na de 1937, em seu artigo 117, parágrafo único, a; na de 1946, em seu artigo 132, I; na de 1967/69, em seu artigo 142, § 3º, a.

<sup>50</sup> Sobre a educação durante o regime militar: “Desse modo, podemos afirmar que foi depois de 1964, com a implantação da ditadura militar, que a tecnocracia começou a tomar vulto no âmbito do Estado brasileiro. Ou seja, o regime militar primou por estabelecer um governo de técnicos, com base no fortalecimento centralizador do Poder Executivo e pautando as ações administrativas pelo primado do econômico sobre os aspectos políticos e sociais. [...]. No tocante à questão educacional, os tecnocratas defendiam como pressuposto básico a aplicação da ‘teoria do capital humano’, como fundamentação teórico-metodológica instrumental para o aumento da produtividade econômica da sociedade. A tecnocracia brasileira era filiada aos ditames emanados da ‘escola econômica’ sediada na Universidade de Chicago (EUA) e, portanto, afeita às teorias aplicadas à educação desenvolvidas por Theodore W. Schultz (1902-1998)” (FERREIRA JR; BITTAR, 2008, p. 342-343).

daquela. As concepções de como a sociedade e a economia funcionam, no entanto, são muito diversas e se integram em legados ideológicos opostos (SINGER, 1996, p. 6).

Na concepção de educação enquanto oportunidade social, o ensino de qualidade passa a ser reconhecido como indispensável para o direito à criação e ao desenvolvimento de um projeto de vida. A possibilidade de um projeto de vida depende da garantia de autonomia ao indivíduo e liberdade para escolher os rumos de sua própria vida – exigindo o fornecimento, mediante prestações positivas, de condições materiais de existência digna por parte do Poder Público (HACHEM; BONAT, 2017, p. 86).

A perspectiva civil-democrática da educação (educação enquanto capacidade humana) foi adotada pela Assembleia Constituinte na elaboração da Carta de 1988. O caput do artigo 205, da Constituição, declara que a educação visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nota-se que o foco da educação não é apenas a qualificação laboral, mas principalmente o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania.

Não é obra do acaso que “pleno desenvolvimento da pessoa” e “preparo para o exercício da cidadania” venham textualmente antes da “qualificação do trabalho”. Significa que, antes de um ser trabalhador, ou um mero “capital humano”, existe uma pessoa cidadã. O foco está no indivíduo humano, e não no lucro ou na força de trabalho. Estes dois últimos são efeitos colaterais do desenvolvimento da pessoa, estando a ideia de educação vinculada à capacidade humana enquanto expressão da liberdade – na linha de raciocínio de Amartya Sen.

Nota-se que princípios próprios da iniciativa privada nem sempre são adequados para a prestação de serviços públicos sociais. O Poder Constituinte brasileiro – ao proibir que verbas públicas destinadas às escolas públicas sejam direcionadas às entidades com finalidades lucrativas no inciso I, do artigo 213, do texto constitucional – preveniu os efeitos danosos que o Poder Econômico poderia causar à educação pública.

Quando se faz uma interpretação teleológica do artigo 213, da Constituição, percebe-se que os recursos públicos vinculados à educação serão destinados prioritariamente às escolas públicas, sendo que somente excepcionalmente poderão ser destinados a escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas. Mesmo no caso do § 1º, do artigo 213, que permite o custeio de bolsas de estudo na educação básica nos casos de insuficiência na oferta de ensino, obriga-se que o Poder Público invista prioritariamente na expansão da rede pública de ensino em tais circunstâncias.

A teoria humanista de Amartya, que vincula justiça social à ideia de desenvolvimento, aproxima-se igualmente do conceito de desenvolvimento sustentável, que se baseia

principalmente em três diretrizes: objetivos sociais do Estado, condicionalidade ambiental e viabilidade econômica. O conceito de desenvolvimento, mormente após os anos 90, passou a ser qualificado como: (socialmente) incluyente, (ambientalmente) sustentável, (economicamente) sustentado (SACHS, 2005, p. 153-156). Nessa linha, segue o conceito de *Triple Bottom Line* (TBL) que vindica a gestão empresarial com foco, além dos resultados, no impacto causado pela empresa. O conceito de TBL expressa basicamente o fato de que empresas e outras organizações criam valores em múltiplas dimensões: valor econômico, social e ambiental agregado – ou destruído (ELKINGTON, 2006, p. 523-524).

Ressalta-se, ainda, que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável se vincula com a Equidade ou Solidariedade Intergeracional, possuindo como destinatário a concepção imaginária de pessoas que um dia existirão. Necessita-se de adotar medidas concretas, reais e imediatas em razão de pessoas com as quais ainda não é possível se relacionar e que podem vir a existir ou não (REZENDE; NASCIMENTO, 2018, p. 361).

Sob a perspectiva de educação enquanto desenvolvimento humano, convém mencionar o índice de desenvolvimento humano. Tal índice foi criado pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>51</sup> se concentra em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: a capacidade de levar uma vida longa e saudável, medida pela expectativa de vida ao nascer; a capacidade de adquirir conhecimento, medida por anos médios de escolaridade e anos de escolaridade esperados; e a capacidade de alcançar um padrão de vida decente, medido pelo rendimento nacional bruto *per capita* (UNDP, 2018, p. 1).

Diferentemente da aceção produtivista da educação, há uma maior influência entre o Índice de Desenvolvimento Humano do país (IDH) e a boa avaliação dos estudantes em testes padronizados – ranking do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Se forem comparados os 25 primeiros colocados no ranking de países da PISA no exercício 2015-2016 (OCDE, 2016) com o *ranking* mundial de IDH de 2014-2015 (UNDP, 2018, s.p.), notar-se-á que somente 18 dos 25 países figuram nas duas listas: Noruega, Austrália, Suíça, Dinamarca, Países Baixos, Alemanha, Irlanda, Canadá, Nova Zelândia, Singapura, Hong Kong

---

<sup>51</sup> Sobre o índice de desenvolvimento humano: “[...] o crescimento econômico passa a ser observado como condição necessária para o desenvolvimento humano e a produtividade é componente essencial desse processo. Por isso, existe uma busca constante por indicadores que mensurem os efeitos socioeconômicos da atuação do setor público e privado, ao longo do tempo, e que incluam também outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana. Assim, foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, no início da década de 90, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, como um indicador de qualidade de vida que mede o bem estar da população” (RIBAS; GODOY; VASQUES, 2009, p. 147).

(província autônoma da China), Reino Unido, Coreia do Sul, Japão, Bélgica, França, Finlândia e Eslovênia.

Nota-se uma relação intrínseca da educação com o desenvolvimento sustentável. Dentro dessa ideia, a ONU elaborou, em 2015, a agenda 2030 de desenvolvimento sustentável (A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2015) – um documento contendo 17 objetivos para obtenção do desenvolvimento sustentável. O 4º objetivo desta lista é: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. A educação, enquanto fator de desenvolvimento sustentável, compatibiliza-se com os preceitos constitucionais da ordem econômica (artigo 170 e seguintes da CF); e, no plano internacional, com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 95).

A relação entre educação e desenvolvimento possui vários desdobramentos. Um desses desdobramentos é a segurança pública. Compreendendo que a educação é um forte instrumento contra a violência em qualquer de suas formas, o artigo 26, da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948, p. 14) determina que a educação deve ser orientada no sentido de fortalecer o “respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”. Seguindo a linha de raciocínio, a norma prevê que a educação “promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”. A educação não é vista apenas como um direito humano, mas também como um instrumento de efetivação de outros direitos humanos (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 95).

Estudos na área de economia têm ressaltado a educação como fator determinante para a diminuição dos índices de criminalidade. A instrução do indivíduo influencia o crime de quatro formas: a) a educação aumenta os salários futuros, elevando os custos de oportunidade do crime, visto que a prática do ilícito torna-se inviável; b) a educação pode atingir diretamente os retornos financeiros ou psíquicos do crime; c) a educação pode alterar preferências diante do risco, pois quanto maior a escolaridade de um indivíduo, mais elevada é sua aversão ao risco, desencorajando o ato criminoso; d) a educação pode afetar redes sociais ou grupos de indivíduos, porquanto jovens que desistem da escola podem ser influenciados negativamente por grupos criminosos (TEIXEIRA, 2011, p. 23-24).

Um trabalho elucidativo sobre o tema foi feito pelo economista Evandro Camargos Teixeira. Dentro de uma pesquisa quali-quantitativa de economia aplicada, analisou-se o impacto da taxa de abandono escolar dos alunos da primeira série do ensino médio, defasada

em um período, sobre a taxa de homicídios nos Estados brasileiros entre os anos de 2001 e 2005. Concluiu-se o seguinte:

Durante toda a exposição do trabalho é visível que educação e criminalidade possuem uma importante relação intrínseca. [...]. Além disso, a variável de educação - a taxa de abandono escolar dos alunos da primeira série do ensino médio - é defasada em um período. Nesse sentido, o estudo permite a análise do impacto do abandono escolar de um adolescente em um período e seu impacto na criminalidade do período seguinte. Tal aspecto é muito relevante, pois sabe-se que existe uma certa defasagem entre o período em que o adolescente abandona a escola e o momento em que ele decide ingressar em uma atividade ilícita. Assim, ao analisar os resultados, verificou-se que existe uma relação diretamente proporcional e estatisticamente significativa entre a taxa de abandono escolar defasada em um período e as taxas de homicídios nos Estados no período em questão. A partir desse resultado pode-se inferir que um ano após abandonar a escola, no início do ensino médio, o jovem apresenta uma maior probabilidade de cometer crimes. Nesse período de um ano, ele pode ter se defrontado com diversas dificuldades: baixos salários no mercado de trabalho formal, elevadas taxas de desemprego, ou ainda pode ter sido influenciado negativamente por gangues. Todos estes aspectos incentivam a entrada do jovem no 'mundo do crime' (TEIXEIRA, 2011, p. 50-51).

A violência urbana apresenta um impacto significativo nas chances de uma maior evasão escolar. Escolas localizadas em Municípios mais violentos possuem maiores níveis de abandono de alunos (MONTEIRO; ARRUDA, 2011). A qualidade de ensino também é uma questão fundamental para a manutenção do aluno no colégio e longe do crime. Tal questão influencia o aluno e sua família, podendo estimulá-los a investir na educação ou não (TEIXEIRA, 2011, p. 52). Importante ressaltar que a relação entre criminalidade e educação não é uma preocupação nova, havendo estudos sobre tal tema desde o século XIX. Rui Barbosa, por exemplo, relacionava o direito penal à escolarização obrigatória dos indivíduos em parecer de 1883. Segundo o jurista:

Se, com efeito, a priori as mais simples noções de justiça autorizam a afirmar que a maior das enormidades concebíveis a impor o Código Penal, e não impor a escola, isto é, cominar, e punir, sem preparar a inteligência e os sentimentos do povo para conhecer a lei, prezar a ordem, avaliar a perniciosidade da infração, perceber a inferioridade moral que ela denuncia no delinquente, e adquirir horror ao estigma que a pena inflige ao condenado, - os fatos *a posteriori* demonstram cientificamente que o grau de difusão da cultura educativa exerce a mesma pressão sobre a escala da criminalidade, que o calórico impregnado na temperatura sobre a coluna termométrica. [...]. Nas penitenciárias dos cantões suíços onde mais florescia a escola, quais o de Zurich, o de Vaud, o de Neufchatel, havia, em 1872, um ou dois presos (BARBOSA, TOMO I, 1883, p. 185-186).

A perspectiva civil-democrática da educação não deve nem pode ignorar os ganhos econômicos da educação para o PIB de uma nação. Gary Becker, outro economista ganhador do prêmio Nobel, destaca que todos os países que conseguiram um crescimento persistente de

suas receitas também tiveram grandes aumentos na educação e no treinamento de suas forças de trabalho. Primeiro, o ensino fundamental se torna universal, depois o ensino médio se espalha rapidamente e, finalmente, crianças de renda média e famílias mais pobres começam a frequentar a faculdade (BECKER, 1993, p. 24). Várias dessas tendências podem ser observadas no Brasil se fizermos uma análise histórica do acesso à educação no país.

Frederick Harbison, professor de economia da Universidade de Princeton, e Charles Myers, professor de economia do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), defendem que é igualmente falacioso argumentar que a educação e outros meios de desenvolvimento humano devem ser considerados "direitos humanos" de forma independente de sua contribuição na produção de bens e serviços. Educação para a cidadania, educação para o "ajuste da vida", educação para melhorar a liberdade, dignidade e valor do homem são objetivos legítimos, mas expressam apenas em parte as aspirações das sociedades modernas.

Segundo os autores, a abordagem puramente humanista, como a abordagem econômica limitada ao desenvolvimento de recursos humanos, distorce o verdadeiro significado de as aspirações do homem moderno e das sociedades modernas. Defendem que não precisa haver conflito entre economistas e humanistas. Se um dos principais objetivos de quase todas as sociedades é o rápido crescimento econômico, os programas de desenvolvimento de recursos humanos devem ser projetados para fornecer o conhecimento, as habilidades e os incentivos exigidos por uma economia produtiva.

Se alguém rejeita a noção de que os investimentos em educação devem ser produtivos, essa pessoa deve estar preparada também para rejeitar a meta do rápido progresso econômico. Se tal pessoa aceita, no entanto, o objetivo do rápido crescimento econômico e a ideia de que a educação deve ser orientada em aspectos significativos para promovê-lo, não precisa, assim, rejeitar um conceito humanitário do papel da educação. O desenvolvimento do homem para si ainda pode ser considerado o fim último, mas o progresso econômico também pode ser um dos principais meios para alcançá-lo. Podem ser projetados sistemas de desenvolvimento de recursos humanos que intencionalmente ajudem a aumentar a produção de bens e serviços essenciais e, simultaneamente, preservem e aumentem a liberdade, a dignidade e o valor do indivíduo (HARBISON; MYERS, 1964, p. 12-13).

A educação comprovadamente influencia países nas áreas do desenvolvimento econômico, social e humano. Políticas públicas que busquem esse tipo de desenvolvimento são inevitavelmente legítimas perante a Constituição Federal. A educação também é um instrumento de cultura, influenciando as visões dos povos sobre o que seria desenvolvimento. Nessa perspectiva, deve ser abordada a educação indígena intercultural e o

etnodesenvolvimento, que são institutos desvinculados da noção ocidental tradicional de desenvolvimento econômico e social.

### 1.5.3 Educação e etnodesenvolvimento: a perspectiva culturalista

A essência do direito humano fundamental à educação intercultural encontra-se na crítica cultural ao universalismo dos direitos humanos. A educação indígena, por exemplo, não possui os traços da educação típica da civilização etnocêntrica.

A autoridade moral dos direitos humanos universais condiciona-se à natureza de uma ética aceitável. O problema é encontrar uma ética universal. Direitos humanos, para justificar o nome, demandam universalidade, mas não existem tais valores universais, segundo a crítica cultural (SEN, 2000, p. 250-251).

Possuir uma cultura é identificar-se com as características de um determinado grupo. Tal instituto representa o conjunto de “essências” que interagem entre si, transformando-se ao longo do tempo, visto que são construídas socialmente. A cultura é sempre dinâmica, mas não perde sua identidade. “Pode-se afirmar, assim, que as identidades, em geral, e dos indígenas, em particular, mudam para permanecer” (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 339).

A própria noção de dignidade humana não encontra uniformidade em um ambiente multicultural. Os grupos culturais vulneráveis têm direito fundamental às suas identidades culturais e diferenças, bem como o direito de serem reconhecidas pelo Poder Público. Nesse contexto de pluralismo cultural, encontra-se a dignidade humana. O multiculturalismo pressupõe a garantia e respeito à diversidade étnica, religiosa e cultural. Não obstante, há zonas de conflito entre a dignidade universalista e a culturalista<sup>52</sup>.

A Declaração de Viena de 1993, reafirmando a indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos fundamentais, reconheceu o direito às diferenças culturais,

---

<sup>52</sup> “Por fim, algumas poucas palavras sobre o universalismo e sua ideia correlata — o multiculturalismo. O multiculturalismo implica em respeito e apreço pela diversidade étnica, religiosa e cultural. Desde o final do século XX, tem se tornado amplamente aceito que o multiculturalismo é baseado em valores não apenas coerentes com as democracias liberais, mas também exigidos por elas. As minorias têm direito às suas identidades e diferenças, bem como o direito de serem reconhecidas. Não há dúvida de que a dignidade humana corrobora tal entendimento. Contudo, a dignidade humana, no seu significado essencial, tem também uma pretensão universalista, simbolizando o tecido que mantém a família humana unida. Nesse domínio, algum grau de idealismo iluminista se faz necessário, para que se possam confrontar práticas e costumes arraigados de violência, opressão sexual e tirania. É claro que essa é uma batalha de ideias, a ser vencida com paciência e perseverança” (BARROSO, 2014, p. 74).

mas sem que isso abstinhasse os Estados de promoverem e garantirem os direitos humanos universais.<sup>53</sup>

No caso dos povos indígenas, é necessário reconhecer e valorizar a identidade étnica específica de cada povo em particular, compreendendo suas línguas e suas formas tradicionais de organização social (OS), de ocupação da terra e de uso dos recursos naturais. Isso implica o respeito pelos direitos coletivos especiais de cada sociedade indígena, buscando o convívio pacífico por meio de um intercâmbio cultural com as diferentes etnias (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 339).

Percebe-se que, dentro de cada nação, o conceito e a prática da cidadania vêm se alargando significativamente ao longo do último século (CAMPELLO; SILVEIRA, 2010, p. 4982). A cidadania indígena, nos termos propostos pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), e pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>54</sup> (2007), significa o reconhecimento jurídico e efetivo dos direitos políticos e sociais dos povos indígenas na sociedade moderna. Tal conceito de cidadania inclui: (a) autonomia de decisão; (b) autogoverno e controle sobre os territórios e os recursos naturais neles existentes; (c) direito para a representação política nas instâncias de poder legislativo do Estado; e (d) protagonismo na formulação e controle sobre as políticas públicas para as comunidades indígenas (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 344). Nesse ambiente de pluralidade cultural e autonomia de decisão dos povos indígenas, discute-se a relação entre uma educação intercultural e a garantia de direitos humanos culturais.

Tal debate sobre uma educação específica, diferenciada e intercultural, toma fôlego em outras constituições latino-americanas – alastrando-se em países com uma população indígena significativa, como é o caso de Bolívia, Peru, México, Guatemala e Equador. Os reflexos de tal discussão chegaram em países com menor quantidade de grupos que se identificam como indígenas, a exemplo do Brasil, Costa Rica, Panamá, Venezuela e Chile. Esse debate tem como pressuposto o reconhecimento do caráter multicultural e pluriétnico dos países latino-americanos (BARROS, ALVARENGA, 2016, p. 318). Em relação à educação intercultural, a educação escolar indígena é configurada por processos de criação e transmissão

---

<sup>53</sup> Cita-se o item 5 da declaração de Viena de 1993: “Todos os Direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional tem de considerar globalmente os Direitos do homem, de forma justa e equitativa e com igual ênfase. Embora se devam ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas político, económico e cultural, promover e proteger todos os Direitos do homem e liberdades fundamentais” (ONU,1993).

<sup>54</sup> “Os povos indígenas têm o direito a conservar e fortalecer suas próprias instituições políticas, jurídicas, económicas, sociais e culturais, mantendo ao mesmo tempo seu direito de participar plenamente, se assim o desejarem, na vida política, económica, social e cultural do Estado” (ONU,2008).

dos conhecimentos não-indígenas e indígenas por meio da escola, que é uma instituição própria dos povos colonizadores (LUCIANO, 2006, p. 129).

Nas Constituições da Bolívia e do Equador, reconhece-se que o processo de aprendizagem não é monopólio do ambiente escolar. O artigo 28, da Constituição do Equador, determina que “*El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada*” (EQUADOR, 2008). A Carta boliviana, por sua vez, dispõe no inciso III, de seu artigo 90, que o Estado, mediante seu sistema educacional, promoverá “*la creación y organización de programas educativos a distancia y populares no escolarizados, con el objetivo de elevar el nivel cultural y desarrollar la conciencia plurinacional del pueblo*” (BOLÍVIA, 2009). Esses novos paradigmas normativos denotam que a educação passa a ser reconhecida por uma perspectiva cultural diversa daquela conhecida pela sociedade civil dominante.

No Brasil, a educação escolar indígena é uma modalidade de ensino que tem recebido um tratamento específico no âmbito do Ministério da Educação. Essa nova perspectiva educacional assenta-se no respeito à interculturalidade, ao multilinguismo e à etnicidade. O Ministério da Educação, incumbido de coordenar as ações educacionais no país por força do Decreto Presidencial 26/91, vem implantando uma política nacional de educação escolar indígena nas últimas décadas. Tais diretrizes encontram-se presentes em preceitos legais estabelecidos na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 340).

Vários são os desafios enfrentados pela proposta de educação indígena intercultural: a qualificação profissional dos docentes indígenas; a harmonia entre valores contra hegemônicos indígenas e os valores hegemônicos da sociedade; ausência de políticas específicas nas mais variadas áreas indígenas; luta pela permanência de jovens indígenas nas aldeias com qualidade de vida; falta de autonomia política das comunidades indígenas etc.

Indígenas defendem que a escola indígena tem sido um lugar de movimentos de resistência e de reivindicação de direitos sobre a terra, contra a discriminação e a falta de respeito à cultura indígena. Nesse sentido, constrói-se um espaço de reafirmação das identidades e de construção permanente de autonomia e alteridades (LUCIANO; PAJEÚ, 2007, p. 5).

A qualificação profissional dos docentes indígenas é pressuposto essencial para assunção das escolas pelas comunidades indígenas, integrando-as à vida comunitária, de tal forma que possam responder suas demandas e seus projetos de futuro (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 341). Os próprios educadores indígenas começam a construir uma produção intelectual

própria compatível com seus conhecimentos e tradições (BARROS, ALVARENGA, 2016, p. 318). Nesse sentido:

Decidimos que não queremos o futuro para fortalecer o individualismo, o agronegócio e deixarmos de ser índios. Ao contrário, queremos romper com os valores capitalistas, pra continuarmos sendo indígenas, fortalecendo nossa autonomia e contribuindo com outros segmentos na construção de um mundo mais justo, solidário e multicultural (PAJEÚ, 2007, p. 9).

A ausência de políticas específicas nas áreas indígenas obrigou muitos povos a migrarem em busca de melhores condições de vida e trabalho, promovendo considerável desagregação social e territorial dos povos indígenas. A luta por educação específica, diferenciada e intercultural vincula-se à luta pela retomada das terras indígenas dos posseiros, do acesso à saúde e de respeito a sua cultura e suas percepções do sagrado (BARROS, ALVARENGA, 2016, p. 325). Os jovens indígenas são essenciais para a sobrevivência da cultura, tendo a educação uma função essencial nesse aspecto:

Ações que garantam a permanência de jovens indígenas nas aldeias com qualidade de vida. A migração desordenada para as cidades é provocada na maioria das vezes por falta de condições de sobrevivência e oferta de estudos [...] a oferta de educação escolar intercultural nas aldeias é uma dessas políticas importantes para garantir a permanência dos jovens nos seus territórios e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico autônomo dos projetos coletivos dos povos (LUCIANO; PAJEÚ, 2007, p. 17)

Nesse contexto, a grande conquista dos movimentos indígenas, rompendo com o modelo curricular tradicional de uma sociedade etnocêntrica, concentra-se em dois preceitos epistemológicos legitimados pela Constituição Federal de 1988 e garantidos pela Lei de Diretrizes e Bases (nº 9394/96): o uso da língua materna e o uso dos processos próprios de aprendizagem nas escolas indígenas (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 345). A educação indígena, portanto, vincula-se a vertentes distintas de desenvolvimento.

A partir do artigo 231, da Constituição Federal de 1988, o Brasil reconhece – como signatário da legislação internacional – o direito dos povos indígenas à autodeterminação. Tal autodeterminação consiste no direito de determinar livremente sua condição política e seu desenvolvimento econômico, social e cultural, em consonância com a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Artigo 3). Tal concepção implica o reconhecimento da condição multicultural e pluriétnica da sociedade brasileira. Essa nova perspectiva reformula as estruturas políticas do Estado brasileiro. O reconhecimento dos territórios indígenas como unidades regionais politicamente autônomas – além de uma simples demarcação de terras – é

uma dimensão ausente no texto constitucional. “Daí por que, passados mais de vinte anos desde sua aprovação, não soar estranho constatar que não foram realizadas mudanças substantivas nas estruturas e nas práticas político-administrativas do Estado brasileiro” (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 337-344).

No Brasil, a educação indígena bilíngue e intercultural está prevista na Lei de Diretrizes Básicas da Educação (artigo 78) e no artigo 210, § 2º, da CF/88, que dispõe: “O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Nos casos da Bolívia<sup>55</sup> e do Equador<sup>56</sup>, o direito à educação indígena bilíngue e intercultural está expressamente previsto em suas Constituições.

Nesse sentido, a Declaração de Buenos Aires, em seu item 16, reconhece que a região latino-americana é marcadamente multicultural e plurilíngue, e que os desafios enfrentados pelas populações locais requerem focos próprios que reforcem sua diversidade. O documento reconheceu, portanto, o dever de promover uma educação multicultural com ênfase nos seguintes aspectos: educação na língua materna; aprendizagem de uma segunda língua; valorização dos diferentes sistemas de conhecimento; e formação de docentes e elaboração de currículos e materiais educacionais que desenvolvam sociedades inclusivas e harmoniosas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2017).

Considerando que a cultura é como uma lente através da qual o homem vê o mundo e que homens de culturas diferentes têm visões desencontradas das coisas (LARAIA, 2001, p. 70), o conceito de desenvolvimento também varia conforme cada cultura.

Nessa linha de raciocínio, entra o conceito de etnodesenvolvimento, desenvolvido pelo sociólogo e antropólogo Rodolfo Stavenhagen. “Desenvolvimento”, segundo o autor, seria uma construção ocidental que foi imposta pelo Ocidente ao terceiro mundo. Prossegue defendendo que a teoria do desenvolvimento geralmente postula um processo de “modernização” das

---

<sup>55</sup> A Constituição colombiana dispõe sobre a educação indígena, em seu artigo 30: “*Artículo 30. [...] II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: 12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo*” (BOLÍVIA, 2009).

<sup>56</sup> É o que está disposto no artigo 57, item 14, da Constituição do Equador: “*Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...]14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje*” (EQUADOR, 2008).

sociedades tradicionais ou arcaicas, até o Estado Industrial Moderno (STAVENHAGEN, 1990, p. 85).

Várias teorias do desenvolvimento social e político enfatizam especificamente a evolução de agrupamentos e lealdades com base em consanguinidade, afinidade, religião e assim por diante, para grupos instrumentais e orientados para as funções; da atribuição à orientação à realização, ao uso de terminologia sociológica comum. Dentro desse ponto de vista do desenvolvimento, Stavenhagen explicava que havia pouco espaço para o papel dos grupos étnicos. Tais grupos seriam descartados como restos do passado, como obstáculos à modernização. Os apegos étnicos seriam considerados não-rationais, tradicionais e até conservadores (STAVENHAGEN, 1990, p. 85).

Etnodesenvolvimento, conforme Rodolfo Stavenhagen, significa que uma etnia, indígena, tribal ou qualquer outra, mantém controle sobre sua própria terra, recursos, organização social e cultura e é livre para negociar com o Estado o tipo de relacionamento que deseja ter. O etnodesenvolvimento implicaria olhar para dentro e encontrar na própria cultura do grupo os recursos e a força criativa necessários para enfrentar os desafios do mundo moderno e em mudança. Isso não significaria necessariamente uma comunidade soberana ou isolamento autoimposto, e muito menos se refugiar em um museu de "tradição".

O autor defende, inclusive, o direito, se for o caso, de respeitar determinadas etnias que desejem permanecer isoladas (como algumas tribos de florestas tropicais na bacia amazônica), estando livres para desfrutar das condições básicas. Haveria, segundo o pensador, um direito humano de isolamento. Os indígenas e outras etnias teriam o direito de decidir sobre seus próprios assuntos, de participar dos órgãos e processos de tomada de decisão em que seu futuro é discutido e decidido; de representação e participação política; de respeitar suas tradições e culturas; liberdade para escolher que tipo de desenvolvimento, se houver, eles querem (STAVENHAGEN, 1990, p. 90).

Para a efetivação do etnodesenvolvimento, é imprescindível conhecer os hábitos do grupo e estabelecer uma estratégia de aproximação. Etnodesenvolvimento está inexoravelmente vinculado à noção de desenvolvimento sustentável, aliando a preservação cultura e o direito ao desenvolvimento (SÉGUIN, 2017, p. 138). Assim, concebe-se a promoção do chamado etnodesenvolvimento como capaz de “romper com o ciclo vicioso de dependência de recursos para novos projetos” e como estratégia de “desenvolvimento sócio-econômico-cultural destas populações segundo as especificidades próprias”. A partir desse momento, torna-se possível, entre os povos indígenas, sonhar com a autodeterminação (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 345).

No etnodesenvolvimento, prioriza-se a identidade cultural das comunidades indígenas – estabelecendo meios e políticas com o fim precípua de preservá-la. Considerando a educação como uma forma de transferir ensinamentos, visões de mundo e tradições culturais, tal direito também teria uma ligação muito íntima com o etnodesenvolvimento.

Passadas tais observações que ligam concepções de desenvolvimento e a educação, passa-se a analisar como as teorias econômicas e sociais sobre educação influenciaram a educação pública moderna, notadamente as chamadas “políticas de responsabilidade escolar”.

#### 1.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR (*ACCOUNTABILITY* ESCOLAR)

As políticas públicas podem ser conceituadas como o “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados”. Nessa linha de raciocínio, as políticas públicas são os “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”. Maria Paula Dallari Bucci cita dois fundamentos para as políticas públicas: um mediato e um imediato. O fundamento mediato das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, na medida em que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais consistem em liberdades que exigem a abstenção no campo da autonomia individual, a realização dos direitos sociais exigem que seja imposto a outros (principalmente os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas. O fundamento imediato das políticas públicas seria a função de governar – qual seja, o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social (BUCCI, 1997, p. 90-91; 95).

Há ainda uma classificação das políticas públicas quanto ao “nível hierárquico”, em relação a fins e meios. Dentro do arranjo federativo brasileiro, por exemplo, a política nacional de educação é uma política de caráter geral para o setor da educação, dentro do âmbito dos fins. A execução da política nacional (fim), no entanto, supõe a formulação de políticas estaduais e locais, no âmbito dos meios. A execução das políticas nacionais no âmbito estadual e local (meios) dizem respeito à contratação de pessoal (política de recursos humanos), à construção de prédios escolares, compra de material escolar etc. O que há de comum entre todas essas políticas (nacionais, estaduais e locais) é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos (BUCCI, 1997, p. 95).

É seguro dizer, portanto, que as metas do IDEB constantes no Plano Nacional de Educação estão no âmbito da política nacional (os fins). As decisões políticas adotadas pelas redes estaduais e municipais de ensino para a concreção dessas metas estão no âmbito das políticas regionais e locais (os meios). Para os fins desse trabalho, importa saber das políticas de responsabilidade educacional.

Deve-se tomar cuidado com o termo **responsabilidade educacional** ou **responsabilização escolar**, na medida em que pode trazer inúmeras concepções sem uma relação direta com o que se pretende tratar no presente trabalho. Na área da educação, o termo **responsabilizar**, no sentido de imputar responsabilidade e aplicar sanções a alguém por determinada infração, pode ser encontrado em diversas normas nas áreas do Direito Constitucional, Penal e Administrativo. Essa é uma concepção, no entanto, mais voltada para punições e procedimentos no âmbito político-jurídico (focada em normas de responsabilidade de natureza constitucional e infraconstitucional).

Essa responsabilização é resultado de uma luta histórica pela efetivação do direito subjetivo público à educação – indo desde a instituição do ensino básico obrigatório até o oferecimento de vagas e aplicação dos recursos vinculados à educação pública<sup>57</sup>. Há, por outro lado, outra concepção de responsabilização escolar voltada para punições, incentivos e procedimentos no âmbito econômico-administrativo (centrada em eficiência, gestão e organização administrativa) – tal concepção também é chamada de *accountability* escolar. A distinção é somente para efeitos didáticos, não significando que não possa haver interligação entre essas duas concepções na prática<sup>58</sup>.

Dentro da linha tradicional de responsabilidade educacional (âmbito político-jurídico), nota-se que o Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940) tipifica como crime de abandono intelectual em seu artigo 246, especificamente em relação à obrigação dos pais,

---

<sup>57</sup> José Silvério Baia Horta explica que a obrigatoriedade de ensino fundamental diz respeito tanto aos pais ou responsáveis quanto aos poderes públicos. O autor propõe uma definição de responsabilização do gestor público no contexto educacional: “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade” (HORTA, 1998, p. 29-30).

<sup>58</sup> Há, no Congresso Nacional, projetos de lei (PLs) que caracterizam como crime de responsabilidade, infração político-administrativa ou ato de improbidade o fato de o IDEB de determinado Estado, município ou colégio sofrer um decréscimo no índice ou não alcançar metas. Um exemplo é o PL 7.420/2006, de autoria da professora e ex-Deputada Federal Raquel Teixeira (PSDB/GO). Saindo do aspecto educacional, o § 7º, do artigo 39, da Constituição Federal (norma trazida por meio da Emenda Constitucional 19 de 1998) fala em investimentos para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade, produtividade e racionalização do serviço público. No tocante à responsabilização por desempenho, o art. 41, § 1º, III, fala que servidor estável poderá perder o cargo por meio de “procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

“deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar”, sob pena de detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

No tocante ao gestor público, o § 2º, do artigo 208, da Constituição Federal, determina que: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. O texto constitucional autoriza a intervenção constitucional no Estado, território ou Município que não aplicar o mínimo exigido da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, VII, “e”; artigo 33, III, CF). Lembrando ainda que, se o chefe do poder executivo atentar ainda contra as normas financeiro-orçamentárias, poderá incorrer na prática de crime de responsabilidade (artigo 85, VI, CF). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96), em seu artigo 5º, § 4º, ainda tipifica a negligência por parte do gestor público no oferecimento do ensino obrigatório como crime de responsabilidade.

A LDB, em seu artigo 69, § 6º, determina que o atraso no repasse das verbas vinculadas à educação ao órgão administrativo respectivo (secretarias, colégios etc.) implica a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

As políticas públicas de responsabilização escolar ou de *accountability* escolar, objeto do presente trabalho, cuidam de um aspecto diferente da responsabilização, que pode ser enquadrado no âmbito econômico-administrativo. Tais políticas são fruto de um movimento de reformas empresariais da educação que ocorreram inicialmente nos Estados Unidos da América. Aplicando noções de eficiência, *accountability* e controle de resultados ao ensino público, tais políticas possuem uma fundamentação teórica mais voltada para a teoria do capital educacional<sup>59</sup>.

O conceito de *accountability*, cuja palavra não foi traduzida para a língua portuguesa, remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis por seus atos e devem prestar contas de suas ações (CAVALCANTE, 2010a, p. 15). O termo remete, geralmente, a inúmeros conceitos nas relações públicas e privadas. A depender do contexto a ser utilizado na

---

<sup>59</sup> Luiz Carlos de Freitas, professor aposentado da UNICAMP e especialista em políticas públicas educacionais, aponta duas concepções de responsabilização educacional. Uma é voltada para a responsabilização de cima para baixo, baseada em leis que regulam não só idoneidade de gastos educacionais, mas que incluem o controle de metas nas escolas. Tal concepção permitiria uma legislação específica que fiscalize a obtenção de metas pelas escolas e permita sua associação a consequências (bônus ou demissão, privatização etc.). A outra concepção está baseada em uma responsabilização participativa e democrática, baseada no envolvimento de todos os responsáveis pela questão educativa na escola e nos sistemas educacionais. Para esta visão, a lei de responsabilidade educacional não deveria tratar do controle de metas acadêmicas (FREITAS, 2011, p.4).

atividade administrativa, também pode remeter às noções de transparência, controle, desempenho ou democracia<sup>60</sup>.

*Accountability* no contexto educacional, segundo Nigel Brooke e Maria Cunha, “significa acima de tudo a associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 22). A política de responsabilidade escolar possui, basicamente, os seguintes elementos: (1) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (2) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (3) divulgação dos resultados dos testes por escola (também podendo abranger Distrito, Município ou Estado); e (4) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nesses testes (ANDRADE, 2008, p. 443).

A partir da década de 1990, vários Estados nos Estados Unidos decidiram adotar a política de *school accountability*. Adicionalmente, alguns Estados incorporaram um outro aspecto na sua política de responsabilização escolar. Eles estipularam que os professores/diretores da escola são responsáveis, sendo incentivados ou penalizados em função das notas dos alunos (ANDRADE, 2008, p. 443). Eric Hanushek e Margaret Raymond classificam os Estados que adotam tais características (incentivos e punições) como *consequential states* (*consequential accountability*). Os Estados que apenas divulgavam os resultados dos testes padronizados de proficiência dos alunos, sem vincular a um sistema de bonificações/penalidades, são chamados de *report card states* (HANUSHEK; RAYMOND, 2004, p. 1-24).

A difusão de testes padronizados de larga escala na educação possibilitou um monitoramento e exame mais preciso da qualidade dos serviços públicos prestados. Partindo de um controle de resultados de tais avaliações padronizadas, permitiu-se aferir de forma objetiva a eficácia e eficiência das políticas públicas adotadas, bem como monitorar o desenvolvimento de cada unidade de ensino<sup>61</sup>. Consequentemente, viabilizou-se identificar boas práticas e

---

<sup>60</sup> O cientista político argentino Guillermo O'Donnell divide a noção de *accountability* em vertical e horizontal. O *accountability* vertical estaria relacionado à relação entre administração e administrado, envolvendo a existência de eleições livres e justas, liberdade de expressão e de pensamento, reivindicações e a possibilidade de o administrado apresentar denúncias de atos das autoridades públicas. A noção de *accountability* horizontal, por sua vez, estaria relacionada ao controle de atos do Poder Público por instituições estatais independentes, por meio de supervisão e aplicação de sanções legais. São exemplos de tais instituições estatais o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas (O'DONNELL, 1998, p. 112-117).

<sup>61</sup> Conforme Nigel Brooke e Maria Cunha, encontram-se três funções distintas do sistema da avaliação na doutrina: “[...]. encontramos uma tipologia que fala das três funções genéricas dos sistemas de avaliação. A primeira é a função métrica, de medir onde se situam os sistemas de educação em comparação com algum parâmetro para responder perguntas sobre possíveis avanços. A segunda função é a analítica, ou seja, oferecer subsídios aos pesquisadores e gestores no seu trabalho de investigar o funcionamento do sistema. A terceira, considerada a mais

estabelecer padrões mínimos de qualidade a serem alcançados, incentivando ou punindo os atores envolvidos em função do desempenho dos alunos (CARNEIRO, 2018, p. 72).

Embora seja algo inerente à concepção de *accountability* escolar, a forma de aplicar incentivos (ou punições) aos atores envolvidos na educação varia consideravelmente na prática. Todos os sistemas de *accountability* possuem particularidades próprias e diferenciam-se de formas fundamentais que afetam seus instrumentos de incentivos e potenciais resultados. Os resultados de um sistema de *accountability* podem ser intencionais ou não intencionais. (HANUSHEK; RAYMOND, 2002, p. 1-2). Há uma classificação de *accountability* escolar conforme o grau de pressão aplicado ao processo de indução, podendo ser calibrado conforme o tipo, seriedade ou a gravidade das consequências. Dentro de tal classificação, os níveis de pressão/indução mais altos são denominados *high-stakes* e os mais baixos são rotulados como *low-stakes*<sup>62</sup> (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 22).

Quais são os instrumentos utilizados para as políticas de responsabilização escolar? Para a viabilidade de políticas de *accountability*, é necessário que haja medidas e instrumentos de controle de desempenho dos agentes que atuam perante a política pública a ser executada e monitorada. No caso da educação, as medidas geralmente utilizadas dizem respeito aos exames padronizados, por meio dos quais é avaliado o desempenho dos estudantes.

As políticas de *accountability* escolar são bastante criticadas por parte considerável de pesquisadores e educadores. Diego Carneiro aponta duas vertentes defendidas por tal corrente: “i) a crítica ao uso de avaliações externas para mensurar o aprendizado dos alunos; e, ii) aos efeitos indesejados associados as regras de distribuição de incentivos” (CARNEIRO, 2018, p. 73).

Seguindo tal linha de raciocínio, a crítica pedagógica a ser citada é a que defende que médias escolares mais altas não indicam necessariamente “boa educação”. Testes são sempre limitados e, quando associados a recompensas e punições, criam pressões para que a escola acabe por focar-se na preparação para os testes, produzindo a redução do currículo escolar. Dessa forma, tal tipo de política acaba medindo mais o efeito de “preparação para o exame” do que de fato as habilidades e conhecimentos apreendidos pelos estudantes. As avaliações também espelham o nível socioeconômico da criança. Quando uma escola falha, tal resultado

---

difícil, é a função pedagógica, que trata do uso da avaliação como instrumento para a melhoria do ensino” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 19-20).

<sup>62</sup> Nigel Brooke e Maria Cunha explicam a utilização da palavra inglesa *stakes*: “significa o valor colocado em jogo pelo apostador. Por isso, pode haver uma política de gestão com aparente utilidade única, mas cujas consequências são variáveis de acordo com o contexto, as intenções das autoridades e o nível dos *stakes* associados a elas” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 22).

é igualmente produto de inúmeras variáveis que estão do lado de fora dela e que explicam, em média, até 60% dos resultados que os alunos obtêm nas avaliações (FREITAS, 2016, p. 143-144).

Em relação aos efeitos indesejados associados às regras de incentivo e punição, a doutrina chama o fenômeno de *gaming*. Isso seria uma espécie de corrupção da política educacional por parte dos agentes envolvidos, que acabam se preocupando primordialmente com os incentivos e punições decorrentes dos resultados dos exames em detrimento do desenvolvimento educacional dos alunos. Entre os exemplos de oportunismo mais citados estão: o estreitamento curricular dos estudantes para estudarem somente as matérias objeto da política de incentivos (português, matemática e ciências); exclusão de estudantes com desempenho baixo<sup>63</sup>; elaboração de provas mais fáceis; “adestramento” de estudantes para obterem bons resultados em testes padronizados, sem que eles dominem os conhecimentos básicos; esquemas de fraudes etc. O *gaming*, entretanto, pode ser evitado com um desenho de incentivos adequado, que desestime tais práticas, segundo o economista Diego Carneiro (CARNEIRO, 2018, p. 73).

### 1.6.1 *Accountability* escolar nos Estados Unidos da América

O sistema estadunidense de testes padronizados se chama NAEP (*National Assessment of Educational Progress*). O NAEP é uma avaliação única que mede o que os estudantes dos EUA sabem e podem fazer em várias disciplinas em todo o país, Estados e em alguns distritos escolares. Também conhecido como Boletim da Nação (*Nation's Report Card*), o NAEP fornece informações importantes sobre o desempenho acadêmico dos alunos desde 1969. O NAEP é um projeto com mandato do Congresso, administrado pelo *National Center for Education Statistics* (NCES), dentro do Departamento de Educação dos EUA e do *Institute of Education Sciences* (IES) (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2019).

Nos Estados Unidos da América, o programa *No child left behind act* (NCLB) foi aprovado pelo Congresso em 2001 e promulgado como lei federal em 2002 pelo então presidente norte-americano George W. Bush. Na exposição de motivos da lei, equidade na educação era um dos principais motivos da reforma. O programa, no entanto, era baseado em

---

<sup>63</sup> Segundo Julie Cullen e Randall Reback: “*Finally, the performance measures themselves are often flawed, so that agents can improve reported performance without making progress on actual performance. We refer to behaviors that fall under this final potential pitfall as ‘gaming’ and the form of gaming that we focus on is the exclusion of low-achieving students from the test-taking pool*” (CULLEN; REBACK, 2006, p. 2).

*accountability*, competição, liberdade de escolha e flexibilidade na execução de políticas educacionais federais (ESTADOS UNIDOS, 2002).

Conforme o NCLB, todo Estado Americano deveria estruturar uma política local com os seguintes parâmetros: (I) instituição de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (II) execução de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (III) tornar público os resultados das escolas nestes testes (*report cards*); (IV) estabelecer como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes; (V) responsabilizar os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos (ANDRADE, 2008, p. 445).

O programa estadunidense inicia-se na descentralização de serviços, indo de uma relação interfederativa até uma relação entre colégios e professores/alunos. Os primeiros destinatários do programa nacional de educação são os Estados federados.

De forma similar à relação do Ceará com os Municípios na repartição de ICMS, o governo federal dos EUA implementou um programa de transferências intergovernamentais para os Estados conforme o desempenho da rede de ensino de cada um. Durante o governo de Barack Obama, por exemplo, houve o programa de transferências intergovernamentais chamado *Race to the Top (RTTT)*, que distribuía recursos aos Estados de forma proporcional ao desempenho de cada um dos 50 entes federados.

Dentro de cada Estado, implantavam-se testes e adotavam-se três níveis de desempenho dos alunos (básico, proficiente e avançado) de acordo com seus critérios. Os Estados ficavam obrigados a apresentar, anualmente, uma “prestação de contas”, mostrando a variação (positiva ou negativa) das notas dos alunos de suas redes de ensino, referentes ao ano anterior. Também deviam apresentar um cronograma estabelecendo quando e como todos aqueles grupos de educandos alcançariam a meta de 100% de proficiência nessas duas matérias até 2014 (BASTOS, 2018, p. 419).

Em uma segunda fase, vinha a relação entre gestores públicos e colégios nas chamadas *performance-based funding schools*, premiando financeiramente as instituições de ensino com melhor desempenho. Em uma terceira fase do financiamento, o sistema premiaria o mérito de professores e administradores com base no desempenho dos alunos sob sua responsabilidade em avaliações externas (MESECAR; SOIFER, 2013, p. 2).

Não somente de incentivos vivia o programa NCLB – havia uma dimensão punitiva considerável em relação aos gestores de colégios e professores que não cumpriam as metas. A lei previa que qualquer unidade escolar que não fizesse “progressos adequados” para cada subgrupo, com vistas à meta de 100% de proficiência, seria rotulada como uma escola “em

necessidade de melhoria” e enfrentaria uma série de sanções anualmente cada vez mais onerosas com o passar dos anos. O sistema punitivo iria de um “aviso prévio” até a privatização do colégio público que falhasse continuamente no cumprimento das metas<sup>64</sup>.

Uma característica que pode ser ressaltada no modelo estadunidense é a implementação de um método competitivo entre os sistemas público e privado de ensino, em verdadeira redefinição do papel do setor público na educação. Duas formas de privatização de verbas públicas para a educação podem ser identificadas de imediato: as escolas *charter* (*charter schools*) e os vales (*vouchers*). Escolas *charter* são financiadas com recursos públicos, mas administradas de forma privada por organizações com ou sem fins lucrativos (BASTOS, 2018, p. 420). Os vales são subsídios dados pelo governo às famílias de baixa renda para que elas possam escolher as escolas em que seus filhos irão receber educação (CARNOY, 1997, p. 105). O sistema de vales (*vouchers*) está presente no Estado norte-americano de Michigan e no Chile (SHAH, 2007, p. 2007).

Mediante a utilização de testes padronizados de larga escala, a obsessão do NCLB em aferir o desempenho acadêmico dos educandos e responsabilizar gestores e educadores pelos resultados acabou tendo resultados negativos, levando à extinção do programa. A meta de 100% de proficiência por todos os alunos era impossível de ser atingida, sendo que nenhuma nação aprovou qualquer legislação para punir suas escolas por não atingir uma meta inatingível. Em razão do medo causado por metas inatingíveis e pelo caráter punitivo do programa, fraudes e subterfúgios tornaram-se frequentes na rede de ensino estadunidense, por exemplo: elaboração

---

<sup>64</sup> Remo Moreira Brito Bastos explica o gravoso sistema punitivo da NCLB: “Em um primeiro ano nessa condição, a instituição seria colocada em ‘aviso prévio’. No segundo ano, seria obrigada a oferecer a todos os seus alunos o direito de transferência para outra unidade escolar, com transporte pago pelo distrito a que pertencesse à sua congênera ‘em necessidade de melhoria’ (descontado diretamente da dotação repassada pelo Governo Federal). No terceiro ano, a instituição seria obrigada a oferecer aulas gratuitas para estudantes de baixa renda, custeadas da mesma forma que o transporte retromencionado. No quarto ano, a unidade escolar teria de realizar ‘ações corretivas’, que poderiam significar mudanças curriculares, mudanças de pessoal, ou aumento na carga horária diária de aulas, ou do ano escolar. Se um educandário não conseguisse atingir suas metas para qualquer subgrupo durante cinco anos consecutivos, ele seria obrigado a se ‘reestruturar’, com cinco opções, tendo que optar por uma das seguintes alternativas: converter-se em uma escola charter; substituir o diretor e toda a equipe; abrir mão do controle para a gestão privada; entregar o controle da escola para o Estado; ou ‘qualquer outra grande reestruturação da governança da unidade escolar’ (A maioria dos Estados e distritos terminou por escolher a última, a mais ambígua, na esperança de evitar as outras sanções). O NCLB exigia que todos os Estados participassem dos exames do *National Assessment of Educational Progress* (doravante NAEP), os quais passariam a testar todos os estudantes em leitura e matemática, nas 4ª e 8ª séries, a cada dois anos (USA, 2002). Antes do NCLB, a participação dos Estados nos exames do NAEP era voluntária e os testes não eram administrados bienalmente, bem como suas notas, que não tinham consequências para qualquer estudante, escola ou distrito, serviam apenas como auditoria externa para monitorar o progresso dos Estados no cumprimento de suas metas, pois o exame era amostral, e não censitário. A ideia por trás do NCLB era que as desigualdades de oportunidades de educação seriam reduzidas ou desapareceriam, caso os alunos fossem forçados a fazer constantemente testes padronizados, as escolas desagregassem os dados para mostrar as notas obtidas pelos discentes de diferentes subgrupos, e os distritos intervissem com ações específicas focadas nos educandários de menor desempenho naqueles exames” (BASTOS, 2018, p. 421-420).

de provas mais fáceis; ações visando a evitar a presença de estudantes considerados “problemáticos”; e fraudes envolvendo docentes, discentes e diretores na administração na correção de testes.

Tais artifícios arditos, entretanto, eram facilmente perceptíveis, bastando comparar o desempenho dos educandos naqueles testes com o obtido por eles nos testes federais do NAEP. Os testes padronizados (que tinham uma pequena abrangência de conteúdo) eram tantos, que subtraíam o tempo destinado à instrução. Os alunos eram bem treinados para testes, mas não possuíam conhecimentos básicos de disciplinas ignoradas nas avaliações<sup>65</sup>. Em razão disso, o programa recebeu a forte resistência dos pais, dos professores e dos alunos (BASTOS, 2018, p. 421-434).

O programa NCLB reflete alguns problemas práticos no sistema de *accountability*. Inicialmente, há os evidentes problemas de medição: os resultados frequentemente ou são difíceis de medir diretamente ou são complexos por interligarem vários programas políticos de maneira interdependente. Outro fator é a responsabilização de agentes públicos por resultados influenciados por eventos externos, geralmente de natureza imprevisível (DIAMOND, 2005, p. 8-10).

Dentre os principais riscos da gestão por resultados, ressaltam-se: a excessiva confiança nos indicadores de desempenho sem a presença de uma avaliação mais ampla; o uso de indicadores inapropriados; a má utilização dos dados; e o perigo da informação exagerada e sem seletividade. Indicadores de desempenho não são um fim em si, mas instrumentos de um processo avaliativo de gestão pública (CAVALCANTE, 2010b, p. 134).

Nos Estados Unidos, a forte pressão da comunidade escolar levou o Governo Federal a encerrar o NCLB, com a promulgação de uma nova lei educacional, *Every Student Succeeds Act* (ESSA – Lei Todo Estudante Vencerá). O novo programa destina aos Estados maior protagonismo na condução de sua política de educação, permitindo que essas unidades federativas estabeleçam múltiplas medidas de aferição do desempenho acadêmico de seus alunos. Possibilita-se atualmente que os testes deixem de constituir a única forma de avaliação do aprendizado dos educandos (BASTOS, 2018, p. 437).

---

<sup>65</sup> Diane Ravitch exemplifica a fragilidade do conhecimento de alguns alunos do programa, que conseguem acertar questões de múltipla-escolha, mas não sabem quem foi o presidente durante a Guerra Civil Americana: “*In New York City, teachers told a journalist that they eliminated social studies, art, and science for a month before the state reading and mathematics tests to concentrate on test-prep activities. One teacher said her students don’t know who the president was during the Civil War, ‘but they can tell you how to eliminate answers on a multiple-choice test. And as long as our test scores are up, everyone will be happy.’ Her principal directed her to ‘forget about everything except test prep.’ Another teacher said that the principals are partially evaluated on test scores, so ‘naturally they want the scores up, [and] that’s our priority. Actual education is second’.*” (RAVITCH, 2010, p. 79)

### 1.6.2 *Accountability* escolar no Brasil

A partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal brasileiro implantou o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), que é um exame para averiguar o conhecimento em português e matemática de uma amostra de alunos nos ensinos fundamental (4º e 8º anos) e médio (3º ano). A primeira edição desta prova ocorreu em 1995. Para realizar essa prova, é selecionada uma amostra representativa do universo dos estudantes.

Adicionalmente, criou-se o Enem (Exame Nacional de Ensino Médio) em 1998, que tem como foco a avaliação do perfil de saída dos egressos do ensino médio. Diferentemente do Saeb, contudo, o aluno que conclui o ensino médio decide se realiza ou não o Enem. No ano de 2005, o governo federal criou a Prova Brasil. As principais diferenças em relação ao Saeb são que tal prova não é uma avaliação amostral, na medida em que abrange a totalidade dos estudantes matriculados em escolas públicas urbanas, e somente avalia alunos do ensino fundamental (4º e 8º séries) (ANDRADE, 2008, p. 446).

Atualmente, a principal medida (*output*) utilizada para o monitoramento do desempenho escolar na educação básica é o índice chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para medir a qualidade da educação, o IDEB é um indicador cujo escopo é verificar o cumprimento das metas fixadas no plano Compromisso Todos pela Educação (artigos 1º e 3º do Decreto Federal nº 6.904/2007).

O IDEB reúne dois indicadores relacionados à qualidade da educação: (1) médias de desempenho em testes educacionais padronizados e (2) rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino). Ao lado das avaliações nacionais, os Estados também podem criar sistemas próprios de avaliação.

Segundo Nigel Brooke e Maria Cunha, cerca de 20 Estados brasileiros já possuíam avaliações externas próprias com divulgação individualizada de resultados em 2011. Os autores identificam as seguintes funções para os resultados da avaliação na política de gestão: avaliar e orientar a política educacional; informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir as estratégias de formação continuada; informar ao público; alocação de recursos; políticas de incentivos salariais; componente da política de avaliação docente; e certificação de alunos e escolas (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 25-33). Para se ter uma ideia, ao menos 10 Estados distribuem alguma forma de bônus com base nos resultados das avaliações

externas, podendo assim ser enquadrados na categoria de *consequential states* (CARNEIRO, 2018, p. 74).<sup>66</sup>

De acordo com as consequências e níveis de pressão estabelecidas, reitera-se que se pode classificar as políticas de responsabilização em *Low-stakes* (baixo impacto) ou *High-stakes* (alto impacto). Tão somente a divulgação pública do desempenho das escolas estaria enquadrada na modalidade de baixo impacto (*low stake*), enquanto o atrelamento de consequências materiais configuraria a abordagem de alto impacto (*high stake*).

No Brasil, diferentemente de outros países (como os Estados Unidos), o *High-stakes* até o momento somente foi de bonificação e não de punição. As consequências previstas no *accountability* escolar brasileiro consiste em políticas de incentivos, ao passo que nos Estados Unidos a consequência material pode ser negativa, por exemplo, a dispensa de professores e o fechamento de escolas (FURTADO, 2015, p. 23).

Dentro da perspectiva de financiamento escolar, o Estado do Ceará também possui uma política de *performance-based funding schools*, premiando financeiramente as instituições de ensino com melhor desempenho. Instituído por meio da Lei Estadual nº 14.371/2009 e modificado pelas leis estaduais nº 14.949/2011 e nº 15.923/2015, o “Prêmio Escola Nota Dez” destina-se a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar (artigo 2º, da Lei nº 15.923/2015) e, igualmente, fornecer apoio às escolas com desempenho abaixo do esperado (artigo 6º, da Lei nº 15.923/2015).

A legislação ainda possui diversos dispositivos direcionados ao combate do *gaming*, evitando atitudes oportunistas por parte dos agentes incentivados. Citam-se alguns requisitos para os colégios participarem do programa: ter, no mínimo, 20 alunos matriculados na série avaliada (artigo 2º, I; artigo 3º, I; artigo 4º, I; artigo 6º, § 1º, I, da Lei nº 15.923/2015); e ter o mínimo de 90% dos alunos avaliados (artigo 2º, III; artigo 3º, III; artigo 4º, III; artigo 6º, § 1º, II, da Lei nº 15.923/2015). Com o escopo de evitar que determinadas escolas do Estado sejam preteridas pela gestão pública, há ainda a exigência de que, para que a escola possa receber o Prêmio, o Município onde ela se localiza possua o mínimo de 70% dos alunos do 2º ou 5º ano em um nível “desejável” de desempenho escolar.

---

<sup>66</sup> Identificaram-se os seguintes programas de bonificação aos professores nos Estados brasileiros: premiação por mérito do desempenho educacional (AM); Prêmio Escola Nota Dez (CE); Bônus Desempenho (ES); Acordo de Resultados (MG); Prêmio Educação Exemplar (PB); Bônus de Desempenho Educacional (PE); IDERFJ (RJ); Índice Guia (SE); IDESP (SP); Prêmio de Valorização da Educação Pública (TO) (SCORZAFAVE *et al.* apud CARNEIRO, 2018, p. 74).

O foco do presente trabalho serão as políticas de *accountability* escolar no âmbito do financiamento (alocação de recursos), mais precisamente na relação entre Estados e Municípios<sup>67</sup>.

A figura do “ICMS Educacional” ou “ICMS Educação” é uma técnica de cooperação fiscal pouco explorada no país. A educação aparece como critério para divisão do ICMS em Estados como Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Alagoas e no Amapá. Nos casos de Minas Gerais<sup>68</sup> e Amapá<sup>69</sup>, o critério de distribuição de receita baseia-se no número de matrículas e alunos na rede de ensino. No caso de Pernambuco<sup>70</sup>, os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho. No caso do Estado do Ceará<sup>71</sup> e Alagoas<sup>72</sup>, entretanto, os critérios levam em conta somente índices relacionados à qualidade da educação.

Nota-se, portanto, que somente os Estados do Ceará e Pernambuco podem ser considerados como *consequential states* em uma lógica de financiamento vinculada à responsabilização escolar. Notar-se-á, ao longo do trabalho, que a partilha de ICMS para Estados conforme critérios educacionais pressupõe um complexo sistema de cooperação financeira e coordenação de políticas entre entes federativos.

Após a análise jurídica, histórica, socioeconômica e antropológica da educação, necessita-se de abordar a forma de organização governamental do sistema público de educação. Tal sistema é organizado no Brasil por meio do federalismo cooperativo fiscal.

---

<sup>67</sup> Não se ignora, no entanto, que há sistemas de financiamento entre União e Municípios por meio do “Plano de Ações Articuladas” (PAR), previsto no decreto nº 6.094/2007, que assumem contornos de *accountability* escolar. Por meio de convênios entre União e Municípios e elaboração local de PARs, executam-se diversos programas e ações voltados para a melhoria do IDEB. As verbas federais são transferidas aos Municípios por meio de transferências voluntárias e estão condicionadas ao cumprimento das metas e execução de exigências constantes das cláusulas dos convênios efetuados (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 790).

<sup>68</sup> Lei Estadual nº 18.030/2009 (MINAS GERAIS): “Art. 2º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério ‘educação’, de que trata o inciso V do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior [...]”.

<sup>69</sup> Lei Estadual nº 322/1996 (AMAPÁ): “Art. 2º [...] § 4º educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município [...]”.

<sup>70</sup> Lei Estadual nº 10.489/1990 (PERNAMBUCO), que estabelece critérios mistos de distribuição na modalidade educação e crescentes conforme os exercícios financeiros. Conforme os exercícios financeiros, a participação do ICMS pode estar relacionada: ao número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental dos Municípios de ensino (2003, 2004 até 2009); IDEB do município (2010-2019); e critérios mistos de matrículas na educação infantil e desempenho dos alunos conforme sistemas de avaliação estadual - IDEPE e SAEPE (a partir de 2020).

<sup>71</sup> Lei Estadual nº 12.612/1996 (CEARÁ): “Art. 1º [...] II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem; [...]”.

<sup>72</sup> Lei Estadual nº 5.981/1997 (ALAGOAS): “Art. 1º [...] §2º [...] V – 10% (dez por cento), mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL do município e o somatório dos índices do Estado [...]”.

## 2 FEDERALISMO, DIREITOS E FINANCIAMENTO<sup>73</sup>

Deve-se ter em conta que a teoria constitucional busca respostas para questões políticas fundamentais que afetam os entes da federação, tais como “quem governa, como se governa e quem deveria governar” (SOUZA, 2005, p. 105). Não somente isso, mas o caput do artigo 1º, da Constituição Federal, determina que a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Seu parágrafo único, por sua vez, declara que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Nota-se que a democracia, assim como o Estado Democrático de Direito estão na essência do federalismo brasileiro.

O Estado Federal moderno não é aquele defendido nos artigos dos federalistas dos fundadores norte-americanos Hamilton, Madison e Jay. A complexidade do Estado e sua atividade financeira tomaram proporções que os idealizadores originais jamais conseguiriam prever. O Estado Mínimo deu lugar ao Estado Intervencionista, assim como o federalismo dual deu lugar ao federalismo cooperativo.

O Estado passa a ser regulador de atividades, prestador de serviços, fornecedor de bens, redistribuidor de riquezas e promotor de justiça social. Este conjunto de atividades atribuídas ao Estado pela sociedade, que podem os denominar de necessidades públicas, obriga o Poder Público a arrecadar recursos para fazer frente às despesas geradas por ocasião do cumprimento de suas obrigações. Daí surge a atividade financeira do Estado, compreendida como sendo o conjunto das atividades relacionadas à arrecadação, gerência e dispêndio de recursos públicos (CONTI, 2001, p. 3). Nas relações intergovernamentais, a atividade financeira é executada por meio do federalismo fiscal.

Antes de se falar propriamente do federalismo cooperativo educacional, seja na esfera das competências legislativas e administrativas, seja em relação à sua forma de financiamento (federalismo fiscal), deve-se abordar o conjunto de ideias, valores e conceitos que delineiam tal instituto político. Ver-se-ão os diversos pontos de convergência entre a forma adotada pelo Estado e os direitos fundamentais.

---

<sup>73</sup> Os itens 2.2 e 2.3 desse capítulo foram integralmente baseados em trabalho anterior nosso de nome: “Federalismo e direitos humanos fundamentais – evolução histórica do Estado de direito, ideologias políticas, golpes de Estado e os fundamentos do Estado federal”, publicado na Revista de Teorias e Filosofias do Estado, v. 4, n. 2, p. 90-110, 2019.

## 2.1 BREVES NOÇÕES TEÓRICAS DO ESTADO FEDERAL

Entre os ensinamentos tradicionais da teoria geral do Estado estão os três "elementos do Estado": o povo, o poder, o território. Peter Häberle defende, no entanto, que o elemento **cultura** é um dos que compõem o Estado assim como poder, território e povo. Segundo o autor, a diversidade de identidades dos povos da Europa é de natureza cultural, e é isso que constitui a diversidade da Europa. O território do Estado é culturalmente formado e o poder do Estado deve ser concebido como culturalmente determinado nos limites da Lei (HÄBERLE, 2003, p. 21-22). O federalismo, enquanto divisão territorial do poder dentro de um Estado soberano, possui igualmente traços culturais em sua formação sociopolítica que variam conforme cada país estudado.

O filósofo alemão Georg Jellinek (2002, p. 769) diz ser o Estado Federal um “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”. Reinhold Zippelius, por sua vez, conceitua o Estado Federal ressaltando o caráter de soberania compartilhada e limitada de competências entre órgão central e Estados membros:

união jurídico-política de Estados, em que também a própria associação organizada de Estados (a federação) possui qualidade de Estado. No Estado federal, a constituição da federação distribui a totalidade das funções e atribuições do Estado entre órgãos centrais da federação (‘órgãos federais’) e os Estados federados, e isto de forma a que nenhum destes poderes receba uma soberania das competências total, quer dizer, um poder de regulação ilimitado (ZIPPELIUS, 1998, p. 157).

Para caracterizar o Estado Federal, no entanto, é imprescindível fazer uma comparação com o Estado Unitário e com uma confederação internacional de Estados. Hans Kelsen (2000, p. 452) defende a diferenciação de um Estado Federal de acordo com o grau de descentralização, estando em uma posição intermediária entre o Estado Unitário e a Confederação Internacional de Estados. Nesse sentido, Paulo Bonavides (2000, p. 230) identifica esse critério de distinção como firmeza, solidez ou profundidade da relação entre os Estados, alcançando essa relação seu grau mais alto na Federação e seu ponto mais baixo na Confederação.

No tocante à formação, o federalismo pode ser originado por processos de agregação e segregação. Federalismo por agregação configura-se quando Estados preexistentes, já organizados e com Constituição própria, unem-se em legítimo ato internacional, para produzir um novo Estado. O exemplo clássico é o da formação dos Estados Unidos da América em 1787. Por outro lado, o que configura uma federação por segregação é a transformação de um Estado

Unitário em Estado Federal. No caso, transformam-se as entidades descentralizadas de um Estado Unitário (províncias) em Estados componentes de uma federação – Estados Federados. Foi o que ocorreu no Brasil a partir do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, transformando o Brasil não só de monarquia em república, mas também de Estado Unitário em Estado Federal (FERREIRA FILHO, 2014, p. 144-145).

No Estado Federal, há de se ter o cuidado de distinguir a soberania da autonomia e seus respectivos titulares. José Afonso da Silva (2014, p. 102) destaca que já está definido que o Estado Federal, o todo, é uma pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, sendo o único titular da soberania. Em seu entendimento, cuida-se de poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação no âmbito internacional. Os Estados federados, por outro lado, são titulares tão somente de autonomia. Essa seria compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal (SILVA, 2014, p. 102).

Conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, distinguem-se no conteúdo jurídico da soberania, três diferentes elementos: a autodeterminação jurídica plena, o autogoverno e a autoadministração. Na ideia de autodeterminação jurídica plena, se expressa o poder de fixar as regras de competência para todos os órgãos do Estado soberano – sinteticamente, seria a competência para ditar a competência (*Kompetenz von Kompetenz*). No autogoverno, o poder de um ente político se expressa pelo fato de se reger pelas normas que ele próprio institui, obedecendo, embora, à normatividade primária a que se submete. Na autoadministração, ressalta-se o poder de gestão ou administração, que incide sobre pessoas, bens e serviços, com vistas ao atendimento de interesses, sob condições heteronomamente definidas.

Encontrando-se presentes, no poder próprio de um ente público, esses três elementos – autodeterminação jurídica plena, autogoverno e autoadministração – tem-se caracterizada a sua soberania; mas se só se encontrarem os dois últimos elementos, tem-se a autonomia; e se apenas o último, a autarquia. Consequentemente, na visão do autor, a soberania de um Estado, é um atributo tão essencial para este quanto a liberdade é para um indivíduo, sendo incindível e inalienável – não podendo ser destacada do ente que a gerou. No plano do real, o exercício da soberania, como o exercício da liberdade, enquanto se considere a manifestação externa do poder, poderá estar cerceado e restringido de fato, sem que isso em nada comprometa a sua integridade jurídica conceptual (MOREIRA NETO, 2014, p. 94-95).

Kelsen (2000, p. 452) destaca as particularidades legislativas do Estado Federal, sendo que sua ordem jurídica se compõe de normas centrais válidas para o seu território inteiro e de normas locais válidas apenas para porções desse território, para os territórios dos entes

federativos componentes. Zippelius indica tal divisão de competências como um caráter limitador do sistema do Estado Federal:

O fenômeno político que se designa por 'Estado Federal' encontra a sua particularidade precisamente no facto de os Estados membros nem estarem entregues pura e simplesmente à decisão dos órgãos centrais, nem poderem chamar a si ilimitada e arbitrariamente dimensões específicas do Estado (ZIPPELIUS, 1998, p. 161).

Talvez um dos principais traços distintivos do Estado Federal seja a presença de um poder político único na Federação enquanto pessoa de direito público internacional, detentora de poder soberano no círculo de relações internacionais – sem prescindir dos poderes políticos dos Estados-membros em sua estrutura interna. Releva-se ainda a corrente doutrinária que defende o caráter de indissolubilidade do laço federativo, face a impossibilidade jurídica da secessão dos Estados-membros no Estado Federal, mas admissível no âmbito de uma organização confederativa. Há ainda a existência de legislação unitária ou comum, criando indiferentemente direitos e obrigações imediatas para os cidadãos dos diversos Estados dentro do território da Federação (BONAVIDES, 2000, p. 230-233).

Ressalta-se que é justamente a informalidade do regime federativo um dos motivos da sua grande aceitação ao redor do mundo. Baseado na “unidade na diversidade, o federalismo adapta-se em países bastante diferenciados do ponto de vista social, racial, cultural, político ou econômico” (ALMEIDA, 1987, p. 57). A multiplicidade de formas que o federalismo adota ao redor do mundo faz com que inexista, segundo alguns doutrinadores, uma teoria global de federalismo (GAMPER, 2005, p. 1297).

Em relação ao aspecto cultural do federalismo, um dos maiores desafios do federalismo contemporâneo é a gestão do pluralismo – em suas diversas manifestações territoriais, etno-culturais e linguísticas. Embora essa sempre tenha sido a principal tarefa dos sistemas federais, desdobramentos recentes parecem indicar que, atualmente, os países que estão descentralizando poderes o fazem para responder apenas a desafios etno-culturais. Isso é confirmado por meio das experiências político-institucionais de países, como Etiópia, Sudão do Sul, Quênia, Nepal, Mianmar, Filipinas, assim como por adaptações em vários outros países europeus, onde as questões etno-culturais estão moldando a dinâmica federal muito mais do que outros elementos. Se for esse o caso, pode-se argumentar que, no contexto político atual, o federalismo é visto, principalmente, como um instrumento para acomodar reivindicações de minorias étnicas e culturais (PALERMO, 2018, s.p.).

Dentro da estrutura política territorial, Paulo Bonavides (2000, p. 235-237) destaca certa supremacia constitucional do Estado Federal (ente central) sobre os Estados federados (entes membros). Tal supremacia evidencia-se naqueles preceitos da Constituição Federal que ordinariamente impõem limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros. Em matéria constitucional, destacam-se as normas referentes à forma de governo, relações entre os poderes estatais, ideologia, competências legislativas, solução dos litígios na esfera judiciária etc. O Estado componente, por outro lado, possui considerável autonomia constitucional, cujo conceito Kelsen denomina como:

[...] o órgão legislativo de cada Estado componente tem competência em matérias referentes à constituição dessa comunidade, de modo que modificações nas constituições dos Estados componentes podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes. Essa autonomia constitucional dos Estados componentes é limitada. Os Estados componentes são obrigados por certos princípios constitucionais da constituição federal; por exemplo, segundo a constituição federal, os Estados componentes podem ser obrigados a ter constituições democrático-republicanas (KELSEN, 2000, p. 453).

Dentro do âmbito de auto-organização e autonomia constitucional, os Estados-membros atuam fora de submissão a qualquer ente superior, podendo exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações constitucionais. São, portanto, organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal (BONAVIDES, 2000, p. 231).

Há dois princípios que são o núcleo de todo o sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia. A lei de participação torna os Estados-membros partes no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal. Os Estados federados intervêm ativamente nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são partes na criação e exercício da soberania do Ente central. Tais características já os distinguem inteiramente das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado Unitário.

A lei da autonomia, por sua vez, manifesta-se no caráter estatal e na substancial independência política das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal (BONAVIDES, 2000, p. 232).

A despeito da dificuldade de conceituar autonomia e de distingui-la de conceitos correlatos, como a própria soberania, é possível sistematizá-la em três categorias básicas

(CONTI, 2001, p. 12): a) autonomia política; b) autonomia administrativa; e c) autonomia financeira.

A autonomia política (em sentido estrito) compreende:

[...] a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do Poder Central, o que será visto a seguir por ocasião da análise de uma das características do federalismo, que é justamente esta participação nas decisões do Estado; a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição (CONTI, 2001, p. 13).

A autonomia administrativa, por sua vez, manifesta-se:

[...] pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição (CONTI, 2001, p. 13).

A autonomia financeira de uma entidade politicamente descentralizada compreende o poder de arrecadar, gerir, investir, endividar e gastar receitas e valores públicos de modo independente das demais esferas de governo. Tal aspecto da autonomia possui natureza instrumental, na medida em que visa a assegurar o exercício autônomo das competências materiais atribuídas ao ente federado. Nas palavras de José Maurício Conti:

A organização do Estado na forma federativa importa na criação de entidades autônomas, que, para cumprirem suas funções constitucionalmente delimitadas, dependem de recursos próprios para tanto. Imprescindível, portanto, para a manutenção desta forma de organização do Estado, que se assegure autonomia financeira das entidades que com põem a federação. Devem estas entidades, pois, dispor de fontes de recursos próprias e constitucionalmente asseguradas (CONTI, 2001, p. 13).

No plano da “lei da participação”, o sistema bicameral ou legislativo dual confere ao Estado-componente da Federação uma ingerência ativa nas questões de revisão constitucional, tornando-se ponto dos mais característicos do sistema federativo. O sistema de duas Câmaras é a própria essência da ordem federativa, configurando uma técnica de separação vertical de poderes. Dentro do Poder Legislativo Federal, o Senado exprime a vontade dos Estados, enquanto a Câmara de Deputados representa a vontade dos cidadãos – “vontade democrática, vontade popular, que expressa, na produção da ordem jurídica, o sentimento nacional unificado” (BONAVIDES, 2000, p. 239).

Hans Kelsen (2000, p. 454) explica a razão de ser da participação dos Estados-membros nas decisões políticas nacionais relacionando-a com acordos internacionais. Segundo o autor, um Estado Federal normalmente passa a existir graças a um tratado internacional firmado por Estados independentes. Dentro dessa lógica, cada Estado componente é representado no Senado pelo número de delegados dos Estados independentes componentes no Direito Público Internacional. Devem ser tratados, portanto, de acordo com o princípio do Direito internacional conhecido como igualdade dos Estados.

Ressalta-se que a própria noção de autonomia dos entes federados pressupõe uma significativa repartição de competências. Segundo José Afonso da Silva (2014, p. 102), a autonomia federativa é mantida por dois elementos básicos: (a) a existência de órgãos governamentais próprios que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) a titularidade de uma quantidade mínima de competências exclusivas que, em suas palavras, “não seja ridiculamente reduzido”.

Deve-se ressaltar outro traço distintivo de uma federação: o atendimento ao princípio da subsidiariedade na distribuição de competências. Dentro da perspectiva da autonomia, tal princípio se aplica na compreensão de que as instâncias políticas locais podem desempenhar melhor a maior parte das atividades do bem comum, com igual ou maior grau de eficiência que o ente central. O princípio da subsidiariedade deve contribuir para criar condições que ajudem e estimulem os vários tipos de interesses regionais e locais, respectivamente representados por estado e Municípios – para que estes possam buscar os seus objetivos particulares com um maior grau de independência política (ZIMMERMANN, 2014, p. 204-205). O princípio da subsidiariedade também se aplica à relação entre confederações e seus Estados-nações, como é o caso da relação entre União Europeia e os países que a integram.<sup>74</sup>

Importante destacar uma forma de Estado que se localiza entre o Estado Unitário e o Estado Federal: o Estado Regional. Nos últimos anos, muitos Estados europeus passaram por um processo de forte descentralização (“regionalização”), sem serem, geralmente, admitidos à classificação como Estados federais. Em alguns casos, devido à falta de uma câmara representativa ou à falta de competências legislativas das unidades constituintes, a distinção clássica entre um Estado Federal e um Estado Regional parecer ser adequada, enquanto em

---

<sup>74</sup> Segundo o artigo 3-B, do tratado de Maastricht de 1992, que trata da União Europeia: “A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado” (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

outros casos, a única razão para negar a classificação como um sistema federal parece residir em seu desenvolvimento histórico do Estado<sup>75</sup> (GAMPER, 2005, p. 1306).

O Poder Judiciário possui um papel fundamental em toda federação. A ele incumbe o dever constitucional de dirimir os conflitos federativos de competência entre as diversas instâncias estatais (STRECK; MORAIS, 2014, p. 175). Segundo Bonavides (2000, p. 233-236), o Poder Judiciário é “chamado a operar o equilíbrio de toda a ordem, a estrita conformidade dos poderes da União e dos Estados com os princípios básicos da Constituição”. Tal estudioso ressalta ainda que o federalismo se harmoniza em boa lógica jurídica com um tribunal supremo, cujos juízes se tornam guardiões da Constituição. Tal Corte possui a incumbência para dirimir, em julgamento final, os litígios suscitados entre o Estado Federal e os Estados Federados.

Outro atributo do Federalismo a ser ressaltado é o predomínio do ordenamento constitucional do Estado Federal em sistemas de Constituições rígidas. Para a manutenção dos Estados Federais, a estrutura da forma de Estado é colocada como ilibada – a exemplo da Constituição brasileira, artigo 60, § 4º, I (FERREIRA FILHO, 2012, p. 87).

Listadas tais características do Estado Federal, reconhece-se que há, no mundo atual, inúmeras variações de Estado Federal. Há referência, inclusive, de federalismo nas modalidades tetradimensional e pentadimensional. Tal complexidade é levada ao extremo quando se analisam as características de cada um dos Estados modernos existentes. Constata-se, a partir daí, que não existem Estados idênticos. Cada Estado Moderno apresenta singularidades em sua formação e organização, tornando-o único. As diferenças entre eles são tão diversificadas, que dificultam a criação de categorias com critérios suficientemente claros que permitam agrupá-los (CONTI, 2010, p. 16).

Para ilustrar essa variação, o sistema de distribuição de competências pode assumir estratégias diversas conforme cada Estado ou momento constitucional. O federalismo dual caracteriza-se pelo fato de que as esferas de competência dos governos estaduais e o governo federal possuíam limites rígidos (SCHWARTZ, 1992, p. 26). O federalismo cooperativo, por outro lado, almeja coordenar as duas esferas, sob administração da União (FERREIRA FILHO, 2012, p. 89).

---

<sup>75</sup> Nas palavras de Anna Gamper: “*In some cases, due to the lack of a representative chamber or to the lack of legislative competences of the constituent units, the classical distinction between a federal state and a regional state is still adequate, whereas in other cases the only reason for denying classification as a federal system seems to lie in its historical development. Much emphasis has been put on the foundation act of a federal state that, according to the classical theory, was based on the agreement of the hitherto independent constituent units that joined the new state which was given a federal constitution. If, however, the state was originally founded as a unitary state it is often treated as a merely ‘regionalized’ system, even though the constitution has meanwhile been strongly decentralized, adopting the same institutional characteristics that are peculiar to federal states*” (GAMPER, 2005, p. 1306- 1307).

Há a partilha de técnica de repartição horizontal e a técnica de repartição vertical de competências<sup>76</sup>, lembrando que até os entes titulares das competências podem variar dentro dessas técnicas conforme as normas constitucionais de cada país<sup>77</sup>. O resultado de tal distribuição constitucional de competências entre os Estados-membros definirá se o federalismo será simétrico ou assimétrico. A tradição federalista de países do continente americano tem se mostrado tendente para o federalismo simétrico<sup>78</sup>. Por outro lado, alguns Estados regionais do continente europeu possuem regras de competência que mais se aproximam de um federalismo assimétrico<sup>79</sup>.

Mesmo os Estados Federais simétricos possuem grande variação entre si. O Brasil, por exemplo, adotou o critério da predominância do interesse (geral, regional ou local) na repartição de competências entre União, Estados e Municípios (MORAES, 2009, p. 2009). Nos Estados Unidos, a situação é outra. Enquanto competências legislativas em matéria penal e de família são de interesse geral no ordenamento brasileiro (artigo 22, I, da Constituição), tais questões são competências residuais no ordenamento jurídico norte-americano – ficando a cargo quase que exclusivamente dos Estados-membros (SPIRO, 1997, p. 568).

---

<sup>76</sup> Manoel Ferreira Filho (2012, p. 87-88) ensina a diferença entre tais técnicas: “Essa partilha dá-se por duas técnicas principais: uma, a da reserva de matérias à União ou aos Estados, daí competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados. Neste caso, somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Daí, por exemplo, o poder constituído da União não poder invadir a esfera de competência dos Estados, sob pena de inconstitucionalidade. Esta técnica é chamada de repartição horizontal, porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental. Por vezes, a mesma matéria é deixada ao alcance de um (União) ou de outro (Estados — Distrito Federal). Fala-se então em competência concorrente. De acordo com a Constituição em vigor (art. 24, § 1º), nesse campo cabe à União apenas estabelecer as normas gerais. Consequentemente cabe aos Estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-se às peculiaridades locais (art. 24, § 2º). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a chamada competência supletiva, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º), as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24, § 4º). Esta técnica de repartição de competências é chamada de vertical porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria. Isto, na verdade, favorece a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos.”

<sup>77</sup> Fernanda Dias Menezes de Almeida (2013, p. 34) explica que, ao contrário das constituições brasileira e norte-americana, a constituição do Canadá inverte os destinatários das competências – ficam as enumeradas para os Estados-membros e as remanescentes para a União.

<sup>78</sup> Celina Souza faz um comparativo entre o federalismo brasileiro e o de outros países do continente americano: “Do ponto de vista constitucional, todas as unidades constitutivas possuem poderes e competências iguais, como ocorre nos EUA e no México. Nesse sentido, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Dois fatores fortalecem ainda mais esse modelo simétrico. O primeiro é que as regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são capítulos detalhados da Constituição, deixando pouca margem de manobra para iniciativas específicas. O segundo é que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo sistematicamente que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal princípio” (SOUZA, 2005, p. 105).

<sup>79</sup> É o caso da Itália e da Espanha (CONTI, 2010, p. 16). Na Itália, destaca-se o artigo 116 da constituição, que prevê formas e condições particulares de autonomia para algumas regiões, conforme os respetivos estatutos especiais adotados com a lei constitucional (ITÁLIA, 1947, s.p).

Outros conceitos podem surgir da forma com que se distribuem as competências dentro do sistema federativo. Em relação à distribuição entre ente central e entes membros, surgem os conceitos de federalismo orgânico, federalismo de integração e federalismo de equilíbrio.

No federalismo orgânico, há uma presença marcante do ente central, sendo que seu foco estaria na manutenção do todo, e não em partes. Tal modelo é típico de Constituições que pretendem disciplinar o modelo a ser adotado pelas unidades federativas de forma pormenorizada, deixando uma margem de autonomia quase insignificante. O federalismo de integração, justificando-se em uma busca pela integração nacional e pela unidade, caracteriza-se por um federalismo meramente formal. Afastando-se da ideia de federalismo cooperativo, aproxima-se mais de um Estado Unitário descentralizado, com forte e ampla dependência, por parte das unidades federativas, em relação ao Governo da União federal. O federalismo de equilíbrio é dedicado à manutenção do delicado equilíbrio entre as entidades federativas. Este último é a modalidade que mais se aproxima do federalismo cooperativo, ressaltando o escopo de diminuir as desigualdades regionais (TAVARES, 2013, p. 788-789).

José Maurício Conti (2010, p. 17) reconhece como fundamentais somente as seguintes características do Estado Federal: a) existência de, no mínimo, duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas em suas dimensões política, administrativa e financeira; c) organização expressa da federação em uma Constituição; d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; e) participação das entidades descentralizadas na formação da decisão política nacional; e f) indissolubilidade do pacto federativo.

Celina Souza (2005, p. 105), analisando as controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, identifica um consenso de que o Estado Federal possui duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental.

Ultrapassados os delineamentos teóricos iniciais, percebe-se que o modelo federativo atual reflete o Estado Sócio-democrático de Direito vigente nos ordenamentos constitucionais contemporâneos. Tal modelo de Estado de Direito, no entanto, é distinto daquele em que se concebeu inicialmente o federalismo, cujo conteúdo, características e forma de exercício foram modificando-se ao longo do tempo.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA – DO FEDERALISMO DUAL NO ESTADO LIBERAL DE DIREITO AO FEDERALISMO COOPERATIVO NO ESTADO SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Somente se pode falar, formalmente, em Estado Federal com o advento do Estado Liberal de Direito. No Estado de não Direito, não havia espaço para falar limitação do poder do governante em favor dos indivíduos governados. O federalismo nasceu formalmente com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787 – na qual se formalizou a união de várias coletividades – no caso, treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma, independente e soberana (CONTI, 2001, p. 10)<sup>80</sup>. Segundo a lição de Canotilho (1999, p.4), o Estado de Direito é aquele cuja atividade é determinada e limitada pelo direito. O autor define o Estado de não Direito como aquele em que “o poder político se proclama desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos uma esfera de liberdade ante o poder protegida pelo direito”.

Na origem, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, nascendo nas Constituições liberais burguesas. O Estado Liberal de Direito possuía como objetivo fundamental assegurar o princípio da legalidade, segundo o qual toda e qualquer atividade estatal havia de submeter-se à lei. Os atributos básicos do Estado Liberal de Direito foram: a) submissão ao império da lei, cujo conteúdo configurava ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo; b) divisão de poderes, ressaltando a independência e harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no exercício de suas funções constitucionais; c) declaração e garantia dos direitos individuais. Tais exigências permanecem como fundamentos básicos do Estado de Direito, sendo uma conquista da civilização liberal (SILVA, 1988, p. 16).

---

<sup>80</sup> Nesse sentido, entendendo que o nascimento do Federalismo se deu nos Estados Unidos estão: Paulo Bonavides (2000, p. 240), Fábio Konder Comparato (2013, p. 57) e Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 95). Em sentido contrário, há quem defenda que as bases teóricas e experiências do federalismo datam da Grécia Antiga e do império Romano. Segundo Sílvio Meira, as “cidades federadas” do império romano funcionava da seguinte forma: “Essas cidades conservavam direitos soberanos, como o de cunhar moedas de cobre, mantinham suas instituições locais, magistrados, tribunais, o uso da própria língua; os habitantes das cidades e colônias latinas usufruíam de direitos comuns aos romanos quanto ao casamento (*conubium*) e à aquisição de bens (*commercium*). Nos próprios tratados formadores das federações havia prioridades com maiores direitos no *foedus aequum*, mais amplos que o simples *foedus*. Certos pactos federais, salienta Homo, constituem ‘verdadeiros tratados de clientela e protetorado; as cidades federadas à esta espécie, que constituem a grande maioria, renunciam a toda política exterior autônoma, a todo poder militar próprio, digamo-lo, em uma palavra, a toda independência nacional” (MEIRA, 1974, p.88). Montesquieu também exalta a autonomia das províncias romanas, cujos povos foram governados como confederados, seguindo “leis de cada república” (MONTESQUIEU, 1996, p. 194-196). Em relação à federação da Grécia antiga, Hans Beck e Peter Funke acreditam que as *polei* ou cidades-Estado apresentavam complexas relações com características de uma federação. Em suas palavras: “*The world of ancient Greece witnessed some of the most elaborate experiments with federalism in the pre-modern era. In general terms, Greek history is of course marked by the coexistence of a high number of independent ‘city-states’ or poleis. A recent inventory lists over 1,000 poleis for the Archaic and Classical periods alone (roughly five times the membership of the United Nations today), a great number of them in the relatively small natural environment of Greece itself (Hansen and Nielsen 2004). As is to be expected, poleis maintained a dense network of relations*” (BECK; FUNKE, 2015, p. 2).

A Constituição moderna, tal como a norte-americana, é um supremo ato da vontade política de um povo. Enquanto instrumento do Estado de Direito, a finalidade da Carta Política moderna é a proteção do indivíduo contra os abusos dos governantes. Por ser uma verdadeira Carta Magna das liberdades, ela deve constar de um documento solene.

Fábio Comparato assevera que, juntamente com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada pela Assembleia Nacional francesa em 1789, as declarações de direitos norte-americanas constituem as cartas fundamentais de afirmação da autonomia individual. Tal autonomia vinha sendo progressivamente feita na consciência europeia desde fins da Idade Média, assumindo contornos jurídicos definitivos na Europa Ocidental e nos Estados Unidos no final do século XVIII. O estudioso alerta, no entanto, que a perda da proteção familiar, estamental ou religiosa tornou o indivíduo mais vulnerável às eventualidades da vida. Conclui dizendo que sociedade liberal ofereceu às classes vulneráveis a segurança da legalidade e nada mais (COMPARATO, 2013, p. 62-63).

Nesse contexto histórico de Estado Liberal de Direito, nasceu o instituto político-constitucional chamado Federalismo. A separação de poderes, enquanto garantia constitucional contra o abuso de poder, não abrange somente a clássica tripartição de poderes estatais idealizada por Montesquieu em seu livro *De L'Esprit des Loix* (1748), mas também a descentralização político-administrativa efetuada por meio do federalismo. É, inclusive, o posicionamento de Norberto Bobbio:

A constitucionalização dos remédios contra o abuso do poder ocorreu através de dois institutos típicos: o da separação dos poderes e o da subordinação de todo poder estatal (e, no limite, também do poder dos próprios órgãos legislativos) ao direito (o chamado 'constitucionalismo'). Por separação dos poderes, entendo — em sentido lato — não apenas a separação vertical das principais funções do Estado entre os órgãos situados no vértice da administração estatal, mas também a separação horizontal entre órgãos centrais e órgãos periféricos nas várias formas de autogoverno, que vão da descentralização político-administrativa até o federalismo (BOBBIO, 1992, p. 62).

Para entender os traços do federalismo no Estado Liberal de Direito, necessita-se de entender o contexto em que o instituto nasceu nos Estados Unidos da América. As antigas treze colônias britânicas da América do Norte, independentes a partir de 1776, reuniram-se inicialmente sob a forma de uma confederação. Posteriormente, constituíram-se sob a forma de Estado Federal, em 1787. Segundo Fábio Comparato (p. 57, 2013), tal ato “representou o ato inaugural da democracia moderna, combinando, sob o regime constitucional, a representação popular com a limitação de poderes governamentais e o respeito aos direitos humanos”.

Os criadores do sistema federalista clássico, ao estruturá-lo para resolver problemas específicos que os Estados Unidos tiveram de enfrentar após a independência das 13 colônias, desenvolveram um modelo singular de organização, ultrapassando os limites do pensamento político anterior. Passou o federalismo, de tal forma, a representar uma alternativa para o modelo de autoridade política centralizada, desenvolvido durante a Revolução Francesa. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida: “Desejava-se um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais” (ALMEIDA, 1987, p. 57-58).

Três grandes características socioculturais atuaram como fatores predominantes para influenciar a criação do novo Estado Federal: a) o ex-núcleo colonial acabou moldando a nação norte-americana em uma sociedade tipicamente burguesa, destacando sua sociedade como um grupo organizado de cidadãos livres, iguais perante a lei e cuja diferenciação interna só podia existir em função da riqueza material; b) a defesa das liberdades individuais; e c) a submissão dos poderes governamentais ao consentimento popular (*government by consent*)<sup>81</sup>.

Nesse momento histórico, nasce o federalismo dual em sua forma mais pura e extremada. O federalismo dual caracteriza-se pelo fato de que as esferas de competência dos governos estaduais e o governo federal possuíam limites rígidos. Considerando que, nos

---

<sup>81</sup> Fábio Konder Comparato explica o contexto da formação da Constituição norte-americana e sua relação com uma cultura liberal burguesa: “A identidade de uma nação é de natureza predominantemente cultural, formando um conjunto próprio de costumes, valores e visões do mundo. No caso dos Estados Unidos, o patrimônio cultural próprio formou-se, desde os primórdios da colonização, em contraste com os valores sociais e costumes políticos vigentes na Grã-Bretanha. A independência das treze colônias britânicas da América do Norte era, portanto, um resultado histórico previsível e inelutável. Três grandes características socioculturais atuaram como fatores predisponentes para a criação do novo Estado. O primeiro e mais importante deles foi a não reprodução, em território americano, da sociedade estamental europeia, constituída por grupos sociais bem delimitados, que cultivavam valores próprios e regiam-se por um direito próprio. Desde o início do século XVII, o núcleo colonial que acabou moldando a futura nação norte-americana — a Nova Inglaterra — constituiu-se como sociedade tipicamente burguesa, isto é, como um grupo organizado de cidadãos livres, iguais perante a lei, e cuja diferenciação interna só podia existir em função da riqueza material. [...]É claro que a igualdade de condição jurídica não significou, de modo algum, o nivelamento socioeconômico da sociedade norte-americana. À época em que Tocqueville visitou o país, ainda não se haviam formado grandes fortunas privadas, mas tudo se encaminhava para isso. A supressão dos privilégios estamentais, com a livre circulação de bens num mercado unificado, representou um dos mais importantes estímulos ao desenvolvimento da economia capitalista. A este fator objetivo, acrescentou-se outro, não menos importante, ligado à mentalidade do povo norte-americano, e que não passou despercebido à argúcia do jovem aristocrata francês. ‘Desconheço um país’, anotou ele, ‘em que o amor do dinheiro ocupe um lugar mais amplo no coração do homem, e onde se professe um desprezo mais profundo pela teoria da igualdade permanente dos bens’. A fortuna individual pode não ser hereditária, mas ela ‘circula por lá com incrível rapidez, e a experiência ensina que é raro ver duas gerações recolherem seus favores’. A América do Norte foi, desde o início, uma sociedade de proprietários, em que a igualdade perante a lei exercia a função de garantia fundamental da livre concorrência; ou seja, uma democracia burguesa. Ao escrever nos *Federalist Papers* contra o poder ilimitado de tributação (ensaio n. 35), Hamilton designou claramente as classes dominantes do novo Estado federal que se tencionava criar, ao afirmar que as câmaras legislativas, com raras exceções, seriam compostas de proprietários rurais, comerciantes e profissionais liberais. [...] As duas outras grandes características culturais da sociedade norte-americana decorreram naturalmente dessa cidadania igualitária: a defesa das liberdades individuais e a submissão dos poderes governamentais ao consentimento popular (*government by consent*)” (COMPARATO, 2013, p. 57-59).

Estados Unidos da América, o texto da Constituição enumera poucas competências para a União, havia uma hipertrofia considerável das competências dos Estados-membros inicialmente<sup>82</sup>.

Nos séculos XVIII e XIX, a concepção de federalismo predominava como dualista. O ideal era separar duas esferas de competência de maneira hermética – a da União de um lado, a do Estado-membro de outro. Daí a repartição horizontal de competências, a previsão de tributos exclusivos (FERREIRA FILHO, 2012, p. 89). Durante tal período, no entanto, variou o grau de poderes e equilíbrio entre o ente central e os entes componentes.

Em um primeiro momento, das duas leis que regem a Federação (autonomia e participação), era a lei da autonomia aquela que se mostrava mais dominadora. Os Estados componentes eram blindados numa posição de força, imperante tanto nos fatos como na doutrina. Foi um período em que filósofo político Tocqueville, diferentemente do que ocorre, de fato, nos dias atuais, previa um futuro sombrio do sistema federativo. Defendia que o excesso de competências dos Estados-membros colocaria a Federação debaixo da ameaça de eventual dispersão ou desaparecimento (BONAVIDES, 2000, p. 241).

Tal modelo de predomínio de poderes dos Estados-membros provou-se insustentável após determinado tempo. O período anterior à Guerra Civil americana (ou Guerra da Secessão) é marcada por intensos debates políticos sobre a conveniência da manutenção da unidade do Estado Federal. Diferenças culturais, econômicas e divergências acerca das práticas escravagistas foram fundamentais para a eclosão da guerra entre os Estados do norte e os

---

<sup>82</sup> No artigo 1º da constituição norte americana, as competências legislativas da União são enumeradas na seção 8, limitadas na seção 9, enquanto que as vedações de atuação dos Estados são listadas na seção 10. A 10ª emenda constitucional tratou de reservar aos Estados as competências residuais. Cita-se o texto de tal emenda, ratificada em 1791: *"The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people"* (ESTADOS UNIDOS, 1787, s.p.).

Estados do sul<sup>83</sup>. No tocante à escravidão, pode-se defender que os Estados do sul ainda estariam dentro do conceito de Estado de não Direito<sup>84</sup>.

Passa-se, então, a um segundo momento do federalismo dual no Estado Liberal de Direito, marcado pelo perfeito equilíbrio entre a União e os Estados federados. A partir de tal período, a própria interpretação acerca das liberdades civis fundamentais passa a ter maior uniformidade<sup>85</sup> no território norte-americano.

Em tal fase histórica, havia terminado o tormentoso debate teórico entre juristas e políticos: a Constituição Federal era lei ou apenas contrato entre os antigos Estados independentes? A resposta teria enormes efeitos para a teoria constitucional. Se fosse lei — lei constitucional rígida — daria ao governo central da federação, como sujeito de direito, uma autoridade política inteira, direta e imediata sobre todo o povo da União. Por outro lado, se fosse apenas contrato, haveria tão-somente mera relação jurídica entre a União e os Estados-membros. Segundo tal teoria, o governo central exerceria somente uma *jure delegationis* —

---

<sup>83</sup> Nas palavras de Vitor Izecksohn: “Os Estados Unidos pertencem ao grupo de países para os quais a ameaça separatista constituiu um elemento central na formação de uma orientação nacionalista e na cristalização da unidade territorial. O período anterior à Guerra Civil é particularmente interessante no que concerne ao debate político sobre a conveniência do Estado nacional. Isso se deu no contexto das lutas políticas que levariam à separação dos Estados do Sul e a formação de um novo país, ainda que um país de curta duração, os Estados Confederados da América (04/1861 a 04/1865). A presença da escravidão nos Estados do sul foi o elemento fundamental para a eclosão da guerra. Ela dividiu a União criada pela Declaração da Independência (1776) e pela Constituição norte-americana (1787) em duas regiões distintas: o Norte livre e o Sul escravista. Essa divisão geográfica levou a uma crescente diferenciação nos níveis de desenvolvimento econômico, do grau de liberdade, da escala de valores e da capacidade de cada região para elaborar, desenvolver e aplicar novas tecnologias aos seus ambientes. No longo prazo esta divisão também permitiu a edificação de visões divergentes sobre o papel do governo, da divisão de poderes e do próprio exercício da democracia em cada uma das regiões. No entanto, a relevância da escravidão como fator explicativo para a explosão da guerra tem sido prioritariamente relacionada à história econômica, ficando em menor relevo o processo de formação do Estado norte-americano no período. Da perspectiva aqui esposada, o separatismo foi um elemento fundamental para o processo de construção do Estado nacional nos Estados Unidos, principalmente porque a luta pelo controle do Estado nacional foi um importante componente da crise que precedeu o início das hostilidades, como pretendo demonstrar no decorrer deste artigo. Estas questões serão exploradas através da análise das relações entre a escravidão e o sistema federal no contexto do debate político anterior à Guerra Civil. As discussões aqui apresentadas tomam como ponto de partida os argumentos de recentes contribuições que analisaram o debate sobre a escravidão e a guerra como componentes importantes do processo de construção do Estado nacional norte-americano” (2003, p. 47).

<sup>84</sup> Sobre quais seriam os limites que legitimariam as suspeitas de um Estado de não direito, Canotilho leciona: “Atingir-se-á o «ponto do não direito» quando a contradição entre as leis e medidas jurídicas do Estado e os princípios de justiça (igualdade, liberdade, dignidade da pessoa humana) se revele de tal modo insuportável (critério de insuportabilidade) que outro remédio não há senão o de considerar tais leis e medidas como injustas, celeradas e arbitrarias e, por isso, legitimadoras da última razão ou do último recurso ao dispor das mulheres e homens empenhados na luta pelos direitos humanos, a justiça e o direito — o direito de resistência, individual e colectivo” (1999, p. 5).

<sup>85</sup> No momento anterior à Guerra da Secessão nos Estados Unidos, enquanto os nortistas eram contrários à escravidão, os sulistas tentavam harmonizar os conceitos de liberdade e escravidão, apelando para uma vertente conservadora da ideologia republicana. Segundo tal ideologia, a escravidão somente fortalecia o senso de igualdade entre os homens brancos, limitando o trabalho desqualificado a uma raça inferior. O homem branco estaria muito acima do status dos escravos. As demandas dos brancos pobres não eram um problema nos Estados do sul. Segundo Joseph E. Brown, Governador da Geórgia na época da secessão, a escravidão seria “o melhor governo do homem pobre” (IZECKSOHN, 2003, p. 53).

delegação de poderes de Estados livres e soberanos, detentores do direito de secessão, face a temporariedade e dissolubilidade do laço federativo. Vencidos os separatistas na guerra civil norte-americana, prevaleceu a ideia tradicional de um sistema federal uno, indissolúvel e estável. Verificou-se, conseqüentemente, um equilíbrio das tendências unionistas com as tendências particularistas de cada Estado componente. Correntes unitaristas harmonizavam-se com as correntes federalistas e forças políticas centrípetas harmonizavam-se com as forças políticas centrífugas (BONAVIDES, 2000, p. 242).

Dentro desse segundo período do federalismo dual, é promulgada a primeira Constituição republicana no Brasil. A Constituição de 1891 seguiu a tendência descentralizadora do princípio republicano. Por essa Constituição, no entanto, recursos públicos foram canalizados para alguns poucos Estados, denotando que a federação brasileira nasceu “sob a égide da concentração de recursos em poucos Estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada” (SOUZA, 2005, p. 107). Tal Constituição manteve, em seu texto, o apego à concepção individualista dos direitos fundamentais já presente na Constituição de 1824 (FERREIRA FILHO, 2012, p. 321).

Após a Primeira Guerra Mundial, passa-se então do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito, modificando igualmente o modelo de sistema federativo existente (FERREIRA FILHO, 2012, p. 89). O individualismo e o abstencionismo estatal do Estado Liberal provocaram imensas injustiças. Os movimentos sociais dos séculos XIX e XX, revelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade da justiça social.

O Estado Social de Direito objetiva a correção do individualismo clássico liberal mediante a afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social. Possui o escopo de compatibilizar, em um sistema, dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State* (SILVA, 1988, p. 18). Ressalta-se que o Estado Social somente será Estado de Direito se não abandonar as conquistas do Estado Liberal de Direito, adicionando às liberdades civis e políticas conquistadas aos direitos sociais econômicos e culturais desse novo estágio<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Nas palavras de Canotilho (1999, p. 14): “Se por estatalidade social se entender o grau de intervenção estatal na esfera do bem-estar das populações, então o que pode dizer-se é que o Estado de direito social só será Estado de direito se for social. As tentativas para recriar um «Estado absentista» ou um «Estado subsidiário» numa época de «agressividade social» e de globalitarismo ideológico escondem a razoabilidade e justiça do Estado social de direito. [...]. Se quiséssemos adoptar uma fórmula de síntese, poderíamos dizer que o Estado social de direito só

A partir desse período, concebe-se o federalismo como cooperativo. O ideal da forma federativa de Estado é coordenar as duas esferas, sob evidentemente administração da União. Daí surgem a repartição vertical de competência e os tributos partilhados entre entes federativos (FERREIRA FILHO, 2012, p. 89).

Essa fase do federalismo cooperativo rompe o equilíbrio observado no período anterior entre os dois princípios fundamentais da autonomia e da participação. Predomina-se, a partir de então, a participação dos entes federados na administração nacional, enquanto há um significativo declínio da autonomia. As previsões de Tocqueville não se concretizaram – houve o excesso de poderes federais em detrimento dos poderes estaduais. O enfraquecimento da Federação e seu iminente perigo de extinção dar-se-ia, segundo os críticos do modelo atual, por motivos inversos daqueles imaginados pelo pensador francês. Os que defendem a crise atual do federalismo assumem, portanto, um tom diferente<sup>87</sup>.

Nos Estados Unidos, ocorria o fenômeno político do *New Deal*, caracterizado pelo implemento de uma série de políticas públicas econômicas e assistencialistas entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt. Willian Riker (1987, p. 11), renomado cientista político americano, explica que o estatismo próprio do *New Deal* implicava que o governo federal deveria atuar livremente. Como o federalismo restringia o governo central por meio de conflitos entre os Estados e a nação, o ideal para o *new dealer* era buscar eliminar o federalismo. Por outro lado, os opositores defendiam que a finalidade liberal de proteger direitos de abusos estatais justificava limites como o federalismo e a tripartição de poderes<sup>88</sup>.

---

será Estado de direito se, como reclamavam os liberais e exigem agora os neoliberais, reconhecer a função estruturante dos princípios fundamentais do direito civil assente nos direitos da vontade dos sujeitos econômicos (ou seja, dos proprietários, empresários) e dos princípios norteadores desses direitos (a livre iniciativa econômica e a autonomia contratual). Contudo, o Estado de direito só será social se não deixar de ter como objetivo a realização de uma democracia econômica, social e cultural e só será democrático se mantiver firme o princípio da subordinação do poder econômico ao poder político. As tentativas de expurgação do social com o intuito de destilar um Estado de direito quimicamente puro, isto é, um Estado sem o compromisso da socialidade, mais não são do que coberturas ideológicas para políticas econômicas e sociais onde não cabem deveres de solidariedade e de inclusão do outro”.

<sup>87</sup> Não há como aprofundar de maneira satisfatória no tormentoso tema que é a crise do federalismo. Somente a crise do federalismo sob a visão de Paulo Bonavides, por exemplo, merece um trabalho próprio. Na década de 70, o constitucionalista já criticava os efeitos da hipertrofia do Executivo em pleno regime militar (AI-5). Vindicava que o Brasil vivia 90 anos de “Estado Unitário de fato”. Segundo sua visão, a legitimidade constitucional do federalismo não se refletia na realidade política, associando, inclusive, o termo “federalismo de cooperação” ao típico caráter de Estado Unitário centralizador dos regimes ditatoriais brasileiros do século XX. Baseando-se no sucesso da SUDENE, apontava como solução para tal crise política o chamado federalismo de regiões (BONAVIDES, 1980, p. 115-126). Após o advento da constituição democrática de 1988, atenuou suas críticas ao sistema federativo brasileiro, mas ainda defendendo uma crise federativa no nosso sistema (BONAVIDES, 2000, p. 242-246). O federalismo de regiões foi uma bandeira defendida pelo autor sempre com muito vigor - isso dos anos 70 (BONAVIDES, 1980, p. 120-126) até os tempos atuais (BONAVIDES, 2004, p. 258).

<sup>88</sup> Sobre a transformação do Estado Liberal em intervencionista e o enfraquecimento das competências dos Estados-membros, Fernanda Dias Menezes de Almeida esclarece: “A técnica de repartição de competências típica do federalismo clássico, por sua lógica, deveria acentuar, ao longo do tempo, a proeminência dos Estados, a que

Essa nova forma de federalismo surgiu num contexto histórico diferente. Do Estado Liberal clássico, do “*État-gendarme*”, do “*laissez-faire*”, o federalismo foi paulatinamente se adaptando ao Estado Social de Direito. Os duzentos anos que se passaram desde a criação dos federalistas fizeram com que a organização política do Estado se modificasse, mostrando-se eficiente em face das concepções do *Welfare State*, das imposições intervencionistas dos novos tempos. Passou-se do que se convencionou designar por federalismo dual para o chamado federalismo cooperativo, por meio de uma alteração das relações entre a União e os Estados, com o fortalecimento da autoridade federal e conseqüente retração da autoridade estadual (ALMEIDA, 1987, p. 59).

Na Alemanha, foi promulgada a Constituição de Weimar em 1919 – um marco histórico na defesa de dos direitos sociais. Tal Constituição adotava um modelo de federalismo de cooperação, destacando sua função de efetivação de direitos humanos de segunda dimensão. Tal Constituição assegurava, em seu artigo 146, por exemplo, um sistema de escolaridade obrigatória por meio de cooperação financeira e técnica entre Estado central (Reich), os Estados federados (Länder) e os Municípios (COMPARATO, 2013, p. 106).

Essa nova dimensão social do Estado e dos direitos também se manifestou no federalismo brasileiro. A cooperação financeira entre as entidades autônomas da Federação, chamada federalismo cooperativo, começou a desenvolver-se a partir da segunda dimensão de direitos humanos fundamentais. No ordenamento constitucional brasileiro, desenvolveu-se a partir da Constituição de 1934 (artigo 9º), mas foi a Constituição de 1937 que inaugurou a prática da participação na receita de tributos (Lei constitucional 4/40). A Constituição de 1946 alargou a técnica de cooperação financeira, que a Constituição de 1967 procurou racionalizar. Tais técnicas e experiências foram incorporadas, expandidas e aperfeiçoadas pela Constituição de 1988 (SILVA, 2014, p. 741-742).

Voltando para a questão do Estado de Direito, reitera-se que nem sempre o Estado Social e o Estado Liberal respeitaram aos direitos fundamentais. Nesse sentido, é só se lembrar dos regimes totalitaristas ditatoriais do nazismo e fascismo e, no caso do Estado Liberal, da luta contra a abolição da escravidão pelos Estados do Sul na América do Norte. A questão da

---

se reservaram todos os poderes não delegados à União e não proibidos aos Estados pela Constituição. Não foi o que a realidade comprovou. Nem nos Estados Unidos, como se viu, nem em outras Federações que adotaram o modelo norte-americano. Em todas elas, prevaleceu a tendência de crescimento da autoridade federal, refletida exatamente num acréscimo das competências da União a que se chegou, no caso dos Estados Unidos, por via de interpretação judicial, e, nas demais Federações, mercê principalmente de emendas constitucionais ou da promulgação de novas Constituições. À base do fenômeno não se pode deixar de identificar, em toda parte, a transformação do Estado, de liberal em intervencionista, criando-se, em função dos ambiciosos objetivos que lhe foram cometidos, uma expectativa de prestação de serviços que as ordens estaduais nem sempre, ou quase nunca, têm condições de satisfazer isoladamente” (ALMEIDA, 2013, p. 25).

democracia e dos direitos políticos não foi diferente. O manifesto comunista de Karl Marx e Friedrich Engels, base ideológica do Estado Socialista, defende a ditadura do proletariado, mediante eliminação da classe burguesa e de sua ideologia política<sup>89</sup>.

No Estado Liberal clássico, a participação política não possuía um peso considerável. A ideia de que a liberdade negativa tem precedência sobre a participação política (liberdade positiva) é um dos preceitos básicos do liberalismo político clássico. Em tal contexto, as liberdades políticas teriam uma importância intrínseca menor do que a liberdade pessoal e de consciência (CANOTILHO, 1999, p. 10).

O federalismo, como verdadeiro mecanismo de limitação de poderes do Ente central da federação, é uma das primeiras vítimas dos regimes totalitários. Tais regimes não toleram o sistema federalista, que implica a divisão espacial de poderes e oposição à concentração típica de competências própria dos ideais tirânicos. Na Alemanha de Adolph Hitler, uma das primeiras medidas do nacional-socialismo do terceiro reich foi abolir parlamentos estaduais regionais e a Reichsrat (casa federal superior) em janeiro de 1934 (EVANS, 2005, p. 109). Assim, os Estados totalitários extinguíam ou inutilizavam o sistema federalista preexistentes em suas nações. Na visão de muitos autores, por exemplo, o comunismo seria “totalmente incompatível com o sistema federativo, já que pressupõe a ditadura do proletariado, exercida através do partido comunista” (TAVARES, 2013, p. 788).

Pablo Ramella (1971, p. 45), constitucionalista argentino, analisa o desenfreado crescimento do poder do ente central do Estado Federal nos países latino-americanos. Em três grupos, ele identifica e separa as causas da hipertrofia dos poderes do ente central em detrimento dos entes subnacionais: as causas naturais; as causas decorrentes da inércia dos entes federados subnacionais; e as causas advindas da corrupção do sistema. Nas causas naturais, estão as necessidades típicas da ordem social e econômica do Estado contemporâneo, impondo a adoção de critérios nacionais uniformes e uma constante interação harmônica e cooperativa dos entes estaduais com o ente nacional. Dentro das causas decorrentes de inércia dos entes federados subnacionais, encontra-se a inoperância dos governos provinciais na busca de soluções locais para problemas que não dependeriam de auxílio do ente central, adotando uma postura de

---

<sup>89</sup> Em tal obra, defende-se que somente pode haver democracia entre o proletariado, extirpando-se ideais burgueses contrários ao sistema proposto. Cita-se trecho do texto comunista clássico: “O proletariado utilizará sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante, e para aumentar, o mais rapidamente possível, o total das forças produtivas. Isto naturalmente só poderá realizar-se, a princípio, por uma violação despótica do direito de propriedade e das relações de produção burguesas, isto é, pela aplicação de medidas que, do ponto de vista econômico, parecerão insuficientes e insustentáveis, mas que no desenrolar do movimento ultrapassarão a si mesmas e serão indispensáveis para transformar radicalmente todo o modo de produção” (MARX; ENGELS, 2015, p. 41-42).

cômoda submissão ao poder federal, do qual tudo se espera. Entre as causas de corrupção do sistema, figuram o abuso de institutos constitucionais como a intervenção federal para a imposição das vontades do presidente da república e o recurso a golpes de Estados, que levam o chefe do poder executivo federal a assumir todos os poderes políticos, eliminando a autonomia dos entes federados subnacionais.

No Brasil, a tendência unitarista iniciada em 1930 iniciou um longo processo de dilaceração da autonomia dos Estados. No campo constitucional, a Constituição de 1934 dilatou os poderes do presidente da república, sendo que a extensão de tais poderes era incompatível com o princípio da autonomia política dos entes federativos. A Constituição de 1937 também previa em seu texto o federalismo, mas era classificado por Raul Machado Horta (1967, p. 47) como um “federalismo nominal”, que se curvava a decretos-leis editados pelo presidente da república<sup>90</sup>.

A Constituição Federal de 1946 iniciou um período de redemocratização da nação brasileira, aperfeiçoando as técnicas do federalismo fiscal cooperativo<sup>91</sup>. Foi interrompida, no entanto, pela constituição de 1967/69. O regime militar vigente a partir de tal data fez com que Paulo Bonavides (1980, p. 120) afirmasse a existência, no federalismo nacional, de “mais unitarismo no Brasil do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade europeia”. A Constituição de 1967-1969, juntamente com a reforma tributária de 1966, marcou período de centralização de poder político e tributário na esfera federal, afetando o federalismo e suas instituições<sup>92</sup> (SOUZA, 2005, p. 108). Manoel Ferreira Filho (2012, p. 92) explica que, em tal período, muitos consideravam o modelo da época como “federalismo de integração”, denotando a preponderância dos poderes do Governo federal.

---

<sup>90</sup> Durante a Constituição de 1937, Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais, substituindo os governadores eleitos por interventores. Há um consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais com o escopo de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país. Um dos atos mais simbólicos de Getúlio Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública (SOUZA, 2005, p. 108).

<sup>91</sup> Nas palavras de Celina Souza (2005, p. 108): “A Constituição de 1946 introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os Estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita, mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de Municípios existentes”.

<sup>92</sup> Apesar das limitações políticas, houve avanço das técnicas de cooperação fiscal durante a vigência da Constituição de 67. Celina Souza (2005, p. 108) explica: “apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita. No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período”.

Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, onde a forma federalista nunca chegou a se romper, a experiência brasileira após a Constituição de 1967 estava mais próxima de um “Estado Unitário redivivo” que de uma federação em si, apesar de mantido nominalmente o regime federativo. A autora expressava, nos anos 80, certo ceticismo em relação ao futuro do federalismo brasileiro, temendo o seu esvaziamento completo em favor de “federalismo de integração” (ALMEIDA, 1987, p. 63-64). Nesse sentido, defendia Paulo Bonavides:

O federalismo assentado sobre o binômio clássico União-Estado está morto [...]. Desde a efêmera reconstitucionalização de 1967, já não há ilusão a esse respeito. Existe, hoje, mais unitarismo no Brasil do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade Européia. Do velho mundo nos chegam exemplos de transformações eloqüentes. A Espanha das autonomias basca e catalã já nos faz inveja. Que dizer, também, da Itália, com suas vinte Regiões a um passo da federalização? (BONAVIDES, 1980, p. 120).

Segundo Augusto Zimmermann, há duas distintas modalidades de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. O federalismo cooperativo autoritário é estruturado exclusivamente pela força do ente central; o democrático, por sua vez, se dá em virtude do consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo (ZIMMERMANN, 2014, p. 58).

Surge então a figura do Estado Democrático de Direito. A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático (fundado na soberania popular) e Estado de Direito (fundado nas liberdades públicas). Consiste, em verdade, na criação de um conceito novo, levando em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os superando. Isso porquanto incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. O Estado Democrático de Direito é fundado nos seguintes preceitos: supremacia da Constituição; democracia; sistema de direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais e culturais; justiça social; igualdade; divisão de poderes; legalidade; e segurança jurídica. O objetivo fundamental do Estado Democrático de Direito é a superação das desigualdades sociais e regionais, instaurando um regime democrático que realize a justiça social. (SILVA, p. 20, 1988). Joaquim Gomes Canotilho (1999, p. 17) ainda aponta para um Estado de Direito de ambiente, dando guarida às exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente sustentável.

Como organização jurídico-política das sociedades civilizadas contemporâneas, o Estado Constitucional Democrático fundamenta-se em instrumento jurídico eficaz para a

consecução da cidadania. Em tal modelo, o homem detentor de liberdades públicas assume um papel na construção de um novo conceito de democracia, alicerçado em instituições eficientes e legítimas (RIBAS, 2008, p. 24).

O reencontro do ordenamento constitucional brasileiro com a democracia ressuscitou a forma de Estado Federal. Manoel Ferreira Filho (2012, p. 92) aduz que a Constituição de 1988 confere maior autonomia aos Estados-membros almejando um reequilíbrio federativo. A expansão da autonomia estadual abandona a ideia de federalismo de integração, prevalecendo a ideia de cooperação.

A história tem demonstrado, portanto, que o federalismo assume formas diferentes conforme o pensamento político predominante na época e as novas dimensões de direitos que se pretende proteger. O fundamento principal do Estado Federal é a garantia de direitos humanos fundamentais, não podendo (nem devendo) o instituto afastar-se desse pressuposto lógico constitucional.

### 2.3 FUNDAMENTOS DO ESTADO FEDERAL E PROTEÇÃO DOS DIREITOS

Os primeiros fundamentos do federalismo foram abordados na obra "O Federalista" (*Federalist Papers*), de autoria de John Jay, Alexander Hamilton e James Madison. Cuida-se de uma série de 85 artigos que argumentavam em favor da ratificação da Constituição dos Estados Unidos. Os artigos tratavam, entre outras coisas, de questões como: segurança interna e externa do governo, viabilidade econômica do novo arranjo político, defeitos da confederação, tributação, comércio, princípios republicanos, democracia, separação de poderes, autonomia e soberania (HAMILTON, 2005, p. 1-437). O arranjo, no entanto, foi moldado ao Estado Liberal de Direito, perdendo muitos de seus traços originais. Mesmo assim, muitos de seus fundamentos originais perduram até a atualidade.

Cumprir perquirir: por que Estados nacionais se associariam? Robert Schütze (2009, p. 20) explica que há duas razões para tanto: uma de ordem particular, fundada na doutrina de Montesquieu; e outra de ordem universal, fundada na doutrina de Kant.

A ideia de ordem particular é proveniente de Montesquieu. Segundo esse teórico, se uma república é muito pequena, é destruída por forças estrangeiras. Por outro lado, se é muito extensa, é destruída por forças internas. Para superar tal dificuldade, seria necessário fazer uma associação entre repúblicas. Tal entidade associativa “goza da excelência do governo interior de cada uma; e, quanto ao exterior, possui, pela força da associação, todas as vantagens das grandes monarquias” (MONTESQUIEU, 1996, p. 141-142).

A ideia de razão universalista é oriunda de Immanuel Kant. O filósofo defendia que a própria ideia de direito internacional pressupunha uma “federação” entre Estados soberanos. Tal federação não se propõe obter o poder do Estado, mas apenas manter e garantir a paz entre Estados federados (KANT, 2008, p. 17-18).

Percebe-se, então, a influência do direito à paz na formação de Confederações e do próprio Estado Federal. Reitera-se que o principal propósito dos fundadores da Constituição norte-americana era proteger as liberdades civis da tirania do Governo por meio da divisão espacial do poder em Estado Federal e da separação de poderes em legislativo, judiciário e executivo (ELY, 1996, p. 31). O fato é que do federalismo se espera uma garantia de liberdade e de eficiência. Para este fim foi o sistema idealizado (ALMEIDA, 2013, p. 30). Conforme Paulo Bonavides, o Estado Federal é “capaz de exprimir os altos valores da solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade” (BONAVIDES, 1980, p. 116-117).

Os compromissos federalistas foram contraídos historicamente juntamente com ideais de um poder representativo, constitucional, limitado e republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão, sendo intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia de *self government*, do império da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Possui, portanto, os ideais de Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável em sua essência e organização (BONAVIDES, 1980, p. 117).

Um dos traços mais marcantes do federalismo é a “diversidade na unidade”, podendo a forma de Estado ser executada com sucesso no trato de problemas que assumem feição diversa conforme o cenário considerado. A forma federativa propicia, portanto, soluções mais consentâneas, sem que seja preciso desnaturar as características dos Estados que adotam tal forma (ALMEIDA, 1987, p. 58).

Amaro Cavalcanti, ministro da Suprema Corte brasileira entre 1906 e 1914, enumerava as vantagens presentes no federalismo: a) harmonização entre interesses gerais e locais; b) maior adaptação à diversidade de etnias, religiões, costumes e tradições históricas; c) repartição do progresso em um governo descentralizado; d) prevenção do despotismo; e) maior segurança aos Estados-membros; e) amenização da carga decisória do poder federal, deixando este voltado a interesses nacionais; f) maior proximidade do povo aos centros de poder (CAVALCANTI, 1900, p. 64).

Não se deve olvidar da dimensão cultural do federalismo. Uma das principais vantagens do Estado Federal em detrimento do Estado Unitário é a ideia de que as tradições regionais militam contra a fusão de Estados individuais em uma organização unitária. Fortalece-

se, desta forma, o sentimento de defesa das diferenças culturais das diversas entidades dentro da estrutura associativa (ALMEIDA, 2013, p. 6). Não é por outro motivo que geralmente se adota a forma federativa de Estado em países como a Índia, cujos governos têm que lidar com uma imensa pluralidade cultural dentro de um território nacional<sup>93</sup>.

A função de garantia da democracia participativa dentro do Estado Federal também tem sido fortemente ressaltada na era moderna. Há efetiva multiplicação de círculos de decisões políticas em que o cidadão fica próximo do poder. O federalismo almeja fazer dos Estados laboratórios para o desenvolvimento de novas ideias sociais, econômicas e políticas – retomando o dilema que se teve de enfrentar em relação à liberdade e eficiência na origem do instituto. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida, tal dilema está na obtenção da composição de forças equilibradas entre os entes federativos, sem menosprezo ao papel que deve caber a cada parceiro. À União, incumbe o exercício dos poderes gerais que dizem com os aspectos unitários da federação e em especial, a direção nacional da economia com vistas a um desenvolvimento nacional harmônico. Aos Estados cabe a implementação das políticas gerais, cabendo-lhes adaptá-las às suas peculiaridades, sem prejuízo do exercício de poderes próprios que vivifiquem sua autonomia (ALMEIDA, 2013, p. 30).

Nesse sentido, Paulo Bonavides (1980, p. 117) defende que a federação faz do exercício da imaginação “um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos”. O Estado Federal surge com o Estado liberal de direito e com os direitos de primeira dimensão. Toda a primeira dimensão (ou geração) de direitos humanos, presente nas normas e declarações produzidas pelos Estados Unidos e pela Revolução Francesa, é formada de direitos que protegem as liberdades civis e políticas dos cidadãos contra a tirania dos órgãos estatais (COMPARATO, 2013, p. 33). Liberdades típicas de um Estado Liberal.

Durante esse primeiro período, particularidades históricas em seu surgimento fazem com que o federalismo brasileiro possua um desenho distinto de outras federações, principalmente em relação à unidade política de seu território<sup>94</sup>. O Brasil, seguindo a tendência

---

<sup>93</sup> “Para a Índia independente a opção pelo federalismo era mais natural, consideradas suas condições peculiares de país com vasta extensão territorial, imensa diversidade de etnias, religiões, idiomas e profundos desníveis de desenvolvimento econômico” (ALMEIDA, 2013, p. 36).

<sup>94</sup> “O sistema federal foi introduzido em 1889 e detalhado na Constituição de 1891. Como sabemos, e diferentemente de muitas federações, a brasileira nunca foi uma resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos. Movimentos separatistas ocorreram apenas durante o período colonial e no início do século XIX a unidade do país não era questionada. Por isso, as constituições brasileiras não preveem regras para a secessão e a de 1988 ainda estabelece que nenhuma emenda constitucional pode abolir a ‘forma federativa de Estado’. Dado que a unidade do país não se constitui em ameaça, as constituições sempre declararam que ‘todo o poder emana do povo’ e não da nação, do Estado ou das unidades constitutivas da federação, como ocorre em muitos países federais, sinalizando que o sistema federativo brasileiro está assentado no princípio do individualismo e não no das instituições coletivas. Nesse sentido, o constitucionalismo brasileiro aproxima-se da

mundial, incorporou as liberdades civis e políticas nos textos de suas duas primeiras Constituições (artigo 179, da Carta de 1824, e artigo 72, da Carta de 1891).

Na Constituição dos Estados Unidos da América, as liberdades civis e políticas dos norte-americanos estão listadas no *Bill of Rights*, que é constituído pelas dez primeiras emendas constitucionais (COMPARATO, 2013, p. 67). Foi nos Estados Unidos, berço do federalismo clássico, que a autonomia constitucional dos Estados-membros constituiu um óbice à tutela de direitos humanos fundamentais pela primeira vez, em claro desvio de finalidade do instituto. Segundo o ensinamento de Fábio Konder Comparato:

Em uma decisão de 1833, a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou que essas emendas não se aplicariam aos Estados federados, pois elas foram concebidas originalmente, e assim ratificadas, como limitações tão só aos poderes da União Federal. Ao deflagrar-se a guerra civil em 1860, ficou claro que essa interpretação equivalia a denegar, praticamente, a qualidade de fundamentais aos direitos aí declarados, pois se a abolição da escravatura não vem afirmada explicitamente em nenhuma das dez emendas, e se os Estados, por conseguinte, eram legitimados a manter o instituto nefando, logicamente a legislação estadual tampouco ficaria vinculada ao respeito dos demais direitos aí declarados. Convém lembrar que em 1857, portanto às vésperas da guerra civil, a Suprema Corte quase anulou o princípio da supremacia do Judiciário perante os outros Poderes, na guarda da Constituição, ao julgar que um escravo, introduzido no território de um Estado que proibira a escravidão, nem por isso perdia a sua condição servil. Essa situação anômala só veio a ser corrigida com a promulgação da 14<sup>a</sup> emenda, em 1868. Declarou-se, então, que ‘nenhum Estado fará ou executará nenhuma lei, com efeito de reduzir as prerrogativas ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem tampouco Estado algum privará uma pessoa de sua vida, liberdade ou bens, sem o devido processo jurídico (without due process of law); nem denegará a alguma pessoa, dentro de sua jurisdição, a igual proteção das leis’ (COMPARATO, 2013, p. 67-68).

A preocupação da Constituição Norte-americana de 1787 com a proteção do direito à propriedade foi tão significativa, que seu texto chegou a prever uma garantia constitucional aos proprietários de escravos<sup>95</sup> (BERCOVICI, 2013, p. 117). O julgado mais famoso mais famoso sobre essa cláusula constitucional foi o *Dred Scott v. Sandford*<sup>96</sup>, que fez prevalecer normas estaduais escravagistas em detrimento dos direitos à liberdade e dignidade humana.

---

tradição norte-americana, em que, baseada na concepção lockeana, os direitos fundamentais têm sua origem nos indivíduos, distanciando-se da tradição da Europa continental, onde o Estado é a fonte dos direitos fundamentais” (SOUZA, 2005, p. 106).

<sup>95</sup> É o que dizia a seção 2 do artigo IV, denominada “*fugitive slave clause*”: “*No person held to service or labor in one State, under the laws thereof, escaping into another, shall in consequence of any law or regulation therein, be discharged from such service or labour, but shall be delivered up to claim of the party whom such service or labour may be due*”.

<sup>96</sup> “Dred Scott era um escravo do Missouri que foi com seu proprietário, John Emerson, para um Estado livre (Illinois) e, depois, para um território federal livre (Minnesota), retornando posteriormente ao Missouri com seu dono. Em 1846, Scott e sua esposa processaram o seu proprietário (que, a partir de 1853, passou a ser John Sanford, executor do testamento de Emerson), alegando que o período de tempo que passaram em território livre os teria tornado pessoas livres. O julgamento da demanda foi bem sucedido na corte local, mas revertido na Suprema Corte de Missouri em 1852. Dred Scott, então, impetrou, em 1854, a mesma ação na justiça federal, agora contra Sanford, e foi esta ação que chegou à Suprema Corte, sendo recebida em 30 de dezembro de 1854. A Suprema Corte, entre

Em tal momento histórico, percebeu-se a necessidade de limitar o princípio da autonomia dos Estados-membros no modelo federalista, denotando um caráter individualista do Estado de Direito – em detrimento do conceito organicista de sociedade anterior ao próprio Estado de Direito<sup>97</sup>.

Com o passar do tempo, novos direitos vão surgindo – dessa vez de cunho social, econômico e cultural. Tais direitos, considerados como direitos de segunda dimensão/geração, acabam modificando a estrutura federativa do Estado. Um exemplo disso é o direito à educação, estruturado em federalismo cooperativo na Constituição de Weimar de 1919. Diferentemente da liberdade e igualdade formal (tutelados pelo federalismo dualista dos fundadores americanos), o direito à educação – enquanto direito da pessoa humana e obrigação do Estado e sociedade – não possui a proteção histórica da doutrina jus naturalista, sendo uma construção teórica mais recente<sup>98</sup>. Inicialmente, o direito à educação era um mero valor abstrato em posição suspensa (dimensão pré-sóciojurídica). A partir do momento em que o valor da educação passou a fazer parte do sentimento axiológico da sociedade, começou a existir na realidade social. Adentrando no interesse social, incumbiu ao direito proteger e garantir a educação mediante a sua inclusão no ordenamento jurídico pela *dinamogenesis*<sup>99</sup>.

---

os dias 6 e 7 de março de 1857, liderada pelo Chief of Justice Roger B. Taney, negou a apelação de Dred Scott por sete votos a dois (os votos dissidentes, que garantiam a liberdade de Dred Scott e sua esposa, foram dados por John McLean e Benjamin R. Curtis)” (BERCOVICI, 2013, p. 118-119).

<sup>97</sup> Sobre as concepções individualistas e organicistas de sociedade, Norberto Bobbio esclarece: “[...] o primeiro ângulo é o dos governantes. O objeto da política foi sempre o governo, o bom governo ou o mau governo, ou como se conquista o poder e como ele é exercido, quais são as funções dos magistrados, quais são os poderes atribuídos ao governo e como se distinguem e interagem entre si, como se fazem as leis e como se faz para que sejam respeitadas, como se declaram as guerras e se pactua a paz, como se nomeiam os ministros e os embaixadores. [...]. Tratar-se-ia de nada menos do que de dar conta do nascimento da concepção individualista da sociedade e da história, que é a antítese radical da concepção organicista, segundo a qual — para repetir uma afirmação de Aristóteles que será retomada por Hegel — o todo (a sociedade) é anterior as suas partes. Invertendo essa relação entre o todo e as partes, a concepção individualista da sociedade e da história afirma que primeiro vem o indivíduo, não o indivíduo para a sociedade” (BOBBIO, 1992, p. 51).

<sup>98</sup> “Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução — crescente, de resto, de sociedade para sociedade —, primeiro elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do Estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no Estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jus naturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar. Tratava-se de exigências cuja finalidade era principalmente pôr limites aos poderes opressivos; e, sendo assim, a hipótese de um Estado pré-estatal, ou de um Estado liberto de poderes supra-individuais, como os das Igrejas e dos governos políticos, correspondia perfeitamente à finalidade de justificar a redução, aos seus mínimos termos, do espaço ocupado por tais poderes, e de ampliar os espaços de liberdade dos indivíduos” (BOBBIO, 1992, p. 36).

<sup>99</sup> O nome de tal processo é dinamogenesis. Vladimir da Silveira e Maria Rocasolano (2010, p. 196) explicam que: “Por intermédio da normatização, os valores, que já são, vivem. Saltam do plano ideal (sentimental) para o real (normatizado) porque se pode exigí-los, garanti-los e protegê-los. Pode-se dizer então que o sentimento axiológico é uma ordem valorativa que a sociedade estima como valiosa, define e, por essa razão, sente - e em caso de perigo defenderá apaixonadamente”.

Nesse momento histórico, no entanto, os Estados Sociais, não raro, desrespeitavam as liberdades civis e políticas já conquistadas na primeira geração/dimensão de direitos. Tal situação refletiu-se nos modelos de Estado Federal adotados em tais nações.

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial, surge a terceira geração/dimensão de direitos humanos. No ano de 1945, representantes de 51 países assinaram a Carta criadora da Organização das Nações Unidas (ONU) em São Francisco (EUA). A partir daí, direitos de solidariedade são adicionados às dimensões/gerações de direito preexistentes no ordenamento jurídico mundial, completando a associação as três dimensões/gerações de direitos humanos relacionados no tríptico chamamento da Revolução Francesa: “Liberdade, igualdade e fraternidade (solidariedade)”. Segundo Vladimir da Silveira e Maria Rocasolano (2010, p. 177), “a terceira geração sintetiza os direitos da primeira e da segunda gerações sob o viés de solidariedade, adensando-os numa perspectiva de equilíbrio de poder – inclusive ideológico – em favor do ser humano”.

Nessa terceira geração/dimensão de direitos, estariam relacionados como direitos da solidariedade: direito à paz, à democracia, ao desenvolvimento, ao meio ambiente equilibrado etc.<sup>100</sup>. Tais direitos, reconhecidos em âmbito internacional, estariam em vias de consagração no Direito Constitucional (FERREIRA FILHO, 2012, p. 322). Tal processo de constitucionalização de normas de direito internacional não poderia deixar de influenciar no federalismo.

No tocante aos direitos à democracia e à paz, a Lei Fundamental de Bonn, Constituição Federal alemã promulgada em 1950, encarregou-se da tarefa de redemocratização do país pós regime nazista. Nesse contexto, o princípio federativo era fundamental para o assentamento de uma democracia estável na Alemanha (ALMEIDA, 2013, p. 37). Sob o ângulo do direito à paz, a manutenção da democracia por meio da divisão espacial do poder evitaria (ou, no mínimo, dificultaria) a instauração de um governo totalitário centralizador tendente a provocar guerras e violar direitos humanos.

O direito ao desenvolvimento foi reconhecido internacionalmente em 1986, quando foi adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. De fato, a declaração sobre o direito ao desenvolvimento é uma decorrência lógica do artigo 28, da Declaração de Direitos Humanos,

---

<sup>100</sup> Não se ignora a posição de outros autores que reconhecem outras gerações de direitos. Paulo Bonavides (2004, p. 571), por exemplo, defende como direitos da quarta geração: o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.

que dispõe: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados”.

A declaração da ONU de 1986 reconhece o direito ao desenvolvimento nas ordens jurídicas internacional e nacional, revelando um dever do Estado de não somente cooperar com outros países para que esses também obtenham o desenvolvimento (artigo 3º), mas igualmente promover o desenvolvimento a todos internamente (artigo 8º). Declarou-se ainda o caráter de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (artigo 6º).

Dentro da estrutura da federação, o direito ao desenvolvimento já se manifestava nas pretensões dos Estados de forma anterior a tal declaração da ONU. Planos de desenvolvimento regional, na fase de federalismo cooperativo, eram muito comuns entre as políticas públicas desenvolvimentistas dos governos do século XX. Paulo Bonavides (2000, p. 246) aponta para os auxílios financeiros e projetos administrativos do governo federal em favor de Estados-membros que foram essenciais tanto para o interesse regional como para o nacional: nos Estados Unidos, o Projeto do Vale do Tennessee (1933); e, no Brasil, a extração do petróleo da Bahia (1939), a eletrificação do Nordeste mediante a companhia hidrelétrica de São Francisco (1948), bem como os planos regionais de desenvolvimento como o SUDENE (1959) e o SUDAM (1966).

Durante o regime militar brasileiro, houve a criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Modificou-se ainda o critério de distribuição de verbas, abandonando a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda *per capita* (SOUZA, 2005, p. 108).

A Constituição Federal de 1967/69 previa planos de desenvolvimento regional, incumbindo à União estabelecê-los e executá-los (artigo 8º, XIII). Obrigava-se ainda o orçamento a ter dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País (artigo 65, §6º). A Constituição Federal de 1988 foi além e fez da redução de desigualdades regionais um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, III) e um dos princípios da ordem econômica (artigo 170, VII). Constitucionalizou, ainda, a Região no artigo 43 do texto constitucional, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais mediante incentivos regionais e articulação entre planos políticos nacionais e regionais.

Em relação ao direito ao meio ambiente, a Constituição de 1988, destinou o artigo 225 de seu texto para sua proteção. Impõe-se ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Tal mandamento constitucional está em

sintonia com a noção de desenvolvimento sustentável da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que a define como o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988). Na estrutura do Estado Federal brasileiro, colocou-se a proteção ao meio ambiente nas competências comum e legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23, VI; e artigo 24, VI).

Após esse breve esforço histórico, o que se nota é que o federalismo é afetado pelas gerações de direitos fundamentais, conjecturas sociais e econômicas, ideologias políticas e golpes de Estado ao longo da história. A federação nasce vinculada à ideia de Estado de direito, adaptando-se de acordo com as novas demandas de cunho socioeconômico e socioambiental do Estado Moderno.

No tocante ao federalismo como instrumento de concretização de direitos humanos, Regis Fernandes de Oliveira adota uma postura cética em seu texto intitulado “o federalismo como instrumento de concretização de direitos fundamentais e sociais”. Segundo o professor de direito financeiro, os direitos humanos poderiam ser apenas rótulos utilizados por um governo ou pela oposição na briga pelo poder. As paixões, conflitos, confrontos e sentimentos dos governantes acabariam sendo transmitidos às normas e políticas que regem a sociedade. Para a concretização de direitos fundamentais, a forma de Estado adotada seria irrelevante, bastando que as políticas públicas sejam aplicadas com seriedade (OLIVEIRA, 2019, p. 107).

De fato, a história demonstra que nem sempre a autonomia dos entes subnacionais foi utilizada em favor dos direitos fundamentais. A própria gratuidade e obrigatoriedade do ensino não foram incluídas na Constituição brasileira de 1891 pois apresentariam um encargo financeiro considerável para os entes federados, sendo que tais atributos das políticas educacionais somente poderiam ser aceitos nos limites da organização federativa (CURY apud HORTA, 1998, p. 15). Não somente isso, mas os conflitos de interesses entre a União e os Estados podem interromper ou impedir muitas políticas públicas que beneficiem a população.

Não se pode ignorar, no entanto, que o federalismo é um forte instrumento de limitação de poder assim como a separação horizontal de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Os fundadores já previam que nem sempre os governantes seriam esclarecidos ou iluminados o bastante para superarem dissídios ou agirem em prol do bem comum – mas ainda assim, no fim das contas, teriam instrumentos para limitarem abusos e arbitrariedades no âmbito da federação<sup>101</sup>. A ambição política acaba neutralizando outras ambições políticas. Nas palavras

---

<sup>101</sup> James Madison, no artigo X, explicita essa questão: “*It is in vain to say, that enlightened statesmen will be able to adjust these clashing interests, and render them all subservient to the public good. Enlightened statesmen will*

de James Madison no artigo LI: “*Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place*” (HAMILTON, 2005, p. 281).

Há problemas, no entanto, de considerar a forma federativa de Estado como um arranjo essencial para garantia e defesa de direitos humanos por dois motivos: o primeiro seria o fato de ignorar todos os Estados unitários democráticos e desenvolvidos do mundo; o segundo motivo seria o fato de presumir uma teoria globalmente aceita sobre federalismo (o que não existe na prática<sup>102</sup>). Independentemente da qualificação formal do Estado (unitário, regional ou federal), a autonomia legislativa de entes subnacionais<sup>103</sup> pode certamente ser instrumento de boas políticas públicas, desde que feitas por governantes sérios e comprometidos. Em países de dimensões continentais, as boas políticas públicas (principalmente aquelas em áreas essenciais como educação e saúde) necessitam da eficiência e adaptabilidade trazidas pelos governos locais para se efetivarem. Resta abordar como funciona o sistema de financiamento de serviços dentro de um governo descentralizado politicamente.

#### 2.4 FEDERALISMO FISCAL E FINANCIAMENTO DE DIREITOS

Na educação pública básica, a discussão acerca da aplicação de recursos inicia-se no federalismo cooperativo. Políticas educacionais nacionais são elaboradas pela União para execução por Estados, Municípios e Distrito Federal – ficando a estes a incumbência de adaptar tais políticas às suas peculiaridades locais. No federalismo fiscal, o foco na cooperação não é

---

*not always be at the helm: Nor, in many cases, can such an adjustment be made at all, without taking into view indirect and remote considerations, which will rarely prevail over the immediate interest which one party may find in disregarding the rights of another, or the good of the whole*” (Federalist Papers, Number 10) (HAMILTON, p. 51).

<sup>102</sup> Anna Gamper, professora da Universidade de Innsbruck, explica a dificuldade de haver uma teoria única sobre o federalismo no direito comparado: “*Due to the long history, worldwide existence and interdisciplinary character of federalism, a plethora of literature has been written on the topic. Yet, these endeavours have not even resulted in a clear and commonly used definition of the term. Surely, it is one of the great dilemmas of this field of research that despite so much discussion, there is no settled common denominator of ‘federalism’.* Whereas practical studies and exchange of experience between the various federal systems offer a more conventional research arena, comparative theoretical approaches are much more seldom” (GAMPER, 2005, p. 1297).

<sup>103</sup> A República da Itália é um exemplo de Estado cuja forma oferece dificuldades para classificação. Embora haja menção ao Estado “uno e indivisível” (art. 5) e garantia do “exercício unitário” (art. 118), também há o reconhecimento das “autonomias locais” e adequação da legislação italiana aos “princípios e os métodos de sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização” (art. 5). O art. 117 da Constituição italiana, por exemplo, enumera as competências legislativas exclusivas do “Estado” (União) e as competências concorrentes entre Estado e as Regiões. O governo central da Itália possui competência exclusiva para legislar sobre normas gerais de educação, enquanto as regiões podem legislar concorrentemente sobre educação para adaptar às suas peculiaridades (ITÁLIA, 1947, s.p). Albert Breton e Angela Frascini, em trabalho chamado “*Is Italy a Federal or even a Quasi-Federal State?*”, não conseguem afirmar ou negar o caráter federalista da República Italiana (BRETON; FRASCHINI, 2016, p. 20).

diferente: receitas vinculadas e fundos especiais são as principais fontes de financiamento do ensino público escolar, sendo que as atribuições constitucionais para execução de serviços públicos nos ensinos infantil, fundamental e médio recaem predominantemente sobre Estados, Municípios e Distrito Federal. Os próximos itens abordam aspectos relevantes do federalismo fiscal.

#### 2.4.1 Noções introdutórias de Federalismo Fiscal

Embora haja diversos pontos de convergência, a teoria do federalismo fiscal não está necessariamente vinculada à ideia de Estado Federal, também estando presente em Estados Unitários e até em Confederações. O federalismo fiscal liga-se à noção de racionalidade econômica dentro do Estado-Nação, abrangendo a relação entre descentralização de recursos e a provisão de bens e serviços públicos.

A maioria dos conceitos utilizados para fundamentar transferências intergovernamentais e técnicas de repartição de competências tributárias são oriundos da doutrina “econômica” do federalismo fiscal. Um movimento de economistas passou a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica por volta de 1950, época em que as federações já existiam. Pode-se defender que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político-constitucional permita tais alterações (MENDES, 2004, p. 423).

Wallace Oates explica que, dentro da teoria do federalismo fiscal tradicional, o argumento econômico convencional da descentralização fiscal é baseado nos potenciais ganhos de bem-estar social prometidos com uma alocação mais eficiente de recursos no setor público. Entre as classes de bens públicos, os economistas distinguiram o caso de "bens públicos locais". Esse subconjunto de bens públicos consiste em serviços públicos cujo consumo é limitado geograficamente aos residentes em jurisdições específicas. Em um sistema fiscal de uma federação, os níveis descentralizados do governo estão em posição de determinar os níveis de produção desses bens de acordo com as preferências e custos locais. Essa diferenciação nos produtos locais de serviços públicos promete ganhos no bem-estar econômico em relação a um resultado centralizado que envolve níveis mais uniformes de produtos públicos nas jurisdições (OATES, 2008, p. 314).

Estevão Horvath define o federalismo fiscal como: “a forma pela qual as receitas são repartidas, numa federação, com o escopo de os entes federados poderem realizar as tarefas que

lhes são constitucional ou legalmente atribuídas” (HORVATH, 2019, p. 580). Fernando Facury Scaff resalta a imprecisão do nome federalismo fiscal, tanto em relação à expressão **federalismo** quanto em relação à expressão **fiscal**. O nome **federalismo** é impreciso, porquanto, não obstante seja uma característica do Estado Federal, o federalismo fiscal também “é encontrado em Estados Unitários, uma vez que nestes também são financiados os entes subnacionais, sejam denominados como regiões autônomas na Espanha, sejam regiões e províncias, como na Itália”. A incompletude também abrangeria a palavra **fiscal**, na medida em que também “existe a divisão das receitas não tributárias, como as dos royalties do petróleo e da mineração, que se caracterizam como federalismo patrimonial”. Defende o autor que, no Brasil, seria tecnicamente mais adequado chamar federalismo fiscal de “financiamento dos entes subnacionais ou de federalismo financeiro” (SCAFF, 2019, p. 1).

Sobre a aplicação da ideia de **federalismo fiscal** às confederações, Wallace Oates destaca que a perspectiva básica do federalismo fiscal foi desenvolvida no contexto do Estado-nação Moderno. Tal teoria se torna mais complicada quando aplicada às federações emergentes como a União Europeia (UE), embora forneça algumas informações úteis – principalmente em relação a alguns problemas que a UE enfrenta. Os países membros da UE tornam-se, de certa forma, como os Estados-membros. Muitos Estados já desistiram de suas prerrogativas monetárias e cambiais individuais com a união monetária (parcela de suas soberanias) e assumiram certas restrições fiscais que limitam sua capacidade de se engajar em políticas anticíclicas tradicionais. Nesse sentido, sua posição é semelhante a um Estado ou província em um Estado-nação. O problema é que a nova camada superior de governo da UE não possui, segundo o autor, condições de fornecer o tipo de estabilização fiscal (automática e discricionária) que um governo central considerável traz ao Estado-nação típico (OATES, 2003, p. 78).

José Maurício Conti leciona sobre alguns fundamentos sócio-econômicos do federalismo fiscal, que também poderiam ser chamados de “princípios do federalismo fiscal”. Entre eles estão os seguintes: princípio do benefício; princípio da compensação fiscal; e princípio da distribuição centralizada. Segundo o princípio do benefício, os serviços públicos devem ser federais, estaduais ou municipais conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional, ou apenas parte dele, em nível estadual ou municipal (segurança nacional é prestada pela União, enquanto a coleta de lixo é naturalmente serviço prestado pelos municípios).

O princípio da compensação fiscal, por sua vez, determina que devem ser criadas formas pelas quais sejam atenuados determinados desajustes que venham a ocorrer em função

de circunstâncias peculiares a determinados tipos de serviços, que geram as chamadas "externalidades". Um Município que esteja localizado em uma região em que se tenha um interesse de preservação ambiental, por exemplo, poderá ficar sujeito a uma série de limitações de ordem legal que o impeça de ver instalados em seu território indústrias e comércio. Natural, portanto, que tal município seja recompensado por tais normas restritivas – à exemplo do ICMS ecológico.

Por fim, o princípio da distribuição centralizada justifica a concentração de renda no governo central, porquanto assim as medidas redistributivas ganham maior eficácia e eficiência. De tal forma, determinados tributos que têm importante função como instrumentos de redistribuição de rendas, como é o caso do imposto de renda, devem ser de competência da União (CONTI, 2001, p. 28-29). Ressalta-se que a utilização de transferências intergovernamentais (repartição de receitas em geral) é fundamental para o federalismo fiscal, na medida em que se fundamenta na otimização de recursos no âmbito da descentralização político-administrativa do Estado.

Assim como no setor privado, a tomada de decisão descentralizada gera alocações de recursos mais eficientes. Permite-se, dessa forma, que os governos forneçam uma combinação de serviços mais adequados às necessidades e preferências dos consumidores locais, tornando os gestores mais responsáveis perante seus cidadãos, devolvendo decisões aos governos mais próximos e instigando uma maior capacidade de resposta ao cidadão pela concorrência entre os governos.

Um princípio razoável para o federalismo é descentralizar todas as funções, exceto aquelas para as quais pode ser demonstrado que a provisão central é necessária devido a economias de escala. Isso porque os benefícios de um determinado tipo de serviço são de natureza altamente pública ou porque a uniformidade da provisão de serviços é uma objetivo importante. Por exemplo, a uniformidade e centralização de certas decisões é importante para manter a eficiência da união econômica interna ou alcançar objetivos nacionais de equidade (BOADWAY; ROBERTS; SHAH, 1994, p. 2)

O princípio do benefício explica, por exemplo, o fato de serem raras as instituições de ensino superior financiadas pelos Municípios. Dificilmente um Município se beneficiaria da mão-de-obra qualificada formada por suas instituições de ensino superior em razão do chamado "efeito-carona". A mão-de-obra qualificada tende a se movimentar para locais que lhe ofereçam melhores condições de trabalho e vida em geral – geralmente para outros Municípios. Segundo José Mauricio Conti, tal fenômeno ocorre quando, no âmbito do federalismo fiscal, alguém se beneficia de uma vantagem sem arcar com os respectivos custos. A área da educação fica

bastante sujeita a tal efeito, especialmente no ensino superior, em que o usuário do serviço tem grande mobilidade, “e a criação de uma boa faculdade pública gratuita financiada por um governo municipal seguramente atrairá alunos de outros Municípios, que não colaboraram para seu custeio” (CONTI, 2014, p. 486).

É possível que se faça ainda uma correlação entre as funções do direito e algumas práticas do Federalismo Fiscal. Norberto Bobbio, em sua obra intitulada “Da estrutura à função – novos estudos de teoria de direito”, disserta sobre algumas funções específicas do Direito, em especial: a repressiva, a promocional e distributiva. Tais funções são facilmente perceptíveis no federalismo fiscal brasileiro. Segundo Bobbio, um ordenamento repressivo efetua operações de três tipos e graus, uma vez que existem três modos típicos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível, torná-la difícil e torná-la desvantajosa. De modo simétrico, afirma-se que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três operações contrárias, isto é, buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa. Dentro dessas duas vertentes, pode-se concluir que determinadas condutas podem receber prêmios ou castigos conforme o ordenamento adotado (BOBBIO, 2007, p. 6)<sup>104</sup>.

Nota-se que o federalismo fiscal brasileiro possui um caráter principalmente repressivo em relação à má gestão fiscal e desrespeito às normas financeiras constitucionais. Segundo o parágrafo único do artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LCP 101/2000), por exemplo, o gestor deixa de receber transferências voluntárias se não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional. Dessa forma, se o gestor não comprovar o cumprimento de uma série de requisitos legais, não poderá receber as transferências voluntárias, conforme o inciso IV do §1º, do artigo 25, da LRF. A vedação de recebimento de transferências voluntárias também ocorre

---

<sup>104</sup> Norberto Bobbio explica a questão dos prêmios e castigos como sanções positivas ou negativas: “Na literatura filosófica e sociológica, o termo ‘sanção’ é empregado em sentido amplo, para que nele caibam não apenas as consequências desagradáveis da inobservância das normas, mas também as consequências agradáveis da observância, distinguindo-se, no genus sanção, duas espécies: as sanções positivas e as sanções negativas. Ao contrário, é fato que, na linguagem jurídica, o termo ‘sanção’, se for usado sem determinações ulteriores, denota exclusivamente as sanções negativas. [...] convém não confundir, do ponto de vista analítico, a distinção entre normas positivas e normas negativas com a distinção entre sanções positivas e sanções negativas. Com termos de uso mais comum, uma coisa é a distinção entre comandos e proibições, outra coisa é a distinção entre prêmios e castigos. As duas distinções não se sobrepõem. Ainda que, de fato, as normas negativas se apresentem habitualmente reforçadas por sanções negativas, e as sanções positivas se apresentem predominantemente predispostas ao (e aplicadas para o) fortalecimento das normas positivas, não há qualquer incompatibilidade entre normas positivas e sanções negativas, de um lado, e normas negativas e sanções positivas, de outro. Em um sistema jurídico, muitas das normas reforçadas por sanções negativas são normas positivas (comandos de dar ou de fazer). As técnicas de encorajamento do Estado assistencial contemporâneo aplicam-se, embora mais raramente, também às normas negativas. Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. Portanto, podem ocorrer, de fato, quatro diferentes situações: u) comandos reforçados por prêmios; b) comandos reforçados por castigos; c) proibições reforçadas por prêmios; d) proibições reforçadas por castigos” (BOBBIO, 2007, p. 6).

se o governante não respeitar os limites de gastos para despesas de pessoal (§ 3º do artigo 23 da LRF). Se a dívida consolidada de determinado ente federativo ultrapassar os limites da Lei Complementar 101/2000, o gestor estará proibido de realizar operações de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (artigo 31, § 1º, I, da LRF).

No âmbito constitucional, autoriza-se a intervenção constitucional no Estado, território ou Município que não aplicar o mínimo exigido da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, VII, “e”; artigo 33, III, CF). Lembrando ainda que, se o chefe do poder executivo atentar ainda contra as normas financeiro-orçamentárias, poderá incorrer na prática de crime de responsabilidade (artigo 85, VI, CF).

Ainda segundo Norberto Bobbio, há uma função distributiva do direito. Cuida-se daquela atividade que, ao lado da regulação e controle, confere aos membros do grupo social (indivíduos ou grupos de interesse) determinados recursos econômicos ou não econômicos. Baseada na ordem e paz social, tal função visa a modificar um ordenamento existente e possibilitar o exercício de decisões governamentais, distribuindo possibilidades (bens de consumo, impostos, empregos, educação etc.)<sup>105</sup>. No campo do federalismo, a função distributiva relaciona-se com a equalização fiscal.

A equalização fiscal é uma característica proeminente de muitos (mas não todos) sistemas federais de financiamento. As medidas de equalização tomam várias formas diferentes, mas seu objetivo básico é transferir receitas para jurisdições fiscalmente fracas. Em certos casos, a equalização fiscal pode estar embutida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece transferências com valores distintos para governos provinciais, estaduais e ou locais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional (OATES, 2003, p. 82).

Os benefícios da descentralização serão maiores à medida que menos homogênea é a população entre as regiões e maior a dispersão geográfica. Um fator importante na determinação dos limites da descentralização é a medida em que o Poder Público em geral, e o governo federal em particular, é invocado para objetivos redistributivos. Nos países industrializados, muito do que os governos fazem é redistributivo por natureza. De um modo geral, aqueles que atribuem maior peso ao papel redistributivo do Poder Público tendem a apoiar um papel maior para o governo federal em geral, e mais responsabilidade pela redistribuição de recursos é atribuída ao

---

<sup>105</sup> Complementa o autor: “Em qualquer grupo social, a começar pela família, a função do sistema normativo não é apenas prevenir e reprimir os comportamentos desviantes ou impedir o surgimento de conflitos e facilitar-lhe a composição após seu surgimento, mas também repartir os recursos disponíveis” (BOBBIO, 2007, p. 97).

governo federal (em especial, a equalização fiscal). Aqueles que preferem menos interferência do governo na economia e menos redistribuição tendem a favorecer uma maior descentralização (uma vez que se pensa que a competição por níveis mais baixos do governo reduz o tamanho do setor público e sua capacidade de redistribuir) (BOADWAY; ROBERTS; SHAH, 1994, p. 2).

A finalidade de equalização fiscal é facilmente percebida nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) previstos no artigo 159, da Constituição Federal. Essa concepção de equalização fiscal na educação pública possui uma relação muito íntima com a ideia de justiça distributiva. Inclusive, tal discussão ocorre no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 188 (ADPF 188/DF). Discute-se, em tal ADPF, se a receita fiscal do salário-educação deveria ser creditada a Estados e Municípios conforme critérios de local de arrecadação ou somente proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (como determina o § 6º, do artigo 212, da Constituição Federal<sup>106</sup>).

Segundo Fernando Facury Scaff, a teoria do orçamento republicano, que se fundamenta na força distributiva e equalizadora do orçamento público, também poderia ser aplicada ao federalismo fiscal:

Observado a realidade de cada país, o orçamento pode ser tendencialmente mais republicano se cumprir uma verdadeira função distributiva, visando reduzir as desigualdades sociais. Daí que a posição justa, sob uma ótica republicana, será a de um sistema orçamentário que estiver mais próximo de arrecadar primordialmente dos mais ricos e gastar primordialmente com os que mais necessitam. Aqui se caracterizará o princípio republicano no âmbito financeiro, isto é, o orçamento republicano, pois os recursos públicos (coisa pública) estarão sendo usados em prol do bem comum, aumentando o grau de liberdade igual, em prol de maior isonomia entre as pessoas. [...]. Observe-se que isso também vale para a repartição territorial das riquezas, síntese do federalismo fiscal, pois, se houver maior arrecadação das regiões mais pobres para realizar primordialmente gastos públicos nas regiões mais ricas, estar-se-á defronte de um orçamento oligárquico; de outra banda, se houver maior arrecadação nas regiões mais ricas para primordialmente realizar gastos nas regiões mais pobres do país, estar-se-á diante de um orçamento republicano (SCAFF, 2018, p. 268-269).

---

<sup>106</sup> Cita-se a norma: Art. 212. [...] §6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). O ministro relator da ação, Edson Fachin, defende uma distribuição igualitária de verbas, independentemente do local de arrecadação. Em suas palavras: “Desse modo, não vejo como possível, à luz do texto constitucional, especialmente da novel redação do § 6º do art. 212, permitir que um recurso federal (a contribuição do salário-educação é de competência federal), destinado ao desenvolvimento do ensino, possa ter destino proporcional à competência arrecadatória de cada ente federativo, resultando na distribuição desigual por aluno, de forma a se cancelar, por exemplo, a distribuição ao Estado do Maranhão do equivalente a R\$ 58,92 por matrícula e ao Estado de São Paulo o equivalente a R\$ 612,59” (STF, ADPF 188/DF).

A teoria funcionalista do direito na concepção de Norberto Bobbio prevê ainda a função promocional do direito. Segundo Norberto Bobbio, a função promocional do direito surge no seguinte contexto:

Dando seguimento à profunda transformação que em todos os lugares deu origem ao Welfare State, os órgãos públicos perseguem os novos fins propostos à ação do Estado mediante novas técnicas de controle social, distintas daquelas tradicionais. [...]. Tão logo começemos a nos dar conta do uso dessas técnicas, seremos obrigados a abandonar a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor-repressivo. Ao lado desta, uma nova imagem toma forma: a do ordenamento jurídico como ordenamento com função promocional. Consideremos qualquer uma das constituições dos Estados pós-liberais, como a atual constituição italiana. Nas constituições liberais clássicas, a principal função do Estado parece ser a de tutelar (ou garantir). Nas constituições pós-liberais, ao lado da função de tutela ou garantia, aparece, cada vez com maior frequência, a função de promover. Segundo a constituição italiana, a República 'promove as condições que tornam efetivo' o direito ao trabalho (art. 4º, parágrafo 1º); 'promove as autonomias locais' (art. 5º); 'promove o desenvolvimento da cultura' (art. 9º, parágrafo 1º) [...] (BOBBIO, 2007, p. 2-13).

Dentro da estrutura do federalismo cooperativo, é comum a presença de auxílios financeiros com o escopo de viabilizar o desenvolvimento regional. Paulo Bonavides (2000, p. 246) aponta para os auxílios financeiros e projetos administrativos do governo federal em favor de Estados-membros que foram essenciais tanto para o interesse regional como para o nacional: nos Estados Unidos, o Projeto do Vale do Tennessee (1933); e, no Brasil, a extração do petróleo da Bahia (1939), a eletrificação do Nordeste mediante a companhia hidrelétrica de São Francisco (1948), bem como os planos regionais de desenvolvimento como o SUDENE (1959) e o SUDAM (1966).

A função promocional pode ser vista ainda nos diversos arranjos fiscais feitos entre entes federativos para o atingimento dos fins sociais do Estado na forma de incentivos: transferências intergovernamentais negociadas para fomento de determinadas políticas públicas de habitação e moradia; isenções fiscais para indústria e comércio em determinadas áreas em desenvolvimento; compensação fiscal para Municípios localizados em áreas de proteção ambiental; e, no caso do presente trabalho, repartição de receita tributária de ICMS para Municípios conforme critérios de cobertura e qualidade de serviços públicos de educação.

#### 2.4.2 Federalismo competitivo e livre mercado

Ressalta-se que há um outro modelo de federalismo que é a antítese do federalismo fiscal: cuida-se do federalismo competitivo. Tal teoria configura um resgate de algumas

características do federalismo dual, exigindo intervencionismo mínimo por parte do governo central, fortalecendo as competências dos entes subnacionais para arrecadar tributos; e diminuindo, por parte do governo central, o uso de incentivos fiscais e transferências intergovernamentais. Nesse modelo, há um claro interesse de utilizar as regras do livre mercado na descentralização político-financeira de um país, equiparando o cidadão votante a um consumidor. Thomas Dye (2001) é um dos maiores defensores do modelo de federalismo competitivo, pegando emprestado o conceito de “consumidor-eleitor” de Charles Tiebout para justificar a sua visão.

Segundo Charles Tiebout, o consumidor-eleitor pode ser visto como escolhendo a comunidade que melhor satisfaz seu padrão de preferência para bens públicos. O cidadão consumidor se muda para aquela comunidade cujo governo local melhor satisfaz seu conjunto de preferências. Quanto maior o número de comunidades e quanto maior a variação entre eles, mais próximo o consumidor estará de realizar plenamente sua posição preferencial (TIEBOUT, 1956, p. 418).

Segundo Thomas Dye, o federalismo, como o livre mercado, busca um equilíbrio entre os governos concorrentes e permite que as pessoas pesquisem o pacote de políticas públicas que melhor se encaixa em suas preferências. Em contraste, o governo unitário, como uma economia centralizada e planejada, procura impor um conjunto uniforme de políticas às pessoas, isto é, monopolizar as funções governamentais (DYE, 2001, p. 2).

Essa linha doutrinária deixa de lado algumas questões como: equalização fiscal; tarefa do ente central na uniformização e qualidade de bens e serviços prestados; cálculos de qual seria a melhor forma de oferecer determinadas prestações; assim como qual seria a melhor forma de financiamento dentro de um arranjo cooperativo entre entes federativos. A ideia é justamente fomentar uma competição entre entes federativos estaduais e locais, atuando o ente central somente de forma subsidiária.

Dentro dessa linha de pensamento, o foco dos estudos acadêmicos sobre o federalismo ao longo da história do país tem sido a competição entre o governo nacional e os Estados, sendo que a competição entre os Estados também é um elemento fundamental no federalismo. A concorrência entre governos, oferecendo diferentes tipos e níveis de serviços públicos a diferentes custos, pode fornecer uma solução aproximada do mercado para o problema de informação que os contribuintes enfrentam. As informações que comparam os Estados no nível e na qualidade de seus serviços e os encargos e distribuições de seus impostos podem ajudar os eleitores e até os candidatos a cargos públicos a fazer escolhas políticas. Consequentemente, essas informações também informam corporações, firmas e negócios, bem como cidadãos

contribuintes individuais, em suas decisões de localização. A competição interestadual inspira a inovação política (DYE, 2001, p. 8).

Para que os valores do federalismo competitivo sejam plenamente realizados, o sistema federal americano deve ser configurado da seguinte maneira: a) os governos estaduais devem ser constitucionalmente protegidos no exercício de responsabilidades significativas e autônomas pelo bem-estar de seus cidadãos; b) os governos estaduais devem ser livres para competir entre si nos tipos de bens públicos que fornecem, no ambiente regulatório que criam e no ônus dos impostos que impõem; c) o governo nacional deve reduzir intervenções fiscais que eximem os governos estaduais da responsabilidade de tributar totalmente seus cidadãos pelos serviços públicos que prestam; d) o governo central e os Estados devem procurar fornecer informações comparativas sobre a quantidade, qualidade e custo dos serviços públicos oferecidos pelos Estados (DYE, 2001, p. 11).

Embora haja muitos traços que aproximem o federalismo competitivo com o federalismo dual, há quem defenda que os dois não se confundem. Richard Wagner explica que a nova construção não possui identidade integral com o federalismo dual, que prevê diferentes níveis de governo possuidores de autoridade única e monopolista em suas áreas constitucionalmente designadas. O foco do federalismo competitivo estaria na concorrência e no “livre mercado político-eleitoral”, com normas previamente definidas e com um processo aberto e transparente entre participantes (WAGNER, 2001, p. 30).

Conforme Thomas Dye, a maior ameaça ao federalismo ao longo dos anos surgiu dos efeitos do sistema federal de subsídios. Segundo o cientista político, são as intervenções financeiras do governo nacional, e não os comandos diretos do Congresso Nacional, que causaram maiores danos ao federalismo norte-americano. O autor exemplifica dizendo que, em 2001, as verbas federais para auxílio de políticas públicas sociais (*grants-in-aid*) constituem quase um quarto da receita total do governo estadual e local (DYE, 2001, p. 12-13).

#### 2.4.3 Federalismo fiscal e teoria da Constituição financeira

Inicialmente, destaca-se que Gilberto Bercovici explica essa fragmentação da Constituição política em setores (Constituição econômica, Constituição financeira, Constituição trabalhista) não deve ferir a unidade do texto constitucional. A constituição econômica, por exemplo, seria parte integrante da Constituição Política, caracterizando-se pela presença do aspecto econômico no texto constitucional. A Constituição financeira, logo, não

deve ser lida separadamente do todo constitucional<sup>107</sup>, não havendo como isolar setores da Constituição do processo de desenvolvimento da sociedade e de funcionamento do Estado.

No contexto de desenvolvimento socioeconômico regional e federalismo cooperativo, entra a Teoria da Constituição Financeira – aliando noções de justiça social, Estado Democrático de Direito e conceitos próprios da Constituição Econômica. Heleno Taveira Torres explica a Teoria da Constituição Financeira:

A Constituição Financeira, que compõe os fundamentos do Estado Social e inclui a cidadania participativa, complementa-se mutuamente com a constituição Econômica, em coordenação de valores, sem subordinação, ainda que os princípios desta definam muitos dos parâmetros daquela, como a relação entre Estado e propriedade privada, os meios e limites do intervencionismo estatal e tantos outros. No Estado Democrático de Direito a Constituição não é mero instrumento de organização do poder, como foram as constituições dos Estados liberais, e não se restringe por uma separação entre público e privado, numa exaltação ao ‘mercado’, com eliminação do Estado. Por isso, pelo princípio da concordância prática, uma interpretação das suas normas deve considerar a permanente relação entre meios e fins, que podem ser fiscais (da própria Constituição Financeira) ou fins constitucionais do Estado, como no caso da Constituição Econômica (ou extrafiscais, no sentido atribuído por Adolph Vagner) (TORRES, 2014b, p. 177-178).

Segundo a teoria, a relação entre Constituição financeira e a forma de Estado define o modelo de federalismo fiscal, enquanto medida de descentralização financeira (TORRES, 2019, p. 288). A Constituição financeira institui e organiza os meios necessários, tributários (Constituição tributária) e não tributários, para cumprir o financiamento do Estado de forma eficiente e suficiente na sua integridade funcional. A organização político-federativa do Estado está em permanente integração com os fins determinados pela Constituição. No Brasil, a dimensão integradora da Constituição financeira somente é possível em virtude do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, “caracterizado pelo financiamento centrífugo (efeito virtuoso do federalismo centrípeto que tem início com a Constituição de 1934) em favor das autonomias de menor capacidade financeira” (TORRES, 2014a, p. 26).

---

<sup>107</sup> Nas palavras de Gilberto Bercovici: “Para entendermos a Constituição Econômica, segundo Natalino Irti, não devemos romper com a unidade da Constituição e decompô-la em uma pluralidade de núcleos isolados e autônomos, como propuseram os ordo-liberais. Devemos, sim, concentrar-nos em aplicar a Constituição como uma unidade nos vários campos e áreas específicos, inclusive a economia. As decisões econômicas devem estar nela enquadradas. A Constituição Econômica, para Irti, é a Constituição política estatal aplicada às relações econômicas. Nesta mesma linha, podemos adotar algumas das premissas expostas por Washington Peluso Albino de Souza, principalmente a de entender, assim como Irti e vários outros, a Constituição Econômica como parte integrante, não autônoma ou estanque, da Constituição total. Na sua visão, as Constituições Econômicas caracterizar-se-iam pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. E seria a partir dessa presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada que se elaboraria a política econômica do Estado” (BERCOVICI, 2005, p. 13).

A complexidade das relações da Federação, sejam as entre os entes federados ou entre estes e os particulares, exigem por parte da Constituição financeira a realização de funções estruturantes fundamentais para a operacionalidade das atividades do Estado. Tais funções focam nas seguintes diretrizes: capacidade de autonomia com suficiência financeira, segurança jurídica interestatal e para os particulares, eficiência de gastos, continuidade do Estado e integração, segundo os fins e valores do Estado Democrático de Direito (TORRES, 2019, p. 306).

Em razão do princípio de eficiência da Constituição financeira, o regime de repartição das receitas arrecadadas pressupõe suficiência de recursos pelo exercício das competências materiais de cada unidade do federalismo, segundo os princípios do sistema tributário (TORRES, 2014a, p. 45). As competências da Constituição Econômica – na busca da estabilidade, redistribuição de rendas e alocação de recursos – exigem dos Estados e Municípios apenas que estes possam contribuir para assegurar políticas sociais, “se não homogêneas, mas coerentes e voltadas à eficiência da atuação do Estado” (TORRES, 2019, p. 323).

Roque Antonio Carrazza explica que a Constituição Federal acolhe duas modalidades de competência no âmbito da autonomia financeira dos entes federados: a tributária (faculdade de instituir tributos) e a financeira (direito de participar do produto de sua arrecadação). Ambas ocupam a mesma hierarquia, é dizer, geram o mesmo tipo de direito às pessoas políticas que as possuem: o direito de obter fundos, seja por arrecadação própria, seja mediante participação no produto da arrecadação alheia (CARRAZZA, 2013, p. 782).

Na visão de Estevao Horvath, para preservar a sua autonomia constitucional financeira, os entes federados podem fazê-lo: (I) diretamente: por meio da arrecadação dos seus próprios tributos, valendo-se das competências que a Constituição lhes proporcionou (artigo 145, I, II e III; 148; 149; 153; 154; 155; 156; 195, da CF) e (II) indiretamente, mediante transferências – obrigatórias – da arrecadação que é incumbida a um ente da federação para outro (arts. 157 e 159 da CF), ou mediante os chamados “fundos de participação” (HORVATH, 2019, p. 578-579).

A Constituição financeira cooperativa brasileira possui um avançado sistema de financiamento. O complexo sistema prevê primeiramente um modelo de federalismo financeiro vertical de distribuição de rendas dos tributos, ou seja, da União para Estados e, destes, para os Municípios. Por outro lado, entre as próprias unidades, a Constituição autoriza meios funcionais de financiamento recíproco, segundo os princípios de desenvolvimento equilibrado e redução das desigualdades locais e regionais. Diante dos valores que o distinguem, o federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo, fundado na solidariedade e na garantia do bem-estar,

que são valores típicos do Estado Social. Em razão disso, o sistema nacional de federalismo cooperativo contempla as competências das fontes, acompanhadas da distribuição de competências impositivas e dos direitos de participação nos fundos especiais formados com arrecadação de tributos de unidades alheias (TORRES, p. 40-47, 2014a).

Gilberto Bercovici enumera as três técnicas utilizadas na repartição obrigatória de rendas entre entes federativos, segundo a Constituição brasileira de 1988. A primeira é a participação direta, por meio da arrecadação de tributo de competência de outro ente federativo. O beneficiário arrecada, assim, o tributo atribuído como de competência de um outro ente federativo. O produto desse tributo não se incorpora à receita da pessoa competente, pertencendo à receita da pessoa beneficiada desde a arrecadação (imposto de renda – arts. 157, I e 158, I, da Constituição de 1988).

A segunda técnica é a da participação direta no produto da arrecadação feita pelo ente federativo competente. A pessoa competente institui, regula e arrecada o tributo de sua esfera de competência, devendo, por determinação constitucional, repassar parcela da renda arrecadada ao ente beneficiário na porcentagem estatuída pela Constituição. A última técnica de repartição utilizada na Constituição de 1988 é a da participação por expectativa, ou participação em fundos. A vinculação de rendas tributárias e partilha de recursos por meio de fundos públicos se caracteriza pelo fato de as receitas ingressarem originariamente nos fundos e serem distribuídas de acordo com critérios estabelecidos em lei (número de habitantes, produto interno bruto etc.). As entidades favorecidas com a participação em fundos públicos têm a expectativa de receberem as verbas provenientes de determinado tributo. Desta maneira, a distribuição dos recursos aos entes beneficiados ocorre de maneira indireta, servindo o fundo como mecanismo contábil para o cálculo e a entrega das verbas (BERCOVICI, 2003, p. 163-164).

Dentro dos objetivos sociais do Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se os mecanismos de federalismo cooperativo fiscal nas ações integradas do Sistema Único de Saúde e na educação pública básica. As transferências intergovernamentais configuram ferramentas essenciais dentro desse sistema.

#### 2.4.4 Planejamento, cooperação e transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais constituem instrumentos essenciais para a execução de planejamento de políticas públicas sociais na área das competências administrativas comuns (artigo 23, da Constituição Federal) e legislativas concorrentes (artigo 24, da Constituição Federal).

Em relação ao planejamento, o caput do artigo 174, da Constituição Federal, determina que o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Eros Grau conceitua o planejamento econômico como uma forma de ação estatal qualificada não somente pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, mas “pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado” (GRAU, 1977, p. 65).

Estevão Horvath vincula a noção de planejamento à busca da eficiência, visto que as verbas públicas são finitas. O planejamento teria uma função de otimizar a alocação de recursos por meio de critérios racionais e de organização de escolhas. Em suas palavras: “Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embutida a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas” (HORVATH, 2014a, p. 290). Hendrick Pinheiro da Silva esclarece que o planejamento é “veículo de racionalidade no agir do Estado, que difunde consistência e aceitabilidade às decisões que lastreiam sua atuação” (SILVA, 2017, p. 26).

O planejamento pode ser visto como um processo com três fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente política, porquanto expressa o intuito de alocar explicitamente verbas públicas em determinados setores; e implicitamente introjetar valores por meio do processo de planejamento. A implementação do plano é, outrossim, um fenômeno político, visto que é a forma de avaliar o quanto da tentativa de alocar recursos e valores é efetivada por meio da atividade político-administrativa. O plano em si é o documento escrito e passível de ser examinado de forma estritamente técnica. Podendo ser analisado à luz de critérios econômicos, o plano é submetido a testes de consistência interna e compatibilidade de objetivos (LAFER, 2003, p. 30).

Há ainda uma correlação entre o processo de formulação de uma política pública e a atividade de planejamento. Presentes no planejamento, as diretrizes da política e os objetivos de um programa não são simples princípios de ação, mas condutores para a implementação concreta de determinadas formas de agir do Poder Público, que são orientadas para atingir resultados pré-determinados (BUCCI, 1997, p. 96).

No processo de planejamento, o Poder Público elabora, executa e monitora (avaliando e controlando) um plano de desenvolvimento. Tal plano, que fixa objetivos gerais e metas específicas conforme as demandas e necessidades sociais, pode eventualmente ser revisto ou

readequado pelo Estado, se assim se afigurar necessário em função dos resultados decorrentes do monitoramento (CALDAS *et al.*, 2018, p. 173).

Na linha do processo de planejamento contemporâneo, há o chamado ciclo PDCA que engloba as seguintes fases: elaboração (planejamento inicial), execução (desenvolvimento), monitoramento (avaliação e controle) e revisão (replanejamento e correções, readequando o plano original) de ações, projetos, programas e planos vinculados às políticas públicas.

O termo PDCA é sigla referente às etapas de “planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação”, permitindo uma abordagem de gestão pública em termos procedimentais e destacando todas as fases do ciclo de implementação de políticas públicas enquanto fruto de um planejamento estatal, determinante por natureza. O ciclo PDCA, portanto, é uma técnica cujo escopo é uma administração pública de excelência constante e gradualmente aprimorada no tempo – por isso também chamado de Ciclo da Melhoria Contínua.

O ciclo PDCA aperfeiçoa-se com a previsão de etapas que se repetem ao longo do processo de concreção das políticas públicas, segundo uma ideia de continuidade, circularidade e dinamismo. O aprimoramento do processo dá-se desde a formação de uma determinada política pública setorial até sua concreção máxima no iter de desenvolvimento de um contrato administrativo (CALDAS *et al.*, 2018, p. 171).

Ultimamente, vem sendo destacada uma dimensão democrática e participativa do planejamento: o chamado planejamento participativo. Pode-se defender que o planejamento participativo é uma ampliação do instituto do orçamento participativo. O orçamento participativo é a partilha de poder político entre a Administração Pública e a sociedade, visando à elaboração, à gestão, ao controle social do orçamento público. Em suma, o orçamento participativo é um instrumento de democratização do orçamento público, de construção da consciência cidadã e da cidadania ativa. O planejamento participativo – ao lado do orçamento participativo – é uma inovação na formulação de políticas públicas, incluindo o cidadão na sua elaboração (SIRAQUE, 2005, p. 130-132).

O planejamento participativo é um gênero que engloba vários instrumentos, institutos, instituições jurídicas de participação cidadã no planejamento do Estado, dentre os quais tem-se as Leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Público e o Plano Diretor (CALDAS; SANTOS, 2015, p. 311). Nessa linha de democratização das decisões orçamentárias, ressalta-se o artigo 29, da Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que, adicionado pela Lei nº 13.655/2018, dispõe que a edição de atos normativos do Poder Público poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, que será considerada na tomada de decisão.

Enoch Alberti Rovira leciona que o planejamento está inserido em uma concepção política global que o torna um instrumento normal de conformidade com o poder político, um meio comum de fazer do Estado. O planejamento não se limita mais ao campo orçamentário ou às medidas de emergência, seus dois grandes domínios clássicos, mas se estende a quase todos os setores em que as autoridades públicas projetam suas ações. Na visão do autor, isso ocorre porque, uma vez que os campos de interesse e ação estatal foram estendidos para praticamente todos os cantos da vida social, o planejamento é apresentado como o método mais apropriado para alcançar a racionalidade e a eficácia necessárias e exequíveis da ação pública (ROVIRA, 1987, p. 38).

No âmbito político-orçamentário, o planejamento estratégico estatal deve ser observado por meio do Plano Plurianual (PPA), conforme disposto no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, e ao qual se vinculam a elaboração e execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). De tal maneira, definem-se a realização e implementação integrada e mais concreta das metas e objetivos a serem executados ao longo do período de vigência do PPA.

O Plano Plurianual (PPA), conseqüentemente, é um instrumento de planejamento estratégico das ações de uma determinada entidade federativa para um período de 04 (quatro) anos (artigo 35, § 2º, I, do ADCT, da Constituição Federal de 1988), delimitando as áreas que serão trabalhadas, mediante uma previsão de renda e despesa. De seu lado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anualmente, é o instrumento que estabelece quais das políticas públicas do Plano Plurianual (PPA) serão determinadas como as metas, em termos de estimativa de receitas e fixação de despesas, a serem abarcadas pela Lei dos Orçamentos Anuais (Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social) de certa entidade estatal para o exercício seguinte (CALDAS *et al.*, 2018, p. 174).

Onde entra o papel do federalismo cooperativo? O parágrafo único do artigo 174 dispõe que a lei estabelecerá “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”. Tal lei conterà ainda normas gerais de coordenação e cooperação entre entes federativos, compatibilizando e integrando planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Não se deve confundir os conceitos de cooperação e coordenação, no entanto. Segundo Gilberto Bercovici:

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do

interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Esse tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988 (BERCOVICI, 2002, p. 15).

Enquanto a coordenação estaria vinculada a uma noção de forma de exercício de atribuições, a cooperação é um princípio a ser seguido pelos entes federativos na busca pelo interesse comum da nação como um todo. Nas palavras de Gilberto Bercovici:

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas (BERCOVICI, 2002, p. 17).

Gilberto Bercovici explica ainda que há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro momento se dá em âmbito federal, quando se define, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os órgãos estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas peculiaridades e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão uniformizadora é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, “embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas” (BERCOVICI, 2002, p. 17).

Enoch Alberti Rovira, ao se referir à questão do planejamento nos Estados compostos, explica que tanto o ente central quanto os entes subnacionais projetam seus poderes sobre setores de interesse comum. Certas decisões somente podem ser tomadas de maneira racional e eficiente em nível federal, para todo o território, independentemente de a competência ser atribuída a uma ou a outro membro da federação. Isso implica que é necessário que a Federação e os membros concordem no sentido de que devem orientar o exercício de seus poderes e ações

nos setores de interesse comum - especialmente quando não houver atividade no setor (ROVIRA, 1987, p. 38).

No âmbito das federações, Daniel Elazar observa duas tendências principais com relação aos órgãos de formulação de políticas: (1) um movimento geral em direção à tomada de decisões colegiadas e (2) um movimento em direção ao estabelecimento de autoridades com fins especiais e organismos público-privados mistos como dispositivos de formulação e implementação de políticas. No tocante à tomada de decisões colegiadas, a uniformização de interesses tem sido obtida, muitas vezes, por meio de transferências intergovernamentais, reunindo representantes do governo federal com representantes estaduais e municipais em áreas nas quais o governo central não tinha envolvimento direto ou indireto antes (ELAZAR, 1984, p. 207).

O interesse comum, fundamento do aspecto cooperativo do federalismo, viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na busca pela atuação conjunta dos entes federativos e pela consecução dos fins de um planejamento de governo, as transferências intergovernamentais assumem um papel fundamental. José Maurício Conti defende que o federalismo fiscal brasileiro tem nas transferências intergovernamentais seu principal instrumento para: a) operacionalizar a coordenação federativa dentro do sistema de planejamento; e b) dirimir os conflitos dentro da federação. Isso “desde as transferências intergovernamentais que operacionalizam partilhas de receitas, especialmente tributárias, até as transferências voluntárias, destinadas principalmente à implementação de programas governamentais específicos” (CONTI, 2017, p. 309).

Nos Estados Unidos, Daniel Elazar noticia que os repasses de verbas federais representam eficiente mecanismo de influência onde há universalidade de interesses federais e municipais. As transferências intergovernamentais podem desempenhar um papel útil quando os governos municipais são neutros em relação aos objetivos federais. Os repasses têm-se mostrado ineficazes quando há relutância municipal quanto às finalidades da dotação. Tais repasses podem, inclusive, promover um impacto mínimo quando a oposição municipal é disseminada em escala nacional e o governo federal não procura um consenso, na mesma escala.

Os governos municipais, ao perceberem que devem (pelo menos superficialmente) acatar as exigências federais, simulam que o fazem enquanto acertam as questões entre si. Na prática, os Municípios garantem que os processos de exame sejam apenas formalidades, com pouca ou nenhuma substância. Isso significa que, não obstante o governo federal possa, até certo ponto, impor sua vontade aos Municípios, a simples existência de exigências ou mecanismos de execução não conduz necessariamente aos resultados desejados. De qualquer

forma, a imposição federal é, geralmente, alcançada por meio de negociações prolongadas em vez de decretos, mesmo quando incluem verbas federais que, tecnicamente, podem ser revogadas (ELAZAR apud ALMEIDA, 1987, p. 62).

A intensa inter-relação financeira entre os entes de uma federação, decorrentes da necessária cooperação para a implementação e execução das políticas públicas, faz das transferências intergovernamentais instrumentos fundamentais não somente para a operacionalidade do sistema, mas igualmente para o planejamento da ação governamental. Todo planejamento da ação governamental, para tornar-se viável, com segurança jurídica, depende da arquitetura de um sistema de transferências intergovernamentais que seja adequado às características de cada política pública e dos próprios entes federados. Isso porque, na maioria das vezes, os recursos com os quais os entes federativos implantarão e executarão as ações governamentais serão essencialmente – quando não totalmente – obtidos por meio das transferências intergovernamentais (CONTI, 2017, p. 311). Essencial, portanto, fazer um estudo analítico das transferências intergovernamentais e fundos de participação.

#### 2.4.5 Transferências intergovernamentais e os fundos de participação

As transferências intergovernamentais são repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um ou mais entes subnacionais (Estados ou Municípios), ou entre estes últimos e o poder central (União), com fundamento em normas constitucionais, infraconstitucionais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente. A transferência pode visar ao atendimento de um objetivo genérico (por exemplo, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio interregional) ou específico (realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado) (GOMES, 2009, p. 30).

Não há como fazer uma cisão entre as ideias de transferências intergovernamentais e orçamento público. Ressalta-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter, na medida do possível, todas as receitas e despesas públicas. Conforme § 1º, do artigo 6º, da Lei nº 4320/1964, as cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra serão consideradas como despesa no orçamento da entidade obrigada a repassar os valores e, como receita, no orçamento da que deva receber as verbas públicas. A transferência intergovernamental acaba sendo, na prática, uma operação contábil entre dois ou mais orçamentos de entes descentralizados.

O orçamento público possui diversas perspectivas: uma política; uma administrativa; uma legislativa; uma econômica; uma contábil; e uma jurídica (OLIVEIRA, 2014, p. 14-15). Defende-se que as transferências intergovernamentais possuem as mesmas perspectivas. É uma operação política destinada a repassar, dentro de uma estrutura de descentralização político-financeira, a quantidade necessária de receitas públicas para que os entes federativos supram suas necessidades fiscais estabelecidas na Constituição e nas leis. Cuida-se de operação administrativa, porquanto pressupõe discussões iniciais com a sociedade e entre governos para saber os detalhes das transferências de recursos e como tais serão despendidos (espaço limítrofe com a perspectiva política). Em relação à perspectiva legislativa, as transferências intergovernamentais são objeto de discussões das Casas Legislativas e devem obedecer aos limites da Lei. Trata-se ainda de operação econômica, porquanto é instrumento de planificação econômica entre entes da federação e de interferência na situação econômica do país. Por fim, há a perspectiva contábil, visto que as transferências são operações de ingresso e saída de receitas promovidas entre diferentes entes descentralizados.

As transferências intergovernamentais constituem instrumentos essenciais de eficiência nos gastos do Poder Público, mas devem possuir delineamentos claros e específicos. Por ser voltado aos fins do Estado Social Democrático de Direito, um sistema de repartição de receitas fiscais não é nem deve ser elaborado apenas para a divisão dos recursos de uma federação. Segundo Anwar Shah, o sistema de repartição de receitas deve ser elaborado de forma que se estabeleçam atribuições básicas para preencher seis amplos objetivos. Os objetivos apontados por Shah são os seguintes: a) preencher a lacuna fiscal vertical (situação em que o grau de descentralização das responsabilidades de despesas é superior ao das receitas); b) lidar com os desequilíbrios financeiros regionais e locais por meio das transferências de equalização fiscal (lacuna fiscal horizontal); c) adotar padrões mínimos nacionais na prestação de serviços públicos; d) influenciar as prioridades políticas locais; e) lidar com as deficiências de infraestrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres; e f) criar compensações para as externalidades (SHAH, 2007, p. 16-17).

As transferências destinadas a suprir os desequilíbrios verticais (*vertical gap*) são de duas diferentes espécies, conforme sejam ligadas ou não à noção de devolver ao governo subnacional valores equivalentes ao produto de possível exploração de uma base tributária pelo governo local. Segundo Fábio Roberto Corrêa Castilho:

No primeiro caso, fala-se em repartição de receitas (*revenue sharing*) ou devolutividade, pressupondo-se que existiria a possibilidade de exploração da base tributária pelo governo menor, a qual é evitada por sua substituição, na atividade de

arrecadação, pelo governo maior que ‘devolve’ o produto de arrecadação ao ente menor da federação. No segundo caso, as transferências afastam-se da ideia de devolutividade, seguindo outros critérios definidos pelo legislador ou mesmo a conveniência do ente maior em caso de transferências voluntárias (CASTILHO, 2013, p. 44).

As transferências intergovernamentais representam papel essencial no federalismo fiscal, seja na forma de participação direta na arrecadação, seja na forma de participação por meio de fundos (CONTI, 2001, p. 39). Os fundos públicos, de transferências indiretas, de participação ou de redistribuição de rendas, são a forma mais características da Constituição financeira cooperativa. Tais técnicas federativas de cooperação financeira servem como instrumentos para financiamento de fins constitucionais do Estado Social previamente definidos. Listam-se alguns desses fins: saúde, educação, redução das desigualdades regionais, redução da pobreza etc. Essas finalidades buscam a efetividade dos princípios de dignidade da pessoa humana, solidariedade e bem-estar social (TORRES, p. 41, 2014a).

As transferências intergovernamentais podem ser automáticas (ou obrigatórias), quando estejam previstas no ordenamento jurídico de determinado Estado de forma que devam ser operacionalizadas por ocasião do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades. Diversas transferências constitucionais brasileiras são feitas por meio dessa técnica (artigos 157 a 159 da CF) (CONTI, 2001, p. 39). As transferências constitucionais obrigatórias são consideradas diretas ou indiretas, conforme dependam ou não da intermediação de um fundo. São espécies do gênero transferência intergovernamental – sendo que este gênero inclui também as transferências legais e as voluntárias (CORREIA NETO, 2010, p. 211). Nota-se que o caráter de obrigatoriedade previsto nas transferências intergovernamentais dos arts. 157 a 159 da CF/88 diz respeito à autonomia federativa dos entes subnacionais (Estados e Municípios) – verdadeiros titulares de parcela da arrecadação de tributos dos entes centrais (Estados e União).

Ressalta-se que uma nova forma de transferência intergovernamental obrigatória diz respeito à independência entre poderes da república (Executivo e Legislativo, no caso). São as emendas parlamentares de orçamento impositivo (artigo 166-A da CF)<sup>108</sup>, que devem ser

---

<sup>108</sup> Inúmeras reformas constitucionais foram feitas para a implementação do orçamento impositivo nos últimos anos, com o foco voltado para emendas parlamentares. Tal instituto – o orçamento impositivo - cuida do dever da Administração Pública de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A programação orçamentária deixaria de ter um mero caráter autorizativo para ter um caráter impositivo, exceto em casos excepcionais que exijam a reestimativa de receita e de despesa. Tal movimento parlamentar constitucional iniciou-se com a previsão, no art. 166 da Constituição, de emendas parlamentares orçamentárias de execução obrigatória, por meio da Emenda Constitucional 86 de 2015. Em 2019, no entanto, aprovou-se a “PEC do orçamento impositivo” (emenda

operacionalizadas independente da decisão de membros do Poder Executivo Federal. As emendas parlamentares podem alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial (§§ 2º e 3º do artigo 166-A da CF) ou transferência com finalidade definida (§ 4º do artigo 166-A da CF).

Os repasses podem ser, entretanto, discricionários (ou voluntários), quando a transferências dos recursos de uma unidade federativa para outra dependam de decisão de autoridade, vinculadas a critérios flexíveis, que podem variar de acordo com as circunstâncias. Este último sistema é o que predomina nos Estados Unidos, com os chamados *grants*. Tal modalidade de repasse é comum igualmente no ordenamento jurídico brasileiro, que prevê a possibilidade de subvenções orçamentárias de várias espécies (CONTI, 2001, p. 39). Destaca-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP nº 101/2000) prevê um capítulo inteiro destinado à regulação das chamadas transferências voluntárias, que podem assumir critérios flexíveis<sup>109</sup>.

Há ainda um sistema misto de repasses, no qual a transferência se opera em duas etapas, com critérios diversos: inicialmente ocorre a transferência automática e obrigatória do recurso da unidade a um determinado fundo e, num segundo momento, discricionariamente, repassam-se os valores recebidos para as outras unidades, seguindo determinações que podem variar conforme as circunstâncias previstas em lei. No Brasil, os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm sua receita fundada em transferências automáticas previstas constitucionalmente (artigo 159, I, c). A distribuição desses valores, por sua vez, é feita com base em programas de financiamento, ao setor produtivo, a serem previamente analisados e aprovados pelos órgãos competentes. Assim, parte da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados é transferida automaticamente ao mencionado fundo, e, discricionariamente, os valores são repassados às unidades beneficiárias (CONTI, 2001, p. 39).

Em relação ao destino dos recursos, as transferências podem ser classificadas como não vinculadas, quando são destinadas às unidades beneficiárias para que elas os recebam com autonomia para administrá-los. No sistema federativo fiscal brasileiro, é o caso das transferências oriundas dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, em que as unidades federadas beneficiadas possuem autonomia para decidir sobre

---

constitucional 100/2019), ampliando a abrangência da execução obrigatória das programações orçamentárias das emendas parlamentares na Constituição Federal.

<sup>109</sup> Cita-se o artigo 25 da LCP 101/2000, responsável por definir tal técnica de repasse: “Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

a utilização do valor recebido (CONTI, 2001, p. 40). Tais repasses também podem ser classificados como transferências livres (UCHÔA FILHO, 2010, p. 231) ou *block grants* (SHAH, 2007, p. 2).

Ainda conforme o critério do destino, as transferências podem ser vinculadas quando os recursos repassados só podem ser utilizados com destinação específica, devendo a unidade beneficiária aplicar o valor recebido em uma finalidade previamente determinada. É o caso dos já citados Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em que a liberação dos recursos é vinculada a projetos de financiamento do setor produtivo das referidas regiões (CONTI, 2001, p. 40). É o caso, igualmente, dos percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (artigo 60 do ADCT). As transferências vinculadas também são chamadas *conditional nonmatching transfers* e são geralmente destinadas às áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e baixa prioridade pelos governos locais (SHAH, 2007, p. 4).

As transferências intergovernamentais podem ser ainda com ou sem contrapartida, conforme a transferência seja ou não vinculada a uma aplicação de recursos próprios por parte do ente que recebe as verbas. Nas transferências com contrapartida, o montante transferido pelo ente repassador é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo receptor, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço (CORREIA NETO, 2010, p. 211).

As transferências com contrapartida, também conhecidas como *matching grants*, podem ser vistas como um subsídio no custo do serviço a ser prestado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados. Tais contrapartidas podem ser do tipo ilimitadas (*open ended*) ou limitadas (*close ended*). As contrapartidas ilimitadas geram considerável risco fiscal para o governo responsável pelas transferências, porquanto não consegue prever com exatidão o quanto de recursos deverá repassar de acordo com os gastos locais. As limitadas, por sua vez, preveem um aporte máximo de recursos a serem transferidos pelo governo central (UCHÔA FILHO, 2010, p. 231)<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Nesse sentido, explica Anwar Shah: “*Matching requirements can be either open ended, meaning that the grantor matches whatever level of resources the recipient provides, or closed ended, meaning that the grantor matches recipient funds only up to a prespecified limit. Matching requirements encourage greater scrutiny and local ownership of grant-financed expenditures; closed-ended matching is helpful in ensuring that the grantor has some control over the costs of the transfer program. Matching requirements, however, represent a greater burden for a recipient jurisdiction with limited fiscal capacity*” (SHAH, 2007, p. 4).

As transferências intergovernamentais são essenciais para o alcance da eficiência tributária e para a complementação das disponibilidades financeiras necessárias aos governos subnacionais. Tais entes subnacionais necessitam de recursos para que possam fazer frente às suas competências provisionais, especialmente em federações com forte assimetria fiscal (SILVA, 2005, p. 133). Deve-se ter cuidado, no entanto, para que o sistema de transferências intergovernamentais não desincentive o esforço tributário dos entes públicos receptores das verbas. É comum que Municípios, por exemplo, deixem de exercer suas competências tributárias para dependerem quase que exclusivamente de transferências voluntárias, fundos e participação na arrecadação de tributos de competência dos Estados e União. Em razão disso, o parágrafo único do artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal, veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não exerce plenamente suas competências constitucionais tributárias<sup>111</sup>.

A arrecadação tributária é afetada diretamente pela redução do esforço fiscal por parte dos governos receptores. Tal fenômeno é causado pelo desincentivo fiscal criado pelo fato de os governos locais com menor arrecadação (em razão de possuírem base tributária restrita ou de pura negligência) geralmente serem mais beneficiados pelas transferências intergovernamentais. Adicionalmente, a arrecadação de recursos próprios exige mais esforço da Administração e aumenta a necessidade de *accountability*, visto que a sua base tributária é geralmente composta por seus eleitores – sendo assim, é mais conveniente e vantajoso simplesmente receber transferências arrecadadas em outras localidades (VELOSO, 2008, p. 31).

Ressalta-se que há uma crítica doutrinária na classificação dos repasses previstos nos artigos 157 e 159 como “transferências constitucionais obrigatórias”. Segundo tal corrente (CORREIA NETO, 2010, p. 213; UCHÔA FILHO, 2010, p. 233), o termo mais correto para tais institutos seria **participação** na arrecadação tributária. A justificativa estaria centralizada nas questões da titularidade e propriedade de tais recursos – elementos próprios da autonomia financeira do ente federativo. Embora um ente repasse recursos aos demais, não se repassam recursos próprios. O foco das participações estaria na autonomia e no combate ao desequilíbrio entre responsabilidades constitucionais e recursos disponíveis para exercê-las (*vertical gap*). O termo **transferir** passa a ideia de mudança de titularidade de tais verbas, o que não ocorre no

---

<sup>111</sup> Segundo o artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.”

caso<sup>112</sup>. Na verdade, tal participação faz nascer uma relação jurídica de direito público, em tudo diversa da relação jurídica tributária, até porque a ela ulterior. Os entes subnacionais beneficiários possuem efetivo direito aos recursos após a criação do tributo partilhável e da ocorrência do fato imponível constitucionalmente (CARRAZZA, 2013, p. 777).

Há ainda uma técnica de finanças intergovernamentais fruto da nova Administração Pública, que possui o foco na gestão por resultados, qualidade dos serviços públicos e na efetividade de direitos do cidadão: são as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado, que são frutos de um novo conceito de Administração Pública.

#### 2.4.6 Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado

Conforme a necessidade de se adotar distintos parâmetros para o interesse nacional, delinear-se progressivamente os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados ao invés do controle rígido e detalhado dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12).

A Administração Pública com foco nos resultados relaciona-se com a gestão com efetividade para o cidadão, com ênfase no profissionalismo, investimentos prudentes e capacitação contínua das equipes técnicas para melhor atendimento das demandas sociais. Para tanto, tal administração necessita de mecanismos que proporcionem e facilitem o desenvolvimento de mudanças, utilizando-se de mecanismos de avaliação e incentivos à gestão eficiente e eficaz (RIBAS; GODOY; VASQUES, 2009, p. 144).

---

<sup>112</sup> Nas palavras de Celso de Barros Correia Neto: “Chamam a atenção os termos empregados na Constituição Federal de 1988: ‘Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal’; ‘Art. 158. Pertencem aos Municípios’ e ‘Art. 159. A União entregará’. Os verbos ‘pertencer’ e ‘entregar’ sugerem a propriedade estadual ou municipal dos recursos objeto de repasse” (CORREIA NETO, 2010, p. 213). Nesse sentido, encontra-se a decisão do STF em relação a cota de ICMS devida aos Municípios: “No que respeita à titularidade dos impostos compartilhados, esclareceu-se que o tributo já nasce, por expressa determinação constitucional, com dois titulares no que tange ao produto de sua arrecadação, e que o fato de o Estado-membro possuir competência tributária em relação ao ICMS não lhe confere superioridade hierárquica relativamente ao Município quanto à participação de cada entidade no produto de arrecadação desse imposto” (RE 572762, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2008, Repercussão Geral - DJe-167, Pub. 05-09-2008).

A Constituição Federal de 1988 estabelece o fundamento para a afirmação da doutrina da administração de resultado, conferindo uma base constitucional da legalidade finalística no Direito Público brasileiro. Essa doutrina consolida-se dentro de uma nova concepção das relações entre os cidadãos e a Administração Pública, estando especificamente voltada à afirmação de seu dever constitucional de proporcionar resultados concretos e materializados em uma boa e justa distribuição de bens e serviços às pessoas. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, retiram-se duas consequências do dever de racionalização das atividades do governo: 1) que a formulação das políticas públicas necessita de ser entendida como uma garantia de efetivação dos direitos subjetivos dos administrados por meio da atividade estatal; e 2) que é dever constitucional do Estado atingir efetivamente os resultados das políticas públicas (MOREIRA NETO, 2009, p. 220-222).

A racionalidade econômica para as transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho<sup>113</sup> é atribuível à ênfase da gestão baseada em contratos sob a Nova Administração Pública. Tal gestão possui o escopo de fortalecer a demanda por boa governança, reduzindo os custos de transação para cidadãos sob a nova abordagem da economia institucional. A nova Administração Pública procura mudar o paradigma de gestão no setor público, procurando criar um ambiente competitivo e eficiente na entrega de bens e serviços. A abordagem da nova economia institucional argumenta que a governança disfuncional no setor público resulta de comportamentos oportunistas de agentes públicos, pois os cidadãos não têm poder ou enfrentam altos custos de transação para responsabilizar os funcionários públicos pelo descumprimento de seus mandatos ou por atos corruptos. O maior grau de *accountability* fornecido pelas transferências intergovernamentais orientadas por resultados capacita os cidadãos, ampliando sua base de informações sobre eficiência e custos de transação da atividade governamental (SHAH, 2010, p. 5). Ao utilizar indicadores qualitativos, a gestão pública fornece instrumentos aos cidadãos de controle social.

O controle social da função administrativa do Estado possui a finalidade de submeter os agentes públicos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade. Enquanto no controle institucional os agentes públicos possuem o dever legal de fiscalizar e controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal; no

---

<sup>113</sup> Anwar Shah (2010) utiliza as seguintes denominações para tais tipos de transferências: *output-based grants*, *performance-oriented grants* ou *performance-oriented transfers*. Uma tradução literal traria expressões como “subvenções baseadas em saídas”, “subvenções orientadas por desempenho” e “transferências orientadas por desempenho”. Em razão de ter uma proximidade teórica considerável com o instituto do “orçamento de resultado ou desempenho”, escolheu-se a denominação de “transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho”.

controle social, o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la e submetê-la à soberania popular. O cidadão apresenta apenas o dever cívico e de consciência política de fazer o controle, como membro da *polis*, mas não tem obrigação jurídica de fazer o controle social (SIRAQUE, 2005, p. 116).

As transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho, frutos de uma nova cultura nas finanças públicas, diferenciam-se substancialmente das transferências de receitas vinculadas à aplicação em determinado setor (*conditional nonmatching transfers*). Estas últimas seguem uma lógica de controle procedimental ou formal, enquanto aquelas seguem a lógica do controle de resultados. Em termos gerais, o controle procedimental (formal) é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos<sup>114</sup> – verifica-se se os recursos vinculados foram efetivamente aplicados na área pré-determinada e em quais condições. O modelo normativo do controle procedimental é o clássico: parte-se da verificação de uma hipótese de incidência para a aplicação ou não de uma sanção (geralmente punitiva). Os principais agentes do controle procedimental são órgãos de fiscalização: Ministério Público, Poder Judiciário, Ministério Público de Contas, Tribunais de Contas, Controladorias etc.

O controle de resultados, por sua vez, foca na substância de que resulta a ação – ou seja, nos frutos alcançados. Verifica-se se as metas objeto do contrato das transferências foram cumpridas<sup>115</sup>. O modelo normativo do controle de resultados é vinculado à noção de eficiência – analisam-se a finalidade do ato, os instrumentos de alcance destas finalidades, o custo-

---

<sup>114</sup> Em termos gerais, o controle formal/procedimental é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos. O controle por resultados, por sua vez, foca na substância de que resulta a ação – ou seja, nos frutos alcançados. O controle formal verifica a conformidade dos atos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. Por isso, em algumas classificações, o controle formal pode ser identificado como ‘controle de legalidade’ (DEMARCHI COSTA, 2018, P. 4).

<sup>115</sup> O controle de resultados, também chamado de controle de eficiência, possui maior aderência à noção de eficiência administrativa. Conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, haveriam três aspectos do controle de resultados voltados para o legislador por determinação constitucional: o primeiro estaria relacionado “à disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, segundo, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e, terceiro, determinando uma avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços” (CF, art. 37, § 3º, I) (MOREIRA NETO, 2014, p. 472). Segundo Odete Medauar, o objetivo do controle de eficiência é medir os resultados da atividade administrativa sob múltiplos parâmetros: “o da funcionalidade organizacional, o da racionalidade dos procedimentos, o da melhor utilização dos recursos, o do grau de validade das escolhas discricionárias” (MEDAUAR, 2014, p. 80). Marcos Perez leciona sobre as diferenças entre legalidade e eficiência: “À legalidade importa a atuação concreta do direito e, mais enfaticamente, a conformidade com o direito e a defesa dos direitos. Trata-se de um controle de conformidade de uma dada ação (ou omissão) com normas (prescrições gerais e abstratas) preestabelecidas e, cuja consequência encontra-se no plano da validade e efetividade das ações e da eventual punição dos agentes públicos responsáveis. À eficiência, por outro lado, importa o atingimento das metas e dos indicadores de desempenho (bastante concretos) preestabelecidos e o constante aperfeiçoamento dos meios para o atingimento dessas metas. A ineficiência não gera a priori consequências no campo da validade ou da efetividade das ações administrativas, nem a punição dos agentes responsáveis, mas, sim, a revisão das metas, dos indicadores, e dos meios escolhidos para seu atingimento ou a descontinuidade da ação” (PEREZ, 2018, p. 225-226)

benefício e, por fim, pode-se aplicar uma sanção premial ou não<sup>116</sup>. Os principais agentes desse modelo de controle de resultados são instituições pertencentes à Administração Pública: secretarias, ministérios, autarquias, agências reguladoras etc. Colocando em termos práticos, constituem controle procedimental a verificação da aplicação dos recursos do FUNDEB e do mínimo constitucional do artigo 212, da Constituição, no desenvolvimento do ensino. Por outro lado, possuem componentes de controle de resultados as transferências intergovernamentais orientadas por atingimento de metas do IDEB ou de ampliação do número de matrículas (caso do “ICMS Educacional” em alguns Estados).

No campo do direito orçamentário, o controle de resultados é evidenciado nos orçamentos orientados por resultado ou por desempenho. Regis Fernandes de Oliveira define o orçamento orientado por resultado como “um sistema no qual os aplicadores providenciam com certa flexibilidade e utilização dos recursos para atingir determinados resultados”. O aplicador dos recursos utiliza-se da técnica orçamentária para executar programas dentro de parâmetros pré-determinados. Tal instituto insere-se dentro de um sistema de planejamento orçamentário e avaliação que destaca o vínculo entre o orçamento monetário e resultado esperado. O autor identifica, em síntese, os seguintes elementos em tal orçamento: “a) unificação das despesas em torno de um objetivo; b) definição dos resultados – o que se pretende com aquela destinação; c) verificação do desempenho; e d) *accountability*, ou seja, responsabilidade do executor assegurando sanções premiaias ou punitivas” (OLIVEIRA, 2014, p. 17).

Também chamado de *Performance budget*, o orçamento orientado por resultados indica a relação de entradas e saídas de receitas, verificando se as verbas públicas foram efetivamente utilizadas e se as metas estipuladas pelo ente transferidor foram alcançadas pelo ente receptor em determinada área de interesse social. Destaca-se, entretanto, que a ausência de condições apropriadas para melhor desempenho, transparência e responsabilização pelos resultados prejudica a implementação do *performance budgeting system*<sup>117</sup>. Dentro desse sistema, há a indispensável figura dos indicadores. Segundo José Casalta Nabais:

---

<sup>116</sup> Sobre o novo tipo norma jurídica vinculado ao princípio da eficiência, cita-se a explicação de Alexandre Santos de Aragão: “Estamos diante de uma importante mudança na estrutura das normas jurídicas. O modelo das normas jurídicas ‘hipótese de incidência → sanção’ continua a existir, mas não é mais o único nem o mais importante, a ele tendo se somado o das normas jurídicas estruturadas pelo esquema ‘finalidades → meios de alcance destas finalidades’” (ARAGÃO, 2004, P. 4).

<sup>117</sup> Hassan A. G. Ouda explica a lógica do orçamento com base em desempenho: “*Performance budget indicates the relationship between the inputs and the outputs and whether the resources have been effectively used and the target objectives have been achieved. In short, it focuses on the purpose[s] of the expenditure[s] and the end results/ outcomes of the expenditures and provides data, which can be used to evaluate those outcomes. However, the absence of an appropriate conditions and environment for better performance and transparency, and results-based accountability, the implementation of performance budgeting may not be succeeded*” (OUDA, 2011, p. 26). O *performance budgeting system* obedece ao seguinte ciclo: 1. Definição de um plano estratégico; 2. Definição de

Os indicadores são os mais modernos instrumentos da ciência política contemporânea, que nos transmitem elementos de avaliação através da agregação de um conjunto de dados económicos, sociais e estatísticos, a partir dos quais as entidades políticas nacionais, internacionais e supranacionais se orientam em matéria de programação, estratégia e avaliação das políticas públicas dos Estados (NABAIS, 2019, p. 258).

A presença de indicadores é essencial para um controle de gastos orientados por resultados. Defende-se que os indicadores são importantes em todas as etapas dos ciclos de planejamento e gestão pública. Busca-se, de tal forma, dimensionar as demandas sociais eficientemente para a construção de planos e programas que permitam o monitoramento e avaliação periódica dos resultados obtidos pelas políticas públicas. A pesquisa e a utilização de indicadores no âmbito governamental, no entanto, ainda estão em processo de consolidação no Brasil e ainda não são todos os entes públicos que aderiram às modernas ferramentas de gestão. Destarte, ainda há a necessidade de maior aprimoramento dos indicadores, com o escopo de avaliar e otimizar políticas públicas nas áreas de meio-ambiente, saúde, educação, segurança, entre outras, de interesse público (RIBAS; SILVA, 2013, p. 400). As formas pelas quais os indicadores são utilizados para orientar políticas públicas são variadas, podendo inclusive ser utilizados em momentos distintos.<sup>118</sup>

Ante tais informações, qual é a diferença então entre o orçamento de resultado ou desempenho e as transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho?

O orçamento de resultado ou desempenho é mais abrangente que as transferências em razão de sua natureza jurídica de técnica de gestão de orçamento público. Reitera-se que a norma do § 1º, do artigo 6º, da Lei nº 4320/1964 dispõe que os valores das transferências intergovernamentais constam como despesa ou receita dentro do orçamento público, a depender da posição do ente federado na operação (quem recebe ou quem transfere os recursos). O orçamento de resultado ou desempenho é técnica não limitada apenas aos órgãos

---

metas e objetivos; 3. Definição de medidas e *targets* relacionados aos objetivos a serem alcançados; 4. Alocação de recursos; e 5. Avaliação de desempenho (ALAIN; MELEGY, 2017, p. 161).

<sup>118</sup> Stephan Righi Boechat explica sobre as formas de utilização de indicadores nas decisões orçamentárias: “No orçamento por resultados demonstrativo (*presentational performance budgeting*), os indicadores de performance são apresentados nas peças orçamentárias e em outros documentos governamentais que acompanham o orçamento. Todavia, essas informações não são consideradas formalmente nos processos de tomada de decisão quanto à alocação dos recursos públicos. Por sua vez, o orçamento por resultados de alocação indireta (*performance-informed budgeting*) relaciona indiretamente a alocação dos recursos às metas futuras ou ao desempenho apontado pelos indicadores. Nessa segunda modalidade, a informação de resultados ocupa um espaço importante nas decisões orçamentárias, mas não determina isoladamente a alocação dos recursos. A informação de resultados é sopesada em conjunto com outros dados relevantes no processo orçamentário durante as etapas de decisão. A terceira categoria é o orçamento por resultados de alocação direta (*direct performance budgeting*), que se caracteriza pela alocação automática dos recursos com base nos resultados alcançados. Essa forma de orçamento é utilizada apenas em setores específicos, pois a alocação dos recursos é automaticamente vinculada a uma progressão na qualidade dos serviços ou a um incremento” (BOECHAT, 2018, p. 48).

administrativos presentes em determinada pessoa jurídica de direito público, mas também a outras pessoas jurídicas. Dizendo de outra forma: as transferências intergovernamentais estão dentro da lógica programática do orçamento público – dentro, portanto, do orçamento de resultado ou desempenho em sentido amplo.

Um orçamento de resultado ou desempenho em sentido amplo, logo, pode disciplinar metas, execução, comportamentos, desempenho e controle de eficiência dentro e fora de uma pessoa jurídica de direito público. Se o gestor do orçamento público buscar incentivar resultados e metas fora da pessoa jurídica de direito público ao qual se encontra vinculado, estar-se-á falando em transferências de desempenho ou resultado. Se o gestor buscar incentivar resultados e metas dentro da pessoa jurídica de direito público ao qual se encontra vinculado, estar-se-á falando em orçamento de desempenho ou resultado em sentido estrito. Em suma: o orçamento público de desempenho ou resultado em sentido estrito é técnica financeira de desconcentração de recursos públicos; a transferência intergovernamental de desempenho ou resultado é técnica financeira de descentralização de recursos públicos.

A descentralização diz respeito ao deslocamento de competências públicas de uma pessoa política para outro sujeito de direito, público ou privado. Na descentralização, as competências são transpostas de um sujeito de direito para outra pessoa. Já na desconcentração, tais competências são distribuídas no interior da pessoa jurídica entre seus diferentes órgãos, a partir de critérios diversos (matéria, território etc.). Na desconcentração, os órgãos estão ligados entre si por um vínculo de hierarquia, inexistente no âmbito da descentralização administrativa, em que o ente descentralizado não está subordinado juridicamente à pessoa titular da competência (FREIRE, 2014, p. 109).

As transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado estão no âmbito da descentralização política de competências e recursos públicos (envolvendo governos de diferentes esferas federativas) e, portanto, devem seguir algumas diretrizes próprias do federalismo: autonomia do ente político, participação e cooperação. Não há hierarquia entre entes federados autônomos, que devem cooperar entre si e participar do processo político de planejamento dos setores em que atuam. O orçamento de desempenho ou resultado em sentido estrito está no âmbito da desconcentração administrativa de competências e recursos públicos, havendo uma nítida noção de hierarquia entre órgãos pertencentes à pessoa jurídica de direito público. Há limites para a atuação do orçamento de desempenho: as divisões constitucionais e legais de poderes.

A hierarquia encontra limites constitucionais na independência política dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e das demais funções essenciais ao Estado (Ministério

Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas), que possuem autonomia financeira para executar suas atividades institucionais. Não há como exercer estrutura hierárquica de incentivos e punições financeiras entre órgãos de poderes diferentes, mas somente no interior de cada órgão e em conformidade com os princípios institucionais próprios. Os limites legais dizem respeito à estrutura e à hierarquia institucional entre órgãos administrativos: uma secretaria de meio ambiente não pode hierarquicamente cobrar desempenho de uma secretaria de educação.

Distinta das transferências intergovernamentais, há uma outra forma de descentralização de recursos públicos que vale a pena mencionar: as subvenções sociais destinadas a instituições privadas (§3º, I, do artigo 12, da Lei Federal nº 4.320/1964). A concessão de subvenções sociais possui o escopo de financiar a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional nas hipóteses em que se revelar mais econômica a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos sociais (caput do artigo 16, da Lei nº 4.320/1964).

O valor das subvenções será calculado, sempre que possível, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecendo os padrões mínimos de eficiência previamente fixados (caput do artigo 16, da Lei nº 4.320/1964) – denotando um controle de resultado e eficiência em tais acordos. Em regra, as subvenções sociais são destinadas a instituições sem fins lucrativos (§ 3º, I, do artigo 12, da Lei Federal nº 4.320/1964).

Somente lei especial poderá autorizar a destinação de subvenções a empresas com fins lucrativos e, conseqüentemente, sua inclusão na Lei Orçamentária Anual (artigo 19, da Lei nº 4.320/1964). Exemplificam-se alguns instrumentos legais de execução e fomento de serviços públicos por entidades privadas: os contratos de gestão firmados entre Poder Público e as Organizações Sociais (artigos 5º e 12, da Lei Federal nº 9.637/1998); os contratos de programa e contratos de rateio firmados entre Poder Público e os Consórcios Públicos (arts. 8º e 13, da Lei Federal nº 11.107/2005); os termos de colaboração e os termos de fomento firmados entre Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil (artigo 2º, da Lei Federal nº 13.019/2014); e as parcerias público-privadas e contratos de contraprestação pública vinculada ao desempenho do parceiro privado (artigo 6º, da Lei Federal nº 11.079/2004).

Da mesma forma que ocorre com o orçamento, os governos federais ao redor do mundo estão cada vez mais empregando medidas empíricas de desempenho de governos subnacionais para garantir que as jurisdições provinciais e locais persigam as metas políticas nacionais (KOGAN; LAVERTU; PESKOWITZ, 2016, p. 418). Para tanto, em grande parte das situações, utilizam-se as transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho.

Como vários sistemas federais ao redor do mundo utilizam-se de complexos mecanismos de partilha de receitas tributárias para sua manutenção, tornou-se frequente a utilização de métodos de monitoramento de resultados e de *accountability* de gastos feitos por Estados, províncias e Municípios receptores de recursos federais.

Historicamente, o governo federal passou da imposição de regras e procedimentos prescritivos para o uso de fundos federais para delegar discricionariedade significativa aos governos estaduais e locais, em parte na esperança de melhorar a eficiência programática, mas sob o risco dos governos estaduais e locais usarem esses fundos para buscar algo diferente de metas federais. O apelo do monitoramento de desempenho decorre de o governo federal poder minimizar a correlação negativa entre a necessidade de eficiência administrativa e a ausência de compromisso dos entes subnacionais, melhorando a assimetria informacional entre os entes federados – questão subjacente ao problema principal-agente (KOGAN; LAVERTU; PESKOWITZ, 2016, 419).

O que é o problema principal-agente? Muito estudado nas áreas de economia e ciência política, tal teoria cuida das dificuldades encontradas entre partes acordantes (principal e agente) no conflito de interesses, risco moral e assimetria de informações. O principal procura manipular e moldar o comportamento dos agentes para que eles ajam de maneira consistente com as preferências do principal. O arranjo contratual é uma ferramenta para atingir esse objetivo (WATERMAN; MEIER, 1998, p. 174). E como o principal pode moldar o comportamento dos agentes? O principal (neutro ao risco das atividades) pode oferecer o pagamento ao agente em função de seu resultado e o único propósito dessa ação é lhe oferecer incentivos. Em tal contexto, tende a ser mais eficiente o desenho da distribuição de receita proporcional ao resultado obtido pelo agente. A regra de distribuição com base em resultados eleva o ganho esperado dos agentes de modo que faça sentido para estes incorrer no esforço almejado (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 7). No caso, o principal é o ente central e os agentes são os entes subnacionais incentivados.

O modelo Principal-agente aplicado ao federalismo decorre de um problema de assimetria de informações e de um risco moral entre o ente central e os entes subnacionais. Wallace Oates (1999, p. 1123) explica que há sérios problemas de informação para o governo federal na prática. É difícil para um governo central saber o que as pessoas querem em cada localidade e quais são os níveis eficientes de produção pública em cada local. Os gestores locais estão naturalmente mais próximos das pessoas das suas jurisdições, possuindo o conhecimento das preferências locais e das condições de custo que o governo central provavelmente não tem. Mesmo se o governo central possuísse informação, seria difícil politicamente traduzi-la em

repasse de verbas públicas por razões de restrições constitucionais e pressões políticas. Diante dessa assimetria de informações, há o risco moral<sup>119</sup> de as verbas repassadas pelo ente central (principal) serem utilizadas de modo diverso pelos entes subnacionais (agentes) em áreas de maior “interesse eleitoral”. Com o escopo de minimizar a assimetria de informações entre governos centrais e governos subnacionais, tem-se utilizado a aplicação de técnicas de monitoramento e controle de desempenho às transferências intergovernamentais.

As transferências intergovernamentais de resultados ou desempenho vinculam a concessão de financiamento ao desempenho da prestação de serviços. Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao tempo em que oferecem total flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos. Isso ajuda a restaurar o foco do destinatário na cadeia baseada em resultados e na estrutura de entrega alternativa de serviços (estrutura competitiva para a prestação de serviços públicos) para alcançar esses resultados.

Para atingir os objetivos das transferências, o gestor público no governo destinatário examinaria a cadeia baseada em resultados para determinar se as atividades do programa devem ou não produzir os resultados desejados. Para isso, ele precisa monitorar as atividades e insumos do programa (*inputs*), incluindo insumos intermediários (recursos utilizados para produzir produtos), produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs* – quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos produzidos e acesso a esses bens e serviços), resultado (*outcome* – consequências intermediárias a longo prazo para consumidores e contribuintes da prestação de serviços públicos ou progresso na consecução dos objetivos do programa), impacto (metas do programa ou consequências de longo prazo da prestação de serviços públicos) e alcance (pessoas que são beneficiadas ou prejudicadas por um programa) (SHAH, 2010, p. 6).

Anwar Shah adverte que as transferências de resultados ou desempenho devem ter suas condições baseadas em produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs*) em oposição a resultados de médio a longo prazo (*outcomes*), pois tais resultados estão sujeitos à influência

---

<sup>119</sup> Diego Carneiro e Guilherme Irffi contextualizam o problema do risco moral no financiamento escolar e da distribuição de cota parte do imposto ICMS de Estados brasileiros para os Municípios: “Vale ressaltar que os gastos educacionais representam pelo menos um quarto da receita municipal, evidenciando assim o baixo retorno desse investimento em termos de votos. Essa conjuntura propicia o surgimento do risco moral, onde o recurso adicional devolvido aos Municípios é direcionado para áreas politicamente mais rentáveis em detrimento de setores estratégicos como a educação. Dessa forma, exigir contrapartidas, pode ser uma pré-condição para o correto direcionamento dos recursos em políticas de transferência dessa natureza. Assim, percebe-se que existe risco moral envolvido nas transferências dos recursos do ICMS aos Municípios, uma vez que os Estados não têm meios de acompanhar diretamente o comportamento dos mesmos, configurando a assimetria de informação. Uma alternativa é utilizar indicadores de resultados passíveis de serem influenciados pelo comportamento dos Municípios. No caso de desempenho educacional, a proficiência média em avaliações externas traduz, em parte, o esforço dos governos locais na aplicação desses recursos” (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 4).

de fatores fora do controle de um administrador público<sup>120</sup>. Os gestores públicos devem ser responsabilizados apenas por fatores sob seu controle. Condições baseadas em resultados (*outcomes*) difundem a aplicação da responsabilidade pelos resultados. Como as condições de concessão estão relacionadas ao desempenho da prestação de serviços em termos de qualidade de bens e serviços (*outputs*) e acesso, o administrador é livre para escolher o programa e as verbas necessárias (*inputs*) para fornecer resultados. Para alcançar esses resultados, a gestão enfrenta incentivos positivos para condições de concessão que incentivam mecanismos alternativos de prestação de serviços contratando, terceirizando ou simplesmente incentivando a concorrência entre provedores governamentais e não governamentais (SHAH, 2007, p. 12).

Nota-se que o resultado de longo prazo (*outcome*) somente se realizará se os produtos, bens, serviços e metas de curto a médio prazo da política pública (*outputs*) forem bem delineados e implementados. O sucesso da política pública é o grau em que consegue atingir os resultados planejados a longo prazo (*outcomes*), utilizando-se de indicadores de desempenho confiáveis.

Destacam-se os seguintes riscos no desenho e execução de uma política pública: a excessiva confiança nos indicadores de desempenho sem a presença de uma avaliação mais ampla; o uso de indicadores inapropriados; a má utilização dos dados; e o perigo da informação exagerada e sem seletividade. Indicadores errados podem ainda: prejudicar a política de *accountability* em uma democracia local; passar informações equivocadas aos eleitores; e minar os próprios objetivos políticos que esses sistemas de prestação de contas foram projetados para alcançar agente (KOGAN; LAVERTU; PESKOWITZ, 2016, 433).

A flexibilidade na definição e implementação do projeto é alcançada mediante uma mudança na ênfase, do monitoramento rigoroso dos insumos para o monitoramento dos resultados de desempenho e suas medições. O rastreamento do progresso em direção aos resultados esperados é feito por meio de indicadores negociados entre as partes contratantes.

---

<sup>120</sup> Há uma discussão polêmica acerca da responsabilização punitiva por metas de curto e médio prazo (*outputs*). No Brasil, a responsabilização de profissionais e gestores pelo não atingimento de metas educacionais teve sua discussão iniciada pelo projeto de lei (PL) 7.420/2006, de autoria da professora e ex-Deputada Federal Raquel Teixeira (PSDB/GO). Os projetos de lei nº 7.420/2006, 1.680/2007, 413/2011, 450/201 e 5.647/2013, fizeram menção à responsabilidade dos agentes públicos (profissionais da educação e gestores públicos) por infrações educacionais relacionadas ao desempenho dos alunos (IDEB), podendo caracterizar crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade. Considerando que o aumento da nota do IDEB pode ser utilizado como uma meta de curto e médio prazo (*output*), identificam-se 3 vertentes acerca de seu uso: 1) uma contrária à utilização do índice de forma vinculada às premiações e punições; 2) uma favorável à livre utilização do índice de forma vinculada às premiações e punições e; 3) uma intermediária, contrária à ideia de punições, mas favorável aos incentivos financeiros vinculados ao IDEB como parte da econometria das políticas públicas de educação (MASCARENHAS, 2020, p. 204). O presente trabalho adota o posicionamento intermediário.

Esse estabelecimento conjunto de metas e relatórios ajuda a garantir a satisfação do cliente continuamente, ao tempo em que cria parceria e propriedade nos projetos (SHAH, 2010, p. 6).

Segundo Anwar Shah, espera-se que o ambiente de incentivos produzido pelas transferências de resultado ou desempenho produza um paradigma de gerenciamento que enfatize a responsabilidade baseada em resultados para os cidadãos. O autor especifica alguns elementos comuns: 1. contratos ou acordos de programas de trabalho baseados em resultados pré-especificados, metas de desempenho e alocações orçamentárias; 2. empregos vitalícios substituídos por acordos contratuais flexíveis com especialização de tarefas; 3. flexibilidade gerencial, mas responsabilidade pelos resultados; 4. setor público como comprador, mas não necessariamente fornecedor de serviços públicos; 5. princípio da subsidiariedade, isto é, tomada de decisão do setor público no nível do governo mais próximo das pessoas, a menos que um argumento convincente possa ser feito para atribuição de nível federativo mais alto; 6. incentivos à eficiência de custos; 7. incentivos à transparência e prestação de serviços competitivos; 8. prestação de contas aos contribuintes (SHAH, 2010, p. 7).

Nos Estados Unidos da América, o programa *Race to the top* era um tipo de transferência intergovernamental orientada por desempenho ou resultados. Lançado pelo presidente Obama em 24 de julho de 2009, esse programa de US\$ 4,35 bilhões marcou uma nova parceria do governo federal na reforma da educação – envolvendo Estados, distritos e sindicatos para acelerar as mudanças e impulsionar melhorias.

O programa convidou os Estados a solicitarem financiamento, desde que se comprometam a implementar quatro reformas interconectadas principais, que são as seguintes: a) elevação de padrões: concordando em adotar padrões K-12 comparados internacionalmente (12 primeiros anos de ensino – educação primária e secundária como um todo); b) fechamento da lacuna de dados: estabelecer índices de dados para monitorar os avanços no desempenho dos alunos e a identificação de práticas instrucionais eficazes; c) melhoria da qualidade dos professores e diretores, especialmente nas escolas de alta pobreza, por meio de estratégias para recompensar e reter professores de primeira linha e punir os que tenham desempenho ruim; d) mudança de escolas com desempenho inferior, introduzindo reformas importantes para mudar a cultura escolar e substituir funcionários e diretores.

Como parte da elegibilidade para o programa de financiamento, o registro de cada Estado era examinado quanto à sua compatibilidade com o fornecimento de um ambiente progressivo para melhorar os padrões e o acesso à educação. Por exemplo, os Estados que limitarem rotas alternativas à certificação para professores e diretores ou limitarem o número de escolas *charter* estarão em desvantagem competitiva. Os Estados que proíbem

explicitamente vincular dados sobre desempenho ou crescimento de alunos a avaliações de diretores e professores serão inelegíveis para o subsídio até que eles mudem suas leis<sup>121</sup> (SHAH, 2010, p. 15-16).

No Brasil, destaca-se que a lei cearense nº 14.023/2007 é um exemplo de tal tipo de transferência, baseando o repasse de ICMS conforme o desempenho dos Municípios no Índice de Qualidade em Educação (IQE) e Índice de Qualidade em Saúde (IQS). Tal técnica de repasse de recursos, em verdade, é fruto de um complexo sistema envolvendo: órgãos e instituições públicas pertencentes a instâncias federativas distintas, responsáveis pela execução de políticas públicas e planejamento de metas e planos estratégicos na área da educação; sistemas de avaliações de ensino estaduais e federais; entes públicos estaduais responsáveis pelos cálculos e repasse das verbas; e instituições estatais com razoável grau de independência técnica e autonomia para avaliar a evolução no desempenho dos alunos da rede pública de cada Município do Estado.

As transferências intergovernamentais e os fundos de participação constituem instrumentos essenciais de eficiência nos gastos do Poder Público, mas devem possuir delineamentos claros e específicos. Por ser voltado aos fins do Estado Social Democrático de Direito, um sistema de repartição de receitas fiscais não é nem deve ser elaborado apenas para a divisão dos recursos de uma federação.

Nesse contexto de federalismo financeiro cooperativo, as técnicas de repasse de verbas possuem um papel fundamental na obtenção dos fins do Estado Social: redistribuem receitas e alocam recursos em serviços públicos e programas de governo por meio do fortalecimento da autonomia dos entes federados.

#### 2.4.7 Autonomia federativa, escolhas políticas e transferências intergovernamentais

---

<sup>121</sup> O RTTT era um fundo de aproximadamente 4.35 bilhões de dólares voltados para o desempenho educacional em cada Estado. Nas palavras de Patrick McGuinn: “*The legislation provided little detail on the purposes of the grants or the process for distributing them and thus gave wide discretion to the U.S. Department of Education. Secretary Duncan ultimately decided that the grants would be distributed through a competitive state application process which he called Race to the Top (RTTT). RTTT, along with related \$3 billion School Improvement Grant (SIG) and \$650 million Investing in Innovation (I3) funds for districts and non-profits, was intended to provide a major federal investment to support promising educational reforms, and to reward states and districts at the “intersection of courage, capacity, and commitment” in Duncan’s words (Education Week 2009). In 2009, the department announced that state applications would be graded on a 500-point scale according to the rigor of the reforms proposed and their compatibility with four administration priorities: improving teacher training, evaluation and retention policies; the development of common standards and assessments; developing better data systems; and the adoption of certain school turnaround strategies*” (MCGUINN, 2016, p. 395).

Como enfrentar a indução de comportamentos de gestores locais dentro de um sistema federativo regido pelo princípio da autonomia? A influência do ente central na gestão pública dos entes subnacionais por meio de subvenções e transferências fiscais não é algo particularmente único nem novo. Nos Estados Unidos, por exemplo, tal influência financeira ocorre em legislações de trânsito<sup>122</sup>, normas ambientais<sup>123</sup> e em casos referentes à prestação de serviços públicos sociais<sup>124</sup>.

A discussão sobre conflito entre a autonomia federativa e a concretização dos fins sociais do Estado é antiga e estava presente desde os primórdios do federalismo de cooperação. No Estado Social de Direito, sempre foi comum que o ente central tentasse mitigar autonomia dos entes subnacionais para aplicar medidas socioeconômicas intervencionistas no território nacional<sup>125</sup>. De qualquer forma, o federalismo cooperativo é cláusula pétrea na Constituição de 1988, não podendo ser abolido para a volta do Estado Unitário nem do federalismo dual. É o ensinamento de Heleno Taveira Torres:

Em vista desses importantes fundamentos, a Constituição não admite retrocesso quanto à opção pelo federalismo cooperativo, como nota evidente da rigidez da Constituição material. Por cláusula pétrea que define a identidade do Estado brasileiro, queda-se afastada qualquer tentativa de regresso à unidade, ou medida que confira prevalência da unidade central em detrimento da descentralização das competências legislativas ou ainda algum prejuízo à redução das desigualdades regionais ou à promoção do desenvolvimento equilibrado. O que se espera do federalismo cooperativo é a maior expansão de políticas que favoreçam a descentralização entre as unidades do federalismo, como forma de concretização dos fins constitucionais do Estado, observada sempre a unidade das políticas nacionais de

---

<sup>122</sup> Cass Sunstein e Stephen Holmes exemplificam um caso de intervenção do governo federal na política de trânsito dos Estados: “*For example, Congress has instructed the secretary of transportation to withhold funding from those states that have not yet abolished the right to ride a motorcycle without a helmet. This decision was based in part on a study made at Congress’s request of medical costs associated with motorcycle accidents, including the extent to which private accident insurance fails to cover actual costs*” (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 17).

<sup>123</sup> Abbe Gluck explica subsídios federais utilizados nos EUA para entes subnacionais baseados em proteção do meio ambiente: “*The first Federal Clean Air Act, enacted in 1963, provided grants to state and local air pollution control districts. Pub. L. No. 88-206, 77 Stat. 392 (1963). The first Federal Clean Water Act of 1948 (also known as the Federal Water Pollution Control Act) was “primarily based on state and local efforts*” (GLUCK, 2013, p. 1762)

<sup>124</sup> No contEstado programa norte-americano de assistência à saúde chamado “*Obamacare*”, uma das normas objeto de julgamento pela Suprema Corte dizia respeito ao condicionamento do recebimento de subvenções federais pelos Estados à adesão destes à expansão do programa “*Medicaid*”. Cita-se trecho da ementa: “*Chief Justice Roberts, joined by Justice Breyer and Justice Kagan, concluded in Part IV that the Medicaid expansion violates the Constitution by threatening States with the loss of their existing Medicaid funding if they decline to comply with the expansion*” (ESTADOS UNIDOS, 2012, p. 4).

<sup>125</sup> No início do século XX, ocorria o fenômeno político do *New Deal* nos Estados Unidos, caracterizado pelo implemento de uma série de políticas públicas econômicas e assistencialistas entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt. Willian Riker (1987, p.11), renomado cientista político americano, explica que o estatismo próprio do *New Deal* implicava que o governo federal deveria atuar livremente. Como o federalismo restringia o governo central por meio de conflitos entre os Estados e a nação, o ideal para o *new dealer* era buscar eliminar o federalismo. Por outro lado, os opositores defendiam que a finalidade liberal de proteger direitos de abusos estatais justificava limites como o federalismo e a tripartição de poderes.

desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais, sociais e econômicas (pelo financiamento centrífugo do federalismo cooperativo equilibrado) (TORRES, p. 53, 2014a).

Considerando o acesso à educação de qualidade, assistência à saúde, habitação e proteção ao meio ambiente como valores inerentes à dignidade da pessoa humana, não há como se defender um direito federativo à “inércia” de gestores em áreas sociais. O federalismo nada mais é que um instrumento do Estado Social Democrático de Direito, não sendo um fim em si. Nas palavras de Heleno Taveira Torres (2014a, p. 48): “Os fins do Estado são unitários, não admitem segregação”. As competências da Constituição Econômica brasileira – na busca da estabilidade, redistribuição de rendas e alocação de recursos – reclamam dos Estados e Municípios a execução de políticas sociais coerentes e voltadas à eficiência da atuação do Estado. A partir da Constituição Federal, afirmam-se objetivos, competências e funções a serem cumpridos estritamente pela unidade federativa, mas esta não pode se afastar dos objetivos de cunho unitário ou nacional. O Federalismo cooperativo financeiro gera obrigação de controle sobre o volume de recursos distribuídos pelas transferências constitucionais. No fim das contas, Estados e Municípios recebem tributos de entes alheios e pagos pelos contribuintes que, muitas vezes, sequer atuam ou residem no local. É razoável que os entes prestem contas com maior rigor e com transparência nacional, visto que a responsabilidade também é cooperativa. A descentralização mediante federalismo cooperativo impõe práticas de responsabilidade fiscal e efetiva transparência (TORRES, 2014a, p. 48-51).

O delineamento das transferências intergovernamentais deve estar pautado em três requisitos: a) associação entre custos tributários e benefícios gerados pela provisão de bens públicos por comunidade, resguardadas as necessidades de transferências redistributivas; b) mecanismos e critérios de transferências compatíveis com os objetivos desejados e incentivos ao alcance de metas fiscais; e c) equilíbrio fiscal ou metas sociais buscadas pelos governos (SILVA, 2009, p. 133).

Embora admita que um ou outro elemento entre em conflito na prática, Anwar Shah ainda adiciona as seguintes características necessárias das transferências intergovernamentais: 1. autonomia, ressaltando a independência e flexibilidade para que os governos competentes fixem suas próprias prioridades no exercício político; 2. *responsiveness*, pois a programação das transferências deve ser flexível o suficiente para acomodar mudanças imprevistas na situação fiscal dos recipientes das verbas; 3. previsibilidade, visto que o mecanismo das transferências deve assegurar certa previsibilidade do recebimento de receitas por meio de projeções plurianuais com tetos e possíveis flutuações anuais; 4. simplicidade, a alocação de

recursos de transferências e fundos deve ser baseada em elementos objetivos, controláveis pelo gestor e de fórmula de fácil entendimento; 5. garantia dos objetivos pretendidos pelo ente repassador de verbas; 6. *accountability* e prestação de contas dos resultados das transferências (SHAH, 2007, p. 15-16).

Os quatro elementos fundamentais à coordenação-harmonização de sistema federativo fiscal, segundo a doutrina, são: clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais; mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes; incentivo ao esforço fiscal; fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais. Adicionalmente, transparência e equilíbrio entre competências tributárias e competências legislativas e administrativas (exclusivas e compartilhadas) também são essenciais para o bom desempenho dos gastos dos governos e a boa prestação de serviços (SILVA, 2009, p. 133).

No tocante à “clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais”, verifica-se que o atual estágio do federalismo brasileiro demanda um maior investimento na transparência da relação “competências – responsabilidade – receitas”. Isso implica que sejam especificados, de maneira interligada e sistemática: a) a redefinição das ações e serviços que são deveres do Estado, com vistas ao cumprimento do vasto campo de direitos estabelecidos constitucionalmente; b) a natureza da competência aliada àquela ação ou serviço específico (exclusiva, compartilhada ou concorrente); c) a responsabilidade de cada ente federado na prestação de determinado serviço ou realização da ação; d) a origem das receitas necessárias à realização de cada despesa ou serviço (CAÚLA; MANZI, 2018, p. 325).

As transferências intergovernamentais não podem ser consideradas incompatíveis com o preceito da autonomia federativa, visto que não são as únicas fontes de renda dos entes subnacionais – que possuem competência para arrecadar tributos próprios. No entanto, tal constatação não elide a obrigação dos entes centrais dentro de uma federação (seja a União em relação a Estados e Municípios; seja os Estados em relação aos Municípios) de promoverem as transferências de forma republicana, democrática e direcionada aos fins do Estado Democrático Social de Direito. As transferências intergovernamentais, logo, devem seguir os limites políticos da Constituição da República, respeitando um grau razoável de autonomia, de um lado, e de cooperação do outro.

## 2.5 FEDERALISMO COOPERATIVO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

O tema das competências no Estado Federal é essencial para a compreensão das políticas públicas de educação. A compreensão da tensão entre poder central e as unidades periféricas, com suas atribuições e capacidades de financiamento, é pressuposto para compreender a organização do ensino público no Brasil e ao redor do mundo.

Aspectos fundamentais na área da educação previstos nas disposições da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) são indissociáveis da organização federativa da educação. Denota-se que, mesmo assegurando ampla liberdade de conteúdo e forma no oferecimento, para todos os níveis de ensino, impõe-se um padrão de controle sistemático e periódico das atividades públicas e privadas na área educacional em termos de qualidade. Quanto mais ampla a competência dos órgãos centrais, mais restrita será a dos órgãos periféricos, e maior o grau de centralização; inversamente, quanto maior a competência dos órgãos periféricos, menor a do órgão central, e maior o grau de descentralização (RANIERI, 2003, p. 362).

No tocante ao dever de o Poder Público oferecer uma política de educação de qualidade, a Constituição brasileira outorga competências materiais para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios, que deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (caput do artigo 211, da CF). Os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (artigo 211, § 2º, da CF), enquanto os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio (artigo 211, § 3º, da CF).

A União, por sua vez, organiza o sistema federal de ensino e o dos Territórios e financia as instituições de ensino públicas federais. Uma competência primordial da União é o exercício função redistributiva e supletiva em matéria educacional, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino do ensino nacional. Essa função redistributiva e supletiva da União é executada mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (artigo 211, § 1º, da CF)

No tocante à competência legislativa sobre educação, a Constituição Federal estabelece: (I) a competência privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/1988, artigo 22, XXIV), assim como (II) a competência concorrente da União e dos Estados para tratar dos demais temas relacionados à educação que não se incluam no conceito de diretrizes e bases (CF/1988, artigo 24). Há considerável concentração de competências legislativas nas mãos da União, ficando os Estados e Municípios limitados a suplementarem a matéria para atender a suas peculiaridades. A autonomia dos sistemas de ensino não significa independência nem soberania, porque se encontra condicionada por normas legais e constitucionais restrita a áreas previamente delimitadas. Aos entes subnacionais

é garantida, no entanto, ampla margem de liberdade para eleger os fins e os meios que julgar mais adequados à consecução das metas educacionais em seu território (RANIERI, 2003, p. 362- 365).

Destaca-se que, em matéria de diretrizes e bases da educação nacional, há competência normativa privativa da União; por outro lado, nos demais temas pertinentes à educação, haverá competência concorrente entre a União e os Estados. No caso de competências concorrentes em educação, incumbe à União dispor sobre as normas gerais aplicáveis à educação, e compete aos Estados tão-somente complementar tais normas de forma específica à sua realidade regional.

Segundo Luís Roberto Barroso, legislar sobre diretrizes e bases significa: “dispor sobre a orientação, sobre as finalidades e sobre os alicerces da educação”. No caso da ADI MC 5.537/AL, o ministro entendeu que a “liberdade de ensinar” e o “pluralismo de ideias” constituem diretrizes para a organização da educação impostas pela própria Constituição. De tal forma, competiria exclusivamente à União dispor a seu respeito. O Estado não pode sequer pretender complementar tal norma<sup>126</sup>.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a garantia de padrão de qualidade do ensino com o um dos princípios informadores da atividade educacional, ao lado da valorização dos profissionais do ensino, da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, dentre outros. Como visto, na mecânica do federalismo cooperativo a coordenação de ações é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses; em consequência, determinadas matérias, de relevância nacional, têm caráter principiológico, estendendo-se sua observância obrigatória e indistintamente a todas as pessoas de Direito Público envolvidas (RANIERI, 2003, p. 366).

Dentro do federalismo fiscal de cooperação, destacam-se os percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

---

<sup>126</sup> Segundo o ministro do Supremo: “Do mesmo modo, não há dúvida de que a regulamentação do tipo de educação apto a gerar ‘o pleno desenvolvimento da pessoa’ e a ‘promoção humanística do país’ integra o conteúdo de ‘diretriz da educação nacional’ e, portanto, constitui competência normativa privativa da União. É intuitivo, ainda, que a supressão de campos inteiros do saber da sala de aula desfavorece o pleno desenvolvimento da pessoa”. (ADI 5537 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 21/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 22/03/2017 PUBLIC 23/03/2017).

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (artigo 60 do ADCT) e seu antecessor, o FUNDEF<sup>127</sup>.

Há a determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As normas constitucionais que vinculam receitas referem-se ao financiamento do serviço público de educação, estabelecendo-se uma proporção que é de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo alguns entes da federação estabelecido percentuais mais elevados. O Plano Nacional de Educação, em sua Meta 20, prevê ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência dela Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (CONTI, 2014, p. 486).

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, em 1996, constituiu uma importante medida para a consecução da meta de universalização do ensino fundamental e melhoria das condições do trabalho docente. Posteriormente, em 2006, com a transformação do FUNDEF em FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento.

Criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e previsto na antiga redação do artigo 60, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) teve o papel inicial de organizar os gastos públicos no ensino básico fundamental por meio de subvinculações dos recursos previstos no artigo 212, da Constituição Federal. Havia inclusive a previsão de um mecanismo de equalização de gastos mínimos por aluno chamado Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMNA) Em relação ao VMNA, havia previsão constitucional nos §§ 3º e 7º do texto revogado do artigo 60 do ADCT:

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

---

<sup>127</sup> Nas palavras de José Maurício Conti: “Ver-se-á que em matéria educacional e financeira o Brasil adota um claro sistema de federalismo cooperativo, com partilha de encargos e receitas entre os diversos entes da Federação, voltados a prestar este serviço público de forma conjunta, com ações integradas, prestando-se o serviço de forma compartilhada e com recursos de todos os entes, mediante auxílio mútuo” (CONTI, 2014, p. 484).

No caso específico do FUNDEF, o VNMA foi utilizado como uma medida para equalizar o nível nacional de gastos por aluno. Evita-se, com tal medida, que as diferentes capacidades tributárias dos entes federados subnacionais acabem criando iniquidades insustentáveis na qualidade do ensino dos estudantes de diferentes locais. Em outras palavras, pode-se dizer o VNMA é um instrumento fiscal de efetivação do princípio da igualdade de ensino (inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal), garantia do padrão de qualidade na educação (inciso VII, do artigo 206, da Constituição Federal) e redução de desigualdades sociais e regionais (inciso III, do artigo 3º, e inciso VII, do artigo 170, da Constituição Federal). Cita-se ainda o § 1º, do artigo 211, da Constituição Federal, que trata especificamente sobre o instituto da equalização fiscal na educação pública básica:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

O FUNDEF, historicamente, representou um maior disciplinamento dos recursos vinculados para a educação pública básica. Para efeito de destinação do financiamento, foram criados inclusive os Conselhos de Controle Social. O seu sucessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB EC 53/2006) acabou preservando vários pontos positivos do FUNDEF e adicionou outros. O novo fundo teve os seguintes pontos positivos: ampliou sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades; dispôs prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público; explicitou em valores pecuniários a complementação da União; aperfeiçoou os Conselhos de Controle do Fundo; reiterou a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino (CURY, 2007, p. 848).

Os fundos asseguraram, assim, recursos vinculados à educação básica, com origem nos impostos e transferências governamentais a Estados e Municípios, de forma progressiva<sup>128</sup>. Destaca-se que não há somente um FUNDEB no território brasileiro, mas tantos quantos são os

---

<sup>128</sup> Ao analisar as receitas vinculadas à educação e saúde, especialmente o SUS e o extinto FUNDEF, Anwar Shar declara que o Brasil adota um dos mais notáveis programas de padrões mínimos nacionais de subvenção para a educação e a saúde (SHAH, 2007, p. 40).

Estados-membros da federação<sup>129</sup>. O FUNDEB avançou consideravelmente em relação a seu antecessor, prevendo um aumento da participação da União, Estados e DF no fundo e criando o salário-educação<sup>130</sup>.

Estudos empíricos demonstram que o FUNDEF cumpriu a meta de ampliar a municipalização do ensino fundamental, aumentando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso nessa etapa escolar. Aumentaram-se os recursos para os Municípios de todos os Estados da federação, principalmente na região Nordeste, ao tempo em que houve um grande crescimento da rede municipal, principalmente da 1ª a 4ª séries, mas também na 5ª a 8ª séries. A lógica do “dinheiro segue a matrícula” obrigou a uma maior responsabilização dos entes federativos pela ampliação de vagas. Os bons resultados do FUNDEF ficaram evidentes uma vez que se manteve boa parte de suas diretrizes na criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cujo objetivo era levar a universalização ao ensino médio e à educação infantil (ABRUCIO, 2010, p. 63).

Os valores utilizados no financiamento da educação pública sofrerão, no entanto, limitações consideráveis nos próximos anos. Com a emenda constitucional 95 de 2016, foi instituído o “Novo Regime Fiscal” no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, limitando o aumento de despesas públicas da União por vinte anos. O artigo 110 do ADCT dispõe que, no âmbito da União, os valores calculados para aplicação dos percentuais mínimos de receita fiscal nos serviços de saúde (§ 2º, do artigo 198, da CF) e no desenvolvimento do ensino (artigo 212, da CF) serão limitados pelo crescimento da inflação. Somente o tempo dirá como essa norma constitucional afetará na qualidade dos serviços públicos sociais prestados<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> O artigo 60, do ADCT, em seu inciso I, determina “a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil”.

<sup>130</sup> Previu-se a elevação da participação de 15% para 20% dos impostos de competência dos poderes públicos federal e estaduais que compõem a cesta do fundo, o que representa 80% do mínimo constitucional a ser aplicado em educação básica por Estados e Municípios. Além disso, a partir de 2003, com a Lei Federal nº 10.832, foi alterada a sistemática de distribuição de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação de forma a favorecer os Municípios (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 83).

<sup>131</sup> Segundo a exposição de motivos da PEC que originou a emenda: “Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, s.p).

Ao lado do sistema de transferências adotado pelo FUNDEF/FUNDEB, foram criados instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica. O governo federal instituiu o índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB –, exatamente com a função de avaliar o desempenho dos alunos em uma prova de desempenho em matemática e língua portuguesa, bem como na taxa de aprovação para cada escola pública (DINIZ, 2012, p. 70).

A distribuição de recursos feita pelo FUNDEB e FUNDEF, contudo, responde à questão da cobertura da rede de ensino, não havendo indicadores referentes à eficiência e à efetividade da política em aspecto de qualidade de ensino. A universalização do acesso ao ensino não foi acompanhada de instrumentos que possibilitem aos fundos melhorar a qualidade do gasto da educação no Brasil. “Basta acompanhar os dados do Ideb para ver que há outros fatores, além da equalização orçamentária, que devem afetar o processo educacional e seu impacto sobre os alunos” (ABRUCIO, 2010, p. 64).

Um outro importante legado dos anos 90 foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no qual o MEC assume um protagonismo compartilhado no planejamento da educação juntamente com os poderes públicos dos outros entes federativos. Nesse Plano, metas objetivas são tomadas a partir de informações e dados trazidos pelas avaliações e indicadores feitos há 10 anos na educação básica. Essas metas, pactuadas por adesão com os entes federativos, terão o seu foco voltado para a aprendizagem e seus resultados com apoio na formação continuada. Resultados satisfatórios terão incentivos e resultados insatisfatórios terão o cuidado governamental para superação das deficiências (CURY, 2007, p. 848)

Além de tais modalidades de financiamento, há a possibilidade de cada Estado direcionar a distribuição de ICMS aos Municípios conforme dados educacionais. O ICMS Educação é uma fonte diversa de custeio: sua autorização constitucional reside no do artigo 158, parágrafo único, II, da Carta Magna. Tal instrumento de custeio da educação é um avançado mecanismo da Constituição Financeira, aprimorando a capacidade de cooperação federativa entre os entes para atingir os fins do Estado Democrático de Direito. Os Municípios, conforme o artigo 30, da Constituição Federal, possuem a competência privativa de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Unindo os dois dispositivos normativos, tem-se um exemplo claro do dever de federalismo cooperativo na área da educação pública.

### 3 ICMS EDUCACIONAL E FINANÇAS INTERGOVERNAMENTAIS <sup>132</sup>

No plano constitucional, andam juntos o princípio federativo e o princípio da autonomia municipal, verdadeiros eixos que sustentam o Estado brasileiro. Destaca-se que os Municípios brasileiros possuem um tratamento diferenciado com relação às demais federações (artigos 1º, 19 a 30, entre outros, da C.R.) – detendo um grau de autonomia constitucional inexistente em outros cantos do mundo. “Além do que, no Brasil, independente do que proclamam os puristas, os Municípios integram a Federação” (HORVATH, 2019, p. 579). A previsão constitucional, no entanto, pode não ser correspondida na realidade de fato, em que a maioria dos Municípios não possui autonomia financeira para efetivar os serviços públicos previstos nos artigos 23 e 30, da Carta Magna.

No financiamento da educação, os dois principais objetivos buscados são: a equidade de acesso ao ensino de qualidade (artigo 206, I e VII, CF) e a eficiência (artigo 37, caput, CF) na gestão educacional e alocação de verbas no ensino público. O problema reside na busca pela harmonia entre equidade e eficiência, que não raramente entram em conflito.

Segundo o economista James Heckman, equidade e eficiência são tradicionalmente vistas como metas concorrentes. Pode-se ser justo na elaboração de uma política pública, mas muitas vezes o que é justo não é economicamente eficiente. Por outro lado, o que é eficiente pode não ser justo. Tais fatos não impedem, no entanto, que certas políticas sejam justas e economicamente eficientes – promovendo equidade e desenvolvimento econômico (HECKMAN, 2011, p. 31)<sup>133</sup>.

O ensino público escolar é extremamente dependente de recursos financeiros públicos. O controle público sobre o uso destes recursos é um problema importante a ser considerado. Além disso, o financiamento público é instável, interferindo na gestão da educação pública. Outra questão que deve ser ressaltada é que o financiamento não é apenas uma questão técnica; é igualmente uma questão ideológica. Os partidos políticos em diversos países podem ter várias posições nesse sentido. Cada um reflete uma abordagem diferente à educação: para alguns, o sistema educativo deveria seguir um modelo de mercado; para outros, um modelo de serviço

---

<sup>132</sup> Os itens 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.9.2 e 3.9.3 foram baseados no artigo: “MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho - eficiência e equidade na gestão da educação pública”, aceito para publicação na Revista de Direito Brasileira, 2020 (no prelo).

<sup>133</sup> Nas palavras de James Heckman: “*Traditionally, equity and efficiency are viewed as competing goals. One can be fair in devising a policy, but it often happens that what is fair is not economically efficient. Conversely, what is efficient may not be fair. Thus a cut in the tax rate on capital gains promotes economic efficiency by stimulating investment; it is not fair because it mainly benefits the rich. What is remarkable is that there are some policies that both are fair—i.e., promote equity—and promote economic efficiency. Investing in the early years of disadvantaged children’s lives is one such policy*” (HECKMAN, 2011, p. 31).

público. O grau em que os princípios do mercado são estabelecidos pode ser visto a partir de uma série de indicadores como: o grau de diversidade nas escolas e o escopo de competição entre elas; seu grau de autonomia; grau de transparência nos resultados da educação; e ação do governo em lidar com as escolas que estão abaixo do padrão. Por trás de qualquer estratégia financeira, há uma opção ideológica. A opção está particularmente relacionada com: os princípios considerados fundamentais para a educação e priorizados em todas as medidas práticas da política educacional do governo; o modelo e a função do Estado na educação; e o modelo e função da instituição de ensino (FERRER, 2002, p. 115-131).

Nota-se que a noção de eficiência, competição, desempenho e alocação de recursos possui relação intrínseca com os princípios que regem o mercado (capital educacional). A equidade, por sua vez, volta-se para a efetivação de justiça social (educação enquanto desenvolvimento das capacidades humanas). Tentar harmonizar essas duas vertentes é uma tarefa complexa. Apesar de ser uma tarefa complexa tal harmonização, é possível que uma política pública seja economicamente eficiente e socialmente inclusiva.

A Constituição Federal, no inciso II, do artigo 155, outorgou aos Estados e Distrito Federal a competência tributária para instituir impostos sobre “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”. O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é marcado principalmente pelas seguintes características: não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro ente federativo; a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação, não implica crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes e acarreta a anulação do crédito relativo às operações anteriores; pode ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

A Constituição Federal determina, em seu artigo 158, inciso IV, que 25% do produto da arrecadação do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) pertence aos Municípios, conforme critérios constitucionais e infraconstitucionais. Segundo Roque Antonio Carrazza, os mencionados preceitos constitucionais e complementares investem os Municípios do direito subjetivo de exigir dos Estados, rigorosa e exatamente, as importâncias que lhes cabem à guisa de participação no produto da arrecadação do ICMS (CARRAZZA, 2013, p. 792).

Há de se fazer uma observação importante: é possível que algumas técnicas de participação na arrecadação de impostos sejam substancialmente modificadas ou até extintas com a reforma tributária a ser votada no Congresso Nacional em 2020. A reforma gira em torno de duas propostas de emenda à Constituição: a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019. Em suma, o ICMS passaria a ser IBS (imposto sobre bens e serviços) e seguiria lógica parecida com a do IVA (Imposto sobre Valor Agregado) – tributo cobrado em vários países do mundo. Nas duas propostas de emenda, a alteração do sistema constitucional tributário tem como principal objetivo a simplificação e a racionalização da tributação sobre a produção e a comercialização de bens e a prestação de serviços – base tributável atualmente compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, não se nega a importância de ainda assim enfrentar o tema relacionado ao ICMS Educacional por duas razões: 1) há a possibilidade de permanência de alguma forma de discricionariedade legislativa estadual no repasse de receita de impostos aos Municípios<sup>134</sup>; e 2) ainda se assim não fosse, é crucial entender o sistema de financiamento escolar vigente para discussão dos próximos passos da educação pública.

De qualquer forma, voltando à questão da repartição de ICMS conforme lei estadual, ressalta-se a importância do direito financeiro para dar o melhor *design* possível aos incentivos objeto de lei estadual. Segundo Estevão Horvath: “Costuma-se compreender o Direito Financeiro como abrangendo 1) as receitas públicas, 2) a despesa pública, 3) o orçamento e 4) o crédito público” (HORVATH, 2014b, p. 171). Dessa forma, deve-se ter em mente a constante influência da ciência das finanças públicas sobre o legislador financeiro, destacando-se a impossibilidade da cisão entre finanças e direito<sup>135</sup>. Para se compreender a partilha de receita de ICMS (assim como as demais partilhas de receita tributária entre entes federativos), deve-se haver uma noção da unidade do fenômeno financeiro. Isso porque diversas questões ocorridas

---

<sup>134</sup> Um dos textos discutidos (a PEC 45/2019) substitui o parágrafo único do artigo 158, da Constituição, que passaria a adotar a seguinte redação: “Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso V do caput deste artigo, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - oitenta e quatro inteiros e vinte e seis centésimos por cento pertencerá ao município de destino do bem ou serviço, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 155, § 7, VII; II - quinze inteiros e setenta e quatro centésimos por cento serão repassados de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. Ainda haveria, de acordo com o art. 161, V, lei complementar pode autorizar a distribuição de até 10% da arrecadação distribuída com base no princípio do destino com base na população dos Municípios” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, s.p.).

<sup>135</sup> Sobre a correlação entre finanças, de um lado, e o direito financeiro e tributário do outro, Estevão Horvath explica: “Existe, inegavelmente, autonomia entre o Direito Tributário e o Financeiro em relação às Ciências das Finanças: os primeiros pertencem ao universo jurídico; e a segunda, ao extrajurídico. A Ciência do Direito Tributário, assim como a Ciência do Direito Financeiro e a Ciência das Finanças, utilizam, cada qual, seu próprio instrumental e métodos particulares. Contudo, em última análise, todas elas integram a realidade em que vivemos e não existiriam fora dessa realidade, o que acarreta, forçosamente, a sua influência recíproca. Para o Direito importa saber até que ponto a influência da Ciência das Finanças foi assimilada pelo legislador (e se o foi)” (HORVATH, 2014b, p. 175).

durante a arrecadação de receitas afetam: a atividade financeira da entidade que arrecada; a atividade financeira da entidade que recebe sua cota; e, conseqüentemente, os serviços públicos essenciais que dependem dos recursos para realizarem-se. Fala-se aqui em unidade do “fenômeno financeiro” ou da atividade financeira do Estado.<sup>136</sup>

Nos investimentos em educação, a visão da atividade financeira do Estado deve abarcar não somente aspectos políticos e jurídicos, mas igualmente econômicos, sociais e (acima de tudo) educacionais<sup>137</sup>. Daí porque se acredita que um estudo minimamente satisfatório do ICMS Educacional deve conter conceitos e dados de inúmeras áreas de subáreas da ciência – especialmente os estudos de economia aplicada. Aliomar Baleeiro leciona que o estudo da Ciência das Finanças pura revela verdades e fatos, como as causas do aumento contínuo das despesas públicas ou do encarecimento das mercadorias – isso sem que haja qualquer juízo de valor ou reprovação. A Política Financeira, no entanto, possui objetivos morais e políticos, utilizando as verdades e teorias da Ciência das Finanças para aconselhar diretrizes políticas e medidas para alcançar determinados fins (BALEEIRO, 2010, p. 33). Daí porque é necessário, em um primeiro momento, conhecer os estudos empíricos de impactos de políticas de financiamento na área da educação para, num segundo momento, utilizá-los para aconselhar novos modelos de política de financiamento escolar – acoplando a tais modelos objetivos morais e políticos presentes na Constituição Federal e em documentos internacionais.

Utilizando conceitos técnicos dos capítulos anteriores, este último capítulo trata do problema principal de pesquisa: Quais os modelos de ICMS Educacional que podem auxiliar na melhora dos padrões de qualidade da educação pública básica?

Após algumas considerações a situação dos Municípios brasileiros, o critério de partilha do valor adicionado fiscal (VAF – artigo 158, parágrafo único, I, CF) e a legislação estadual de partilha de ICMS, o ICMS Educacional é tratado de forma comparada entre os Estados do Ceará e Minas Gerais (artigo 158, parágrafo único, II, CF). Tal critério é utilizado nos Estados do Amapá, Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco e Ceará. Não se foca,

---

<sup>136</sup> Estevão Horvath explica o conceito de “fenômeno financeiro”: “Importa ressaltar, por outra parte, a unidade do ‘fenômeno financeiro’, muito embora ela se exteriorize de forma multifacetada. Utiliza-se aqui a expressão ‘fenômeno financeiro’ como sinônima de ‘atividade financeira (do Estado)’, ou seja, aquela desempenhada visando a obtenção, gestão e gasto dos recursos públicos. Reportando-se à unidade do fenômeno financeiro, Rodriguez Bereijo, equiparando-a à conexão entre as receitas e os gastos, entende ser essa unidade trazida por um critério teleológico: o do ‘fim das normas e o interesse juridicamente protegido’” (HORVATH, 2019, p. 578).

<sup>137</sup> Horvath ressalta a importância de uma visão completa da atividade econômica do Estado: “A visão que se queira ter da atividade financeira do Estado, para ser completa, deve abarcar aspectos políticos, iniludivelmente, além de sociais e econômicos. Todos esses aspectos são analisados pela Ciência das Finanças. Não obstante, não se deve confundir essa percepção com aqueles fenômenos propriamente ditos, isto é, em razão da complexidade destes, que abrangem aspectos políticos, econômicos e sociais, não se lhes podem equiparar aos fenômenos econômicos *stricto sensu*” (HORVATH, 2014b, p. 170).

empiricamente, no estudo de ICMS Educacional dos Estados do Amapá, Alagoas e Pernambuco, em razão de insuficiência de estudos de impactos em tais Estados (embora a legislação deles seja tratada em momento posterior).

No caso, restringe-se o estudo aos impactos das legislações de Minas Gerais e Ceará, na medida em que há uma quantidade mais segura de estudos feitos sobre ICMS Educação em tais Estados. Entre o período de 1995 a 2017, as legislações de financiamento da educação básica dos dois Estados são analisadas, em especial as leis estaduais mineiras nº 12.040/1995 e nº 18.030/2009, e as leis estaduais cearenses nº 12.612/1996 e nº 14.023/2007. Posteriormente, são feitas: reflexões acerca dos modelos de repasse; explicações acerca dos fundamentos das finanças educacionais; os limites do financiamento baseado em financiamento escolar; e, por fim, algumas propostas de novos modelos.

### 3.1 MUNICÍPIOS BRASILEIROS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Segundo a avaliação da PISA (*Program for International Student Assessment*), feito pela OCDE para os exercícios de 2015-2016 (OCDE, 2015), o Brasil ficou na 63ª posição da lista geral com 70 países. O País, na última avaliação de 2018-2019, continuou estagnado nas últimas posições (OCDE, 2018). Ressalta-se, ainda, que, conforme relatório do Tribunal de Contas da União datado de 2018 (TCU, 2018), corre-se o risco de não cumprir 70% das metas até o final da vigência do plano nacional de educação (que será em 2024).

Os indicadores da educação pública brasileira em geral revelam um ensino público muito deficiente, fruto de uma histórica negligência do Poder Público. Especialmente, no ensino fundamental, apresentam-se resultados muito baixos, frutos de um processo histórico seletivo, elitista e marcado por uma cultura de descontinuidade administrativa nas políticas educacionais dos governos (CURY, 2007, p. 847).

Destaca-se que o financiamento da educação é estudado em um contexto de extrema dependência dos Municípios em relação a auxílios financeiros recebidos pelos Estados e União. Tal fato somente reflete a sua fragilidade dentro da esfera do federalismo fiscal. Por outro lado, o rol de competências constitucionais administrativas dos Municípios é expressivo nas áreas sociais. Para se ter ideia da dependência dos Municípios em relação a repasses financeiros recebidos pelos Estados e União, estima-se que tais verbas ultrapassem, em média, 70% da receita fiscal municipal (AFONSO; ARAÚJO, 2006, p. 394).

Embora seja evidente a fragilidade dos Municípios dentro do federalismo fiscal, seu rol de competências constitucionais administrativas é expressivo nas áreas sociais. Conforme

dados do INEP (2018), com 10,4 milhões de alunos, a rede municipal tem uma participação de 68,0% no total de matrículas dos anos iniciais e concentra 83,3% dos alunos da rede pública. Diante dessas questões, há quem defenda que a posição dos Municípios no pacto federativo seja meramente ilusória e prejudicial à prestação de serviços públicos essenciais, considerando os enormes custos sociais das competências constitucionais<sup>138</sup>.

Considerando essa dependência fiscal, não é uma surpresa o papel fundamental do repasse legal de ICMS para o desenvolvimento e sobrevivência administrativa dos Municípios. Há ainda a questão das disputas intermunicipais por verbas de ICMS, considerando que mais recursos para um Município implica menos para outro. Segundo Fernando Facury Scaff e Alexandre Coutinho da Silveira: “Em linguagem popular, poder-se-ia dizer que se trata do ‘efeito lençol curto’, pois mais dinheiro para um ente federativo implica menos para outro” (SCAFF; SILVEIRA, 2019, p. 525).

José Mauricio Conti relata que os Municípios brasileiros vivenciam situação financeira complicada, em que as receitas oriundas de arrecadação própria, somadas às transferências intergovernamentais automáticas, geralmente financiam, no máximo, suas despesas correntes. Segundo o autor, as políticas públicas fundamentais, como de educação e saúde, são basicamente financiadas pelos sistemas de transferências intergovernamentais próprios de cada setor – tornando os Municípios dependentes desses recursos transferidos para conduzir as referidas políticas públicas (CONTI, 2017, p. 315).

Nas últimas décadas, houve um crescimento exponencial do número de matrículas efetuadas nas redes municipais de ensino<sup>139</sup>. Tendo em vista a importância do Município na gestão pública, são imprescindíveis para desenvolvimento da educação: a maior aproximação dos gestores públicos com os administrados (reduzindo as instâncias políticas); a interação entre

---

<sup>138</sup> “Dessa forma, revela-se extremamente injusto o federalismo fiscal brasileiro, isso porque o rol de competências administrativas dos Municípios é expressivo e, com ele, mais medonho ainda são os custos das prestações públicas relacionadas a essas competências. Então, o pacto federativo cooperativo não passa de uma ilusão constitucional brasileira. Aliás, nem é preciso adentrar na teorização sobre os movimentos físicos do federalismo brasileiro para pontuar que, independentemente da concentração ou descentralização da soma do poderes e das competências dos entes políticos, a dinâmica do federalismo fiscal, por si só, já expressa, sem medo de errar, que modelo de Estado Federal é o brasileiro, a saber, o pacto federativo opositivo” (CAVALCANTE; LIMA, 2015, p. 141).

<sup>139</sup> Essa mudança decorre também da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): “Ao observar-se o número de matrículas por esfera de governo no Brasil, percebe-se que as posições dos Estados e dos Municípios inverteram-se no período. Antes do Fundo os Municípios respondiam por menos de 40% das matrículas e, em 2006, respondem por pouco mais de 60%. Em todos os Estados o percentual de matrículas municipais avançou, alcançando quase 77% no Nordeste – região com maior percentual de matrículas em rede municipal – e 46% no Centro-Oeste – região do país na qual a rede estadual é ainda mais presente. A taxa de escolarização líquida nos mostra que o país de fato avançou rumo à universalização desse nível de ensino, uma vez que a taxa nacional variou quase 10% no período - de 85,4% para 94,8%. A região nordeste foi a que mais avançou, saindo de um patamar de 76,1% para 93,4% em 2006.” (FRANZESE, 2010, p.110).

a comunidade e os agentes públicos municipais; e a participação mais ativa das famílias na gestão do ensino público<sup>140</sup>.

Ao lado dessa dependência econômica de recursos repassados pelos Estados e pela União, os Municípios ainda sentem o peso de incentivos fiscais de impostos estaduais e federais em suas receitas (decrécimo em suas cotas de ICMS e FPM, por exemplo). São os chamados “incentivos com o chapéu alheio”. Cuida-se de problema decorrente da competência tributária plena dos entes federativos, que podem conceder incentivos tributários e somente estão limitados pelas normas constitucionais e algumas normas infraconstitucionais (leis complementares, leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios etc.). Tal competência legislativa tributária plena, independe, em tese, da vontade dos entes federativos que recebem parte do produto da arrecadação do tributo<sup>141</sup>.

No tocante aos limites dos incentivos fiscais e de seus impactos sobre partilhas obrigatórias de receitas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem tratando a questão de forma bastante casuística. Por exemplo, o tratamento dado aos Estados que condicionam o repasse de ICMS a determinado programa de benefício fiscal (diferimento tributário) não é dado à União quando esta deduz da base de cálculo do FPM os valores renunciados a título de incentivos fiscais. No primeiro caso, entende o STF que “a retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos Municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias”<sup>142</sup>. Tal decisão foi uma reafirmação da Súmula 578 do STF, que, referente ao ICM (da Carta de 1967/1969), aplica-se ao atual ICMS. A súmula proíbe os Estados de: “a título de

---

<sup>140</sup> Em 2015, o Ministério da Educação (MEC) divulgou o resultado do Exame Nacional do Ensino Médio e o ranking de escolas. Pelo resultado, a escola Augustinho Brandão, do município de Cocal Alves/PI, alcançou a média de 553,93 na prova objetiva, a maior do país entre as escolas de estudantes de baixa renda. A média a deixou com a quinta colocação entre todas as escolas públicas do Estado do Piauí, sendo que as quatro primeiras são todas instituições públicas federais. Seu sucesso é fruto de esforços e conscientização da própria comunidade local em prol dos alunos (UOL, 2014, s.p).

<sup>141</sup> É, inclusive, o texto do artigo 6º, do Código Tributário Nacional: “A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei. Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos” (BRASIL, 1966). Segundo Estevão Horvath: “Cuida-se de dispositivo totalmente despiciendo, a uma porque o que diz se deduz do sistema jurídico constitucional; a duas, competência é matéria de Constituição e não de legislação infraconstitucional” (HORVATH, 2019, p. 582).

<sup>142</sup> O precedente do STF precursor de tal entendimento foi o RE 572762, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julg. 18.06.2008, Repercussão Geral - DJe-167 05.09.2008. Nesse sentido: RE 861.964 AgR, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16.08.2016; RE 804.412 AgR, de Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 19.04.2017; RE 804.685 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 22.09.2014; RE 824.353 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 22.09.2015; RE 831331 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 28.04.2015; RE 922.537, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, 05.02.2018.

ressarcimento de despesas, reduzir a parcela de 20% do produto da arrecadação do imposto de circulação de mercadorias, atribuída aos Municípios, pelo artigo 23, § 82, da CF".

No segundo caso (redução da base de cálculo do FPM), a Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da renúncia de receitas, pela União, por meio de concessão de benefícios e isenções fiscais regulares, que diminuam o produto de sua arrecadação, impactando, no montante a ser entregue aos Municípios, conforme artigo 159, I, da Constituição.<sup>143</sup> Independentemente do posicionamento crítico a respeito de tais precedentes<sup>144</sup>, há de se reiterar a fraqueza dos Municípios dentro do sistema federativos, podendo sofrer transgressões em sua autonomia financeira tanto em razão de atos dos Estados, quanto em razão de atos da União.

Os Municípios possuem inúmeras vulnerabilidades que acarretam a ineficiência na provisão de bens e serviços públicos. A gestão de muitos programas sociais depende da capacidade das prefeituras de alocar recursos de acordo com as regras e objetivos dos programas federais. A efetividade da administração municipal depende ainda do planejamento, da qualificação de funcionários para novas atividades e do uso racional de recursos financeiros e capital (OLIVIERI *et al.*, 2018, p. 171-172).

Alguns Municípios possuem problemas estruturais que obstam o fornecimento de serviços públicos de qualidade – razão pela qual necessitam de auxílios das demais esferas do governo. Estudos empíricos, feitos na primeira década dos anos 2000, sobre as quatro áreas estratégicas de gestão (finanças, capital e infraestrutura, pessoal e tecnologia da informação) apontavam como principais problemas da administração municipal: baixa institucionalização (ausência de uma secretaria exclusiva para gestão financeira e de recursos humanos); baixos níveis de qualificação profissional dos funcionários (ausência de treinamento e qualificação em finanças e baixo nível educacional dos funcionários nas áreas de capital e infraestrutura)<sup>145</sup>; atraso na área de tecnologia da informação (internet precária e outras deficiências estruturais na informatização do serviço) e falta de planejamento (ausência de planos de longo prazo para

---

<sup>143</sup> RE 705423, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julg. 23/11/2016, Repercussão Geral, DJe 02.02.2018, pub. 05.02.2018.

<sup>144</sup> Sobre a questão, Estevão Horvath expõe algumas reflexões: “Deveras, se a competência para tributar é de um determinado ente da federação, a ele compete também, dentro das balizas constitucionais, promover desonerações, sem que outro ente se oponha quanto a isso. Isso não significa, contudo, que os Municípios (Estados e Distrito Federal também) se vejam simplesmente privados das receitas a que teriam direito caso as mencionadas desonerações concedidas pela União não tivessem acontecido. Quer-se com isso dizer que, a nosso ver, têm as pessoas políticas que recebem as transferências (constitucionalmente) obrigatórias direito a algum tipo de compensação pela perda desses recursos, tão necessários na federação brasileira” (HORVATH, 2019, p. 592-593).

<sup>145</sup> Um exemplo dado no estudo diz respeito ao grau de escolarização dos servidores municipais: “Quão preparados são os funcionários ligados à área de gestão financeira? Em geral, nota-se ampla discrepância regional. A pior situação é a de Alagoas, em que cerca de um em cada cinco funcionários tem apenas até o nível fundamental. Por outro lado, cerca de 50% dos ocupados na prefeitura do Rio de Janeiro e do Paraná possuem ao menos nível superior” (VELOSO *et al.*, 2011, p. 27).

tecnologia da informação e ausência de planos de carreira e salário) (VELOSO *et al.*, 2011, p. 24-37).

Os problemas na gestão municipal são tão significativos que há pesquisas que indicam que falhas na administração são mais recorrentes e danosas às políticas públicas educacionais que os próprios atos de corrupção. Uma pesquisa coordenada pela professora da USP Cecília Olivieri analisou a implementação de programas federais de educação nos Municípios por meio da análise estruturada de textos dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU) do ano de 2014. O objetivo do estudo era analisar os problemas que afetam a gestão de programas federais em Municípios. A principal conclusão apontou que era preciso aumentar a atenção de pesquisadores e gestores para questões relativas à qualidade da gestão municipal, pois elas afetam mais frequentemente a implementação das políticas do que problemas de corrupção. Ao analisar os dados, os pesquisadores identificaram que 610 (70%) dos registros eram problemas relacionados à má administração, enquanto 256 (30%) estavam relacionados a evidências de fraude. Portanto, a frequência de problemas relacionados à má administração é maior do que os relacionados à fraude (OLIVIERI *et al.*, 2018, p. 170-173).

As falhas administrativas apontadas pelo estudo não eram apenas formais, mas problemas na implementação de ações e problemas relacionados a produtos ou serviços oferecidos à população. Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os problemas referiam-se ao armazenamento de alimentos em ambientes inadequados para merenda escolar, ausência de nutricionista e falta de informações nutricionais nos cardápios. No tocante ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), constatou-se falha na distribuição de livros nas escolas ou distribuição tardia. No Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), percebeu-se o precário estado dos veículos que transportam os alunos (más condições ou superlotação).

Na aplicação das verbas do FUNDEB, por sua vez, constatou-se o não cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais, existência de professores leigos, violação do piso salarial e não aplicação de no mínimo 60% na remuneração dos professores. Segundo os pesquisadores, a gestão precária, os controles internos falhos e a falta de profissionalização dos servidores públicos em áreas estratégicas aumentam a probabilidade de ocorrência de irregularidades e fraudes. Em outras palavras, o combate à corrupção também depende de melhorias na gestão, e não apenas em áreas dedicadas à prevenção e repressão de fraudes (OLIVIERI *et al.*, 2018, p. 174-176).

As dificuldades e irregularidades administrativas no âmbito da gestão municipal devem ser enfrentadas dentro do sistema de federalismo cooperativo. Os membros da federação

brasileira atuam conforme duas diretrizes básicas nas políticas públicas sociais: a cooperação e coordenação. Na cooperação, nenhum ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. A coordenação, por sua vez, é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos – a decisão comum é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. Na prática, isso implica que a União e Estados devem encontrar formas de auxiliar Municípios na criação, execução e monitoramento de políticas públicas comuns. Ressalta-se que um dos aspectos essenciais do federalismo cooperativo é criar mecanismos e procedimentos para melhorar a gestão municipal de programas sociais – isso em um aspecto promocional (por meio de incentivos) e não apenas repressivo (por meio de punições).

Para agravar a dificuldade da gestão financeira municipal, há o critério do valor adicionado fiscal (VAF) para repasse de cotas de ICMS para os Municípios. Tal critério, designado para simular a capacidade de arrecadação que cada Município teria se pudessem tributar a circulação de mercadorias e serviços (ICM), acabou criando diversas distorções na prática, conforme será visto no tópico seguinte.

### 3.2 O CRITÉRIO DO VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) PARA REPASSE DE COTAS DE ICMS

Três quartos, no mínimo, do montante da arrecadação de ICMS devido aos Municípios deverão ser creditados na proporção do valor adicionado fiscal (VAF) nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios. Tal técnica de repartição de ICMS configura uma transferência intergovernamental automática (ou obrigatória), independentemente de decisões discricionárias de autoridades estaduais. Não há discricionariedade na forma com que Estados distribuem tais verbas de ICMS, devendo necessariamente obedecer aos critérios de valor adicionado fiscal previstos na Lei Complementar Federal nº 63/90.

O repasse de ICMS conforme VAF surge exatamente no contexto de avaliação da inconveniência de se atribuir aos Municípios a competência para tributar de forma ampla a circulação de mercadorias. A definição dos contornos jurídicos do VAF foi orientada desde os primórdios do critério na década de 1960, posteriormente regulamentada no Decreto-Lei nº 1.216/72. Tentando-se refletir o potencial de arrecadação de um tributo municipal não criado, depura-se a distribuição dos efeitos da política de imunidades, isenções, diferimentos e substituições tributárias do imposto estadual. Daí o motivo pelo qual parte da doutrina defende

ter o VAF um caráter devolutivo aos Municípios – tenta-se “devolver” a eles o potencial de arrecadação municipal encampado pelo ente estadual (CASTILHO, 2013, p. 168-171).

Ressalta-se que 75% (três quartos) é o percentual mínimo para o critério do VAF, nada impedindo que ele aumentado por meio da discricionariedade legislativa dos Estados segundo o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição. Goiás, por exemplo, prevê os critérios de distribuição de receita de ICMS aos Municípios em sua Constituição estadual. Atualmente, o artigo § 1º, do artigo 107, da Constituição de Goiás direciona: 85%, na proporção do valor adicionado fiscal (VAF); 10 % distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios; e somente 5% distribuídos conforme lei estadual específica.

Segundo o artigo 3º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 63/90, o valor adicionado corresponderá, para cada Município:

- I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;
- II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do artigo 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta (BRASIL, 1990).

Conforme a Lei Complementar, o valor adicionado corresponderá à soma dos valores das mercadorias e dos serviços prestados, deduzindo o valor das mercadorias entradas no território de cada Município, em cada ano civil. São consideradas ainda, para o fim de determinar quais entradas e saídas são computadas para efeitos do cálculo do valor adicionado, as operações e prestações que, em tese, poderiam estar sujeitas ao ICMS, incluindo algumas resguardadas pela imunidade, por isenções, bem como as sujeitas à substituição tributária, ou, ainda, que estejam contempladas com quaisquer espécies de reduções pela legislação do ICMS.

A Lei Complementar federal nº 63/90 não esgota o tema do valor adicionado fiscal. A lei, por exemplo, deixa de regulamentar o que deve ser compreendido como “valor das mercadorias entradas”. Levando em conta que o direito financeiro é de competência legislativa concorrente – em que a União limita-se ao estabelecimento de normas gerais –, os Estados poderiam regulamentar questões específicas, atendendo às suas peculiaridades locais (artigo 24, inciso I, e §§ 1º e 2º, da CF). Poderia, portanto, a legislação estadual cuidar de peculiaridades do repasse de ICMS por VAF (SCAFF; SILVEIRA, 2019, p. 525). A Constituição Federal adota, como critério de distribuição do ICMS entre os Municípios, o da territorialidade do valor adicionado. O VAF é calculado com base em todas as operações potencialmente (mas não necessariamente) tributáveis pelo ICMS. Conforme esse critério básico e obrigatório em todo

o âmbito nacional, cada Município fica com o valor adicionado produzido em seu próprio território (MOREIRA, 2019, p. 210).

O critério do VAF, no entanto, é bastante problemático. O critério de repasse por valor adicionado, em razão da inadequação de sua estrutura jurídica, pode causar diversas distorções e injustiças fiscais no âmbito da federação brasileira. A própria função devolutiva do critério do VAF acaba beneficiando desproporcionalmente os Municípios mais desenvolvidos, cujas infraestruturas de indústria e comércio tendem a agregar mais valor em cadeias de produção e circulação de mercadorias – sendo, geralmente, premiados com maiores parcelas do ICMS arrecadado. Nota-se que tais Municípios possuem, teoricamente, maior capacidade própria de arrecadação para o financiamento de suas atividades do que os Municípios mais pobres. O VAF pode contribuir, inclusive, para que Municípios mais desenvolvidos não explorem suas bases tributárias ou para que, nesses Municípios, haja a geração de excesso de receitas, enquanto que, por outro lado, pode contribuir para a existência de ausência crônica de receitas em Municípios mais pobres e de capacidade tributária própria menor (CASTILHO, 2013, p. 168).

Denota-se, ainda, que o quadro de iniquidade de distribuição orientada pelo VAF (já presente desde a década de 1960) foi agravado pela incorporação ao ICMS de bases tributárias exploradas por meio de impostos da competência da União, principalmente as bases referentes às atividades de produção e comércio de petróleo e derivados, minérios em geral e energia elétrica (CASTILHO, 2013, p. 169). Nesses casos, os Municípios podem não possuir grande infraestrutura de indústria e comércio e serem agraciados pela ficção jurídica do VAF.

Fernando Facury Scaff e Alexandre Coutinho defendem que o VAF é um sistema de partilha de ICMS adequado aos setores secundário e terciário da economia<sup>146</sup> – ou seja, aos setores de indústria e comércio (especialmente este último, por ser o ICMS um imposto sobre o consumo) – sendo inadequado para o setor primário extrativo da economia. A causa do problema, segundo os autores, é a inadequação da sistemática de VAF – Valor Adicionado Fiscal – para o setor primário da economia, que não pratica propriamente operações mercantis, mas operações de extração, seja na atividade de mineração (de ferro ou outros produtos minerais), seja na pesca ou madeireira. Em todos estes casos, o critério do VAF seria inadequado para apurar o valor adicionado, pois a fórmula adotada parte de uma lógica de

---

<sup>146</sup> “Existem três setores básicos na economia de um país. O setor primário reúne as atividades agropecuárias e extrativas (vegetais e minerais). O setor secundário engloba a produção de bens físicos por meio da transformação de matérias-primas, realizada pelo trabalho humano com o auxílio de máquinas e ferramentas: inclui toda a produção fabril, a construção civil e a geração de energia. O setor terciário abrange os serviços em geral: comércio, armazenagem, transportes, sistema bancário, saúde, educação, telecomunicações, fornecimento de energia elétrica, serviços de água e esgoto e administração pública” (SANDRONI, 1999, p. 264).

débitos e créditos, típica de atividades mercantis ou fabris, jamais para a economia primária extrativa) (SCAFF; SILVEIRA, 2019, p. 530). Na visão dos autores:

Nos Municípios onde existe extração mineral, petrolífera ou geração de energia hidroelétrica, a sistemática adotada pela Lei Complementar 63/90, com alterações, torna-se um fator de desagregação interna aos Estados, em face de disputas intermunicipais pelos recursos decorrentes do VAF. [...]. Na prática, nesses Municípios onde os recursos naturais são explorados, o VAF é sempre muito alto, pois neles a matéria-prima ingressa no cálculo por 'zero', uma vez que é extraída do patrimônio da União Federal, localizado no território municipal, e sai por um valor proporcionalmente muito alto – afinal, qualquer valor que seja agregado ao zero é proporcionalmente alto (SCAFF; SILVEIRA, 2019, p. 525-526).

O VAF também tende a apresentar problemas para o planejamento municipal do gasto público em razão da alta volatilidade de receitas, principalmente em Municípios pequenos. A distribuição baseada no valor adicionado apurado em determinado ano (ou na média de dois anos como presente na LC 63/90) pode apresentar oscilações anuais significativas, dificultando a previsão de receitas no médio e longo prazo<sup>147</sup>. Tal instabilidade financeira prejudica a criação e manutenção de estruturas públicas de prestação de serviços municipais Fábio Roberto Corrêa Castilho vindica que a inadequação do critério do VAF é evidenciada não somente como meio de financiamento do gasto público municipal, mas igualmente inadequada para promoção da igualdade federativa ou da viabilização do planejamento do gasto municipal de médio e longo prazo (CASTILHO, 2013, p. 169-170).

A PEC 45/2019 (reforma tributária), caso aprovada substituiria o critério do VAF pelo critério do Município de destino do bem ou serviço, beneficiando Municípios com mercado consumidor mais sólido. Há igualmente previsão de que lei complementar pode autorizar a distribuição de até 10% da arrecadação distribuída com base no princípio do destino com base na população dos Municípios – o que seria um critério de equalização fiscal fixado por lei.

Voltando ao contexto vigente, como alternativa ao critério controverso do VAF, tem-se o critério da lei estadual para apresentar medidas distintas de distribuição de ICMS para

---

<sup>147</sup> Fábio Castilho explica as razões da volatilidade de receitas do VAF: “De um lado, as oscilações no VAF municipal podem ocorrer em função de variações reais no nível de atividade de empresas, em consonância com o que se espera de um critério ‘devolutivo’. [...] as oscilações do VAF não são causadas somente por fatores econômicos e relacionáveis ao caráter ‘devolutivo’ da transferência. As variações de valor adicionado experimentadas de ano para ano em um mesmo Município, podem, em realidade, advir de outras causas, tais como mudanças acerca da definição do local de fatos geradores na legislação nacional do ICMS, decisões de empresas ou do Fisco sobre o local de inscrição de um estabelecimento perante o cadastro de contribuintes do ICMS ou ainda da conveniência do empresário sobre como distribuir o valor adicionado em cadeias verticalizadas de produção e circulação, ajustando valores de transferências de mercadorias ou serviços entre estabelecimentos do mesmo titular. Tem-se aí a possibilidade de agravamento dos problemas de planejamento de gastos médio e longo prazo” (CASTILHO, 2013, p. 169-170).

Municípios. De tal forma, pode-se inclusive adaptar o repasse de recursos às necessidades de cada região do país.

### 3.3 O CRITÉRIO DA LEI ESTADUAL PARA REPASSE DE COTAS DE ICMS

Um quarto do montante da arrecadação de ICMS devido aos Municípios poderá ser creditado de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal, segundo o inciso II, do parágrafo único, do artigo 158, da Constituição. Essa técnica de repartição de ICMS configura uma transferência intergovernamental automática (ou obrigatória), independentemente de decisões discricionárias de autoridades estaduais. Há discricionariedade na forma que os Estados legislam sobre os critérios de repartição, mas esses critérios devem ser rígidos e em conformidade com os fins sociais do Estado Democrático de Direito. A discricionariedade (limitada) cessa a partir da definição de tais critérios. Uma vez atingidos os critérios por parte dos Municípios, possuem eles o direito subjetivo ao recebimento das verbas. Segundo Roque Antonio Carrazza, a lei do Estado onde nasceu o ICMS poderá disciplinar a distribuição, aos Municípios, de até 1/4 do produto da arrecadação deste tributo, mas não poderá ferir a isonomia que deve nortear o tratamento que a eles for dispensado (CARRAZZA, 2013, p. 791).

Embora a lei estadual possa estabelecer critérios para a distribuição de receita de ICMS para Municípios, não pode ela afetar a aplicação dos gastos da receita tributária a ser repassada à determinada área ou setor específico. Essa vinculação violaria a cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos (artigo 167, IV, da CF) e ao princípio federativo da autonomia municipal (artigo 30, III, da CF), segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal. A proibição constitucional de vinculação da receita de quaisquer impostos a órgão, fundo ou despesa somente pode ser ressalvada em situações excepcionais previstas expressamente no texto da Constituição da República<sup>148</sup>.

Julia Brandão separou as legislações estaduais de ICMS baseadas no artigo 158, parágrafo único, inciso II, em tradicionais e não tradicionais. As leis tradicionais determinavam que o Índice Participação dos Municípios sobre o ICMS incluísse (a) um componente ligado ao Valor Adicionado Fiscal; (b) um componente equitativo (que seria distribuído de forma

---

<sup>148</sup> Nesse sentido, os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1374, Relator Min. Celso de Mello; ADI 103/RO, Rel. Min. Sydney Sanches – ADI 820/RS, Rel. Min. Eros Grau – ADI 1.374-MC/MA, Rel. Min. Carlos Velloso – ADI 1.689/PE, Rel. Min. Sydney Sanches – ADI 1.759/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes – ADI 2.529/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes – ADI 4.511/DF, Rel. Min. Edson Fachin.

igualitária a todos os Municípios); e, em alguns Estados, (c) um componente relacionado a dados demográficos ou territoriais. Alguns Estados, no entanto, passaram a inserir critérios novos relacionados ao desenvolvimento sustentável: indicadores sociais, econômicos, financeiros e/ou ambientais. Dessa forma, passou-se a incentivar Municípios a melhorarem seu desempenho em determinadas áreas sociais para, conseqüentemente, receberem mais recursos da cota-parte do ICMS (BRANDÃO, 2014, p. 29). A autora agrupou critérios demográficos, geográficos, equitativos e compensatórios em uma só esfera, na medida em que a gestão dos Municípios possui pouco ou nenhum controle sobre eles.

Em outra esfera, denominada “econômico-fiscal”, encontram-se critérios de cálculo sobre características dos Municípios que podem ser alterados; mas além do tempo considerável para que os resultados sejam sentidos, tais resultados não dependem somente da gestão municipal. Por último, a esfera das políticas públicas detém critérios sobre os quais os gestores municipais têm maior controle, além de apresentar resultados em menor prazo. Acredita-se que tais critérios, ligados às políticas públicas, são os que mais podem motivar os gestores locais a melhorarem seus índices municipais para receber maior parcela do ICMS (BRANDÃO, 2014, p. 37). Justamente os critérios ligados às políticas públicas são os que possuem menor peso percentual nas legislações estaduais, demonstrando uma exploração ainda incipiente desse instrumento de incentivo dentro do sistema de federalismo fiscal<sup>149</sup>.

A educação, por exemplo, aparece como critério para divisão do ICMS em Estados como Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Alagoas e no Amapá. Nos casos de Minas Gerais e Amapá, o critério de distribuição de receita baseia-se no número de matrículas e alunos na rede de ensino. No caso de Pernambuco, os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho. No caso dos Estados do Ceará e Alagoas, entretanto, os critérios levam em conta somente índices relacionados à qualidade da educação.

Os próximos tópicos da presente pesquisa serão predominantemente baseados em estudos empíricos sobre impactos socioeconômicos de leis e políticas públicas. A importância da discussão de impactos das leis decorre de “uma crescente demanda por se compreender os novos desafios para o direito neste novo século” (XAVIER, 2015, p. 10). A pesquisa empírica

---

<sup>149</sup> Sobre a pouca importância dada aos critérios ligados às políticas públicas, Júlia Brandão explica: “Observando os dados da tabela, constata-se que a esfera de critérios ligados às políticas públicas é a que tem menor soma de peso médio dos seus critérios; não chega a 8%. Este tipo de critério, se bem aplicado, pode levar a uma melhor gestão das políticas públicas por parte dos Municípios, que certamente melhorariam seus métodos de avaliação e monitoramento, aumentariam a transparência e alocariam mais profissionais técnicos capacitados nos cargos, ao invés de políticos” (BRANDÃO, 2014, p. 38).

no direito pode certamente levar a uma sofisticação da argumentação jurídica ao aproximá-la da realidade empírica (XAVIER, 2015, p. 32).

Não se focará, na parte empírica do trabalho, no ICMS Educacional dos Estados do Amapá, Alagoas e Pernambuco<sup>150</sup>, em razão de insuficiência de estudos de impactos em tais Estados. No caso, restringir-se o estudo aos impactos das legislações de Minas Gerais e Ceará, na medida em que há uma quantidade mais segura de estudos feitos sobre ICMS Educação em tais Estados. Tais estudos são teses de doutorado, dissertações de mestrado, relatórios do INEP e artigos nas áreas de Ciências Contábeis, Economia e Administração.

### 3.4 O ICMS EDUCACIONAL

Além de tais modalidades de financiamento, há a possibilidade de cada Estado direcionar a distribuição de ICMS aos Municípios conforme dados educacionais. O ICMS Educacional é uma fonte diversa de custeio: sua autorização constitucional reside no do artigo 158, parágrafo único, II, da Carta Magna. Tal instrumento de custeio da educação é um avançado mecanismo da Constituição Financeira, aprimorando a capacidade de cooperação federativa entre os entes para atingir os fins do Estado Democrático de Direito. Os Municípios, conforme o artigo 30, da Constituição Federal, possuem a competência privativa de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Unindo os dois dispositivos normativos, tem-se um exemplo claro do dever de federalismo cooperativo na área da educação pública.

Inicialmente, ressalta-se a importância do Poder Público municipal na gestão da educação de ensino fundamental. Nas últimas décadas, houve um crescimento exponencial do número de matrículas efetuadas nas redes municipais de ensino<sup>151</sup>. Considerando tal importância do Município na gestão pública, são imprescindíveis para desenvolvimento da educação: a maior aproximação dos gestores públicos com os administrados (reduzindo as

---

<sup>150</sup> Somente foi possível localizar estudos de impacto de Sobral e Silva Júnior (2014), que analisaram os impactos de algumas mudanças no critério educacional da lei pernambucana n. 10.489/1990 nos Municípios pernambucanos e constataram que a legislação não premiava de maneira satisfatória o mérito pelo critério educacional. Segundo eles, diante dos resultados avaliados: “[...] pode-se concluir que o desenho atual da política parece não premiar de maneira satisfatória o mérito. Entretanto, deve-se ressaltar que tal rigidez parece ter sido corrigida a partir da mudança legislativa: a Lei no 13.368/2007, com vigência a partir de 2010, que substituiu o antigo coeficiente, mensurado a partir do quantitativo de matrículas escolares, por uma avaliação de mérito” (SOBRAL; SILVA JÚNIOR, 2014, p. 206).

<sup>151</sup> Essa mudança decorre também da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Quando se observar o número de matrículas por esfera de governo no Brasil, percebe-se que os Municípios respondiam por menos de 40% das matrículas antes do Fundo e, em 2006, respondem por pouco mais de 60%.” (FRANZESE, 2010, p.110).

instâncias políticas); a interação entre a comunidade e os agentes públicos municipais; e a participação mais ativa das famílias na gestão do ensino público.

O simples fato de existirem receitas tributárias vinculadas à aplicação no desenvolvimento do ensino já demonstra que há áreas essenciais que podem ser vistas como de baixa prioridade por determinados governos<sup>152</sup>. Há uma prática recorrente de utilização de receitas de fundos de participação e transferências intergovernamentais para áreas diversas dos investimentos em bem-estar social<sup>153</sup>. Destaca-se um considerável risco moral na área de investimentos na educação básica quando consideramos o baixo “retorno eleitoral” que tais gastos propiciam ao gestor público local, havendo uma preferência pela aplicação de verbas em áreas “politicamente mais rentáveis” (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 4).

A figura do “ICMS educacional” ou “ICMS educação” é uma técnica de cooperação fiscal pouco explorada no país. A educação aparece como critério para divisão do ICMS em Estados como Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e no Amapá. Nos casos de Minas Gerais<sup>154</sup> e Amapá<sup>155</sup>, o critério de distribuição de receita baseia-se no número de matrículas e alunos na rede de ensino. No caso de Pernambuco<sup>156</sup>, os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho. Nos casos dos Estados do Ceará<sup>157</sup> e Alagoas<sup>158</sup>, entretanto, os critérios levam em conta somente índices relacionados à qualidade da educação.

---

<sup>152</sup> É o caso, igualmente, dos percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60 do ADCT). As transferências vinculadas também são chamadas *conditional nonmatching transfers* e são geralmente destinadas a áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e baixa prioridade pelos governos locais (SHAH, 2007, p. 4).

<sup>153</sup> Em outras palavras, há indícios de que as transferências de FPM e de ICMS tendem a ser capturadas pelo governo e gastas em maior escala com a manutenção da máquina pública do que em obras e investimentos em bens de capital. Assim, as transferências de renda intergovernamentais podem não estar sendo usadas para a realização de gastos produtivos que gerem crescimento econômico e melhorias em termo de bem-estar social (RIBEIRO; ALMEIDA, 2018, p. 18).

<sup>154</sup> Art. 2º da Lei Estadual nº 18.030/2009 de Minas Gerais (MINAS GERAIS).

<sup>155</sup> Lei Estadual nº 322/1996 (AMAPÁ): “Art. 2º [...] § 4º educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município [...]”.

<sup>156</sup> Lei Estadual nº 10.489/1990 (PERNAMBUCO), que estabelece critérios mistos de distribuição na modalidade educação e crescentes conforme os exercícios financeiros. Conforme os exercícios financeiros, a participação do ICMS pode estar relacionada: ao número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental dos Municípios de ensino (2003, 2004 até 2009); IDEB do município (2010-2019); e critérios mistos de matrículas na educação infantil e desempenho dos alunos conforme sistemas de avaliação estadual - IDEPE e SAEPE (a partir de 2020).

<sup>157</sup> Lei Estadual nº 12.612/1996 (CEARÁ): “Art. 1º [...] II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem; [...]”.

<sup>158</sup> Lei Estadual nº 5.981/1997 (ALAGOAS): “Art. 1º [...] § 2º [...] V – 10% (dez por cento), mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL do município e o somatório dos índices do Estado [...]”.

Analisando as regras legais de ICMS vigentes nos Estados brasileiros com objetivos de melhoria educacional, é possível identificar dois grupos principais: aqueles Estados cujas regras visavam à ampliação da oferta (Amapá, Ceará de 1996 a 2007, Minas Gerais, Pernambuco de 2003 a 2009) e aqueles com foco em indicadores baseados em avaliações externas como Ceará após 2007 e Pernambuco a partir de 2010 (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 11).

Ressalta-se que a distribuição de cotas de ICMS para Municípios conforme critérios fixados em lei estadual (artigo 158, parágrafo único, II, da CF) não é somente uma participação automática na arrecadação do tributo. Há uma segunda fase: a observância dos critérios previamente definidos para o cálculo do repasse do ICMS aos Municípios – motivo pelo qual possui também algumas características de um fundo especial (artigo 71, da Lei nº 4.320/64)<sup>159</sup>, mas com ele não se confunde.

A seguir, comparam-se estudos de impactos das legislações de Minas Gerais e Ceará, na medida em que há uma quantidade mais segura de estudos feitos sobre ICMS Educação em tais Estados.

### 3.5 MINAS GERAIS E O REPASSE LEGAL DE ICMS PELO CRITÉRIO EDUCAÇÃO – LEIS ESTADUAIS Nº 12.040/1995 E Nº 18.030/2009 (LEI “ROBIN HOOD”)

Primeiramente, ressalta-se que, no modelo mineiro, identifica-se uma tendência empírica de inércia do gestor, que seria: o recebimento de verbas de aplicação não vinculada, conforme critérios relacionados à educação básica, sem que a administração responsável tenha atuado em tal área para tal recebimento nem tenha aplicado tais verbas no desenvolvimento do ensino.

O Estado de Minas Gerais foi o primeiro a utilizar a distribuição de recursos do ICMS como forma promover incentivos aos sistemas municipais de ensino. A Lei nº 12.040/1995 ficou conhecida como “Lei Robin Hood”, pelo fato de considerar 12 critérios sociais na distribuição da cota parte do ICMS – entre os quais 2% destinam-se à educação. O indicador

---

<sup>159</sup> “A participação na arrecadação de um tributo, também chamada de participação direta na arrecadação, existe quando se estabelece que parte do tributo arrecadado por uma unidade federativa pertence a outra unidade. [...]. Com a participação em fundos dá-se a chamada participação indireta na arrecadação. Esta participação ocorre quando parcelas de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos, e posteriormente os recursos que compõem os fundos são distribuídos aos beneficiários, segundo critérios previamente definidos” (CONTI, 2001, p. 38). No caso, o artigo 71, da Lei nº 4320/64 define fundo como “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

utilizado consiste na relação entre o total de alunos matriculados no Município e a capacidade mínima de atendimento, a qual é calculada pela Secretaria de Educação, dividindo 25% da receita do Município pelo custo estimado por aluno. Para receber o recurso por esse critério, no entanto, o Município deve atender, pelo menos, 90% de sua capacidade mínima (CARNEIRO, 2018, p. 33).

É necessário apontar que o escopo da Lei mineira denominada “lei Robin Hood” era de amenizar a alta concentração de renda em poucos Municípios mineiros e diminuir as consideráveis diferenças de desenvolvimento no Estado. Em tal lei, utilizou-se de vários critérios de distribuição de receita – 1% área territorial; 2,7% população, 2% população dos 50 Municípios mais populosos; 2% educação; 1% produção de alimentos; 1% patrimônio cultural; 1,1% meio ambiente; 2% saúde; 1,9% receita tributária própria; 5,5% distribuição igualitária; 0,01% Municípios mineradores; 0,25% recursos hídricos; 0,1% sede de estabelecimentos penitenciários; 0,1% esportes; 0,1% turismo; 4,14% ICMS solidário; 0,1% “mínimo *per capita*”, ou seja, para Municípios com cota-parte per capita abaixo de 1/3 da média do Estado. Um dos objetivos de tal lei era de amenizar a concentração de riquezas entre os Municípios mineiros, causada pelo critério de repasse por valor adicionado fiscal (VAF)<sup>160</sup>.

No caso específico do desenvolvimento escolar, a lei estadual mineira determina que os valores das transferências legais de ICMS pelo critério **educação** devem ser distribuídos aos Municípios “de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município”. Segundo o artigo 2º, da Lei Estadual nº 18.030/2009, de Minas Gerais:

Art. 2º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério ‘educação’, de que trata o inciso V do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior [...].

Desde a Lei nº 12.040, de 1995, o critério Educação é definido pela mesma fórmula de cálculo. A partir do exercício financeiro de 1998, no entanto, o percentual reservado ao critério foi integralizado em 2% – percentual mantido pela Lei nº 18.030, de 2009, atualmente em vigor. Poucos anos após a promulgação da “Lei Robin Hood”, vieram o FUNDEF (EC 14/1996) e a

<sup>160</sup> Segundo o estudo de Juliana Xavier de Castro Baptista, há considerável concentração de repasse de ICMS pelo critério valor adicionado fiscal (VAF) no Estado: “A concentração do PIB e também do VAF no Estado de Minas Gerais é tão expressiva que 50% do PIB estadual está concentrado em apenas quinze Municípios cujas populações representam somente 31,7% da população total do Estado. Apenas Belo Horizonte e Uberlândia concentram 25% da produção econômica do Estado de acordo com análises da FJP (2015)” (BAPTISTA, 2016, p. 68).

Lei Estadual nº 12.768/98<sup>161</sup>, a qual dispunha sobre a descentralização do ensino em Minas Gerais. Abriu-se espaço para um processo de municipalização de ensino no Estado.

O estudo de Karini da Silveira Viegas destaca um aumento significativo de matrículas da rede municipal de ensino fundamental no Estado de 1997 a 1998 (crescimento de 64%), estagnando-se a partir de tal ano até 2001. O número de matrículas na educação infantil municipal oscilou, mas não aumentou significativamente após o período (crescimento de 17%). Concluiu a pesquisadora que houve indução à municipalização, mas houve fatores complicadores no processo de municipalização: a escassez e inadequação da legislação ou regulamentação estadual supletiva, a instabilidade das regras e a ausência de mecanismos de coordenação e de pactuação intergovernamental (VIEGAS, 2003, p. 126). Márcia Helena Siervi Resende, estudando o período de municipalização do ensino, identificou que os convênios de municipalização feitos pelo Estado não levaram em conta as peculiaridades dos Municípios. O processo de municipalização foi feito de forma apressada, sem planejamento e sem uma articulação política clara com os Municípios (RESENDE, 2007, p. 227).

O estudo de Baião, Abrantes e Souza (2012) analisa os impactos da “Lei Robin Hood” sobre a educação. O objeto do estudo era a relação entre o índice de educação da Lei Robin Hood (LRH) e os gastos municipais de 842 Municípios mineiros no ano de 2006. Mais de 98% dos Municípios foram analisados. Utilizaram-se 7 variáveis: Índice Educação da Lei Robin Hood, ICMS Educação, Número de matrículas no ensino fundamental, Taxa Educação, PIB per capita e Cota-parte per capita (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012, p. 9-10). Os resultados da pesquisa foram os seguintes:

O critério Educação da Lei Robin Hood, parece atrativo em termos teóricos, uma vez que mensura uma necessidade fiscal, através do número de matrículas, diante da capacidade do município de atendê-la, por meio da receita de impostos e transferências. Contudo, o presente trabalho mostrou evidências de que a parcela do ICMS municipal repassada através do critério de educação não tem sido aplicada neste setor. Estas receitas, ao contrário da maior parte dos recursos financiadores da Educação, não estão vinculadas e podem ser aplicadas em qualquer área pelo governo subnacional. Uma explicação para estes resultados pode residir no possível desestímulo ao investimento em educação pelos governos locais, pois estes não conseguem internalizar todos os benefícios de suas aplicações nesta área, apesar de incorrerem na totalidade das despesas. Este fato torna mais importante a presença de transferências condicionais, que estimulam o município a aplicar um volume de

---

<sup>161</sup> Segundo a Lei Estadual nº 12.768/98: “Art. 1º - A descentralização do ensino, por cooperação entre o Estado e os Municípios, prevista no art. 197 da Constituição do Estado, será feita nos termos desta lei, garantindo-se: I - o atendimento prioritário ao ensino fundamental; II - o repasse de recursos técnicos e financeiros provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério correspondentes ao número de matrículas do ensino fundamental regular das escolas estaduais assumidas pelo município. [...]. Art. 2º - A descentralização do ensino compreende a transferência de escolas de ensino pré-escolar e fundamental da rede pública do Estado aos Municípios, com o correspondente aporte de recursos previsto no inciso II do artigo anterior” (MINAS GERAIS, 1998).

recursos mais próximo do desejado na perspectiva nacional [...] Desta maneira, os resultados indicaram que a política de distribuição do ICMS em Minas Gerais não alcançou todos os resultados imediatos pretendidos, pois os recursos não foram aplicados na educação, porém, o ICMS educação atenuou a concentração de recursos derivada do critério VAF. Este efeito é importante, haja vista a desigualdade regional existente em Minas Gerais. Contudo, este objetivo redistributivo pode ser alcançado através de outros critérios mais especificamente voltados para esta finalidade (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012, p. 14-15).

Um das questões mais graves acerca do ICMS Educacional em Minas Gerais é a falta de atualização após 23 anos da existência do critério de repartição de receitas de ICMS no Estado. A situação do sistema educacional atual é muito diferente da de 20 anos atrás. A ausência de adaptação do sistema de financiamento pode gerar ineficiência de gastos.

Diego Carneiro explica que a evidência empírica parece apoiar essa constatação, visto que, segundo estudos, a Lei Robin Hood, proporcionou, na década de 90, uma elevação da frequência escolar e uma redução das taxas de analfabetismo. Por outro lado, não se encontram resultados para anos mais recentes. Após meados de 2005, as transferências intergovernamentais para educação não apresentaram efeito significativo na distinção dos Municípios quanto ao oferecimento dos serviços sociais básicos. Após determinado período, evidências empíricas atestam, inclusive que os Municípios mineiros têm piorado os serviços educacionais oferecidos à população (CARNEIRO, 2018, p. 34).

Há estudos que comprovam que o critério Educação deixa de beneficiar um grande contingente de Municípios que necessitam ampliar sua taxa de atendimento na pré-escola, mas que não podem acessar os recursos devido à composição da fórmula de cálculo desatualizada (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 100-104). É o resultado dos estudos feitos pela Gerência de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, analisando o período entre 1995 e 2012:

Diante da evolução da educação básica no Brasil e em Minas Gerais, com a ampliação dos direitos educacionais da população e a consequente demanda por novos padrões de gestão e por fontes de financiamento, seria necessário reavaliar a sua pertinência e eficácia, considerando-se os novos marcos regulatórios, a expansão e a diversificação da oferta de educação pública (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 103-104).

O estudo feito pelo órgão do Poder Legislativo de Minas Gerais ainda identifica outros fatores negativos sobre os impactos da legislação de ICMS Educacional: a inexistência de relação direta entre os recursos recebidos por meio do critério e os gastos dos Municípios na educação; diminuição crescente do impacto dos repasses do critério Educação nas receitas das regiões de planejamento; embora os Municípios tenham aumentado os gastos em educação nos últimos anos, não há evidências de que o critério Educação tenha concorrido de forma

significativa para esse aumento; e pouco impacto na redução das desigualdades educacionais entre as regiões mais ricas e as mais pobres (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 92-104).

Considerando que os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, conforme o § 2º, do artigo 211, da Constituição, seria interessante avaliar sua participação neste grau de ensino no Estado de Minas. Atualmente, o Estado de Minas Gerais conta com 30,2% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental atribuídas a responsabilidade da rede municipal de ensino. Considerando as metas do IDEB, nota-se que 83,5% das redes municipais mineiras de ensino alcançaram as metas dos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto 21,6% alcançaram as metas dos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2018). Em 2017, Minas Gerais arrecadou R\$ 46,672 bilhões em ICMS, sendo que desse valor aproximadamente 200 milhões foram destinados aos Municípios conforme o critério de educação (CONFAZ, 2019, s.p.).

Tendo em conta a conclusão de tais estudos acerca do caráter meramente redistributivo do ICMS Educação em Minas Gerais, resta perquirir se tal critério contribui para o índice de desenvolvimento humano dos Municípios mineiros beneficiados. Nesse sentido, o estudo de PAIVA *et al.* (2014) possuía o objetivo de analisar o impacto da Lei Robin Hood sobre o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) das mesorregiões do Estado de Minas Gerais. Para realizar tal estudo, tais pesquisadores analisaram os repasses nos critérios: Meio Ambiente, Educação, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos, Saúde da Família e Saúde *per capita*; bem como os dados econômicos do PIB e do VAF. No final, relacionaram tais valores com os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios mineiros (IDH-M) entre os anos de 2002 e 2008. Conclusão de tal estudo foi a seguinte:

Os resultados obtidos devido a aplicação dos dados em painel mostraram que apenas as variáveis 'Meio Ambiente', 'Produção de Alimentos' e 'Produto Interno Bruto (PIB)' apresentaram significância com os valores dos indicadores sociais comparados. Ou seja, estas variáveis possuem relação positiva com o aumento dos índices sociais do IMRS. Logo, os outros critérios de repasse, mais a variável VAF, não se relacionam estatisticamente com a melhora no desempenho social das mesorregiões (PAIVA; MELO; GONÇALVES; E JUNIOR, 2014, p. 59).

Conforme os estudos colacionados, portanto, o critério **educação** de repasse legal de ICMS não se reverte para a educação dos Municípios mineiros. Igualmente, não se provou eficaz para melhorar o índice de desenvolvimento humano dos Municípios que receberam tais valores, embora atenuar a concentração de receitas decorrentes do VAF.

### 3.6 CEARÁ E O REPASSE LEGAL DE ICMS PELO CRITÉRIO EDUCAÇÃO – LEIS ESTADUAIS Nº 12.612/1996 E Nº 14.023/2007

De forma semelhante ao Estado de Minas Gerais, o Ceará também enfrenta a questão do efeito concentrador do valor adicionado fiscal (VAF), ou seja, um critério que privilegia aqueles Municípios com maior estrutura econômica. Quanto mais desenvolvidos são os Municípios, maiores são as possibilidades de receber mais transferências do VAF<sup>162</sup>.

Neste tópico, expõem-se estudos acerca do impacto dos dois modelos de políticas estaduais de incentivo financeiro aos gestores municipais que se propuseram a melhorar a educação no Ceará. Na primeira política cearense de incentivo financeiro (a Lei nº 12.612, de 1996), a transferência de recursos estava condicionada à proporção de gastos educacionais. A vigente Lei nº 14.023, de 2007, por outro lado, possui um novo condicionante: a obtenção de resultados progressivos em avaliações externas, que medem a qualidade do ensino ofertado.

A Lei nº 12.612/96 foi aprovada em meio de diversas reformas nacionais da educação básica em 1996, refletindo no novo senso de prioridade por parte do governo estadual cearense. Tal norma passou a direcionar parte considerável da receita legal de ICMS de forma proporcional aos gastos municipais com educação. Ressalta-se que havia uma preocupação mais acentuada do governo com o processo de municipalização do ensino do Estado, tanto que houve a promulgação da Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995, a qual dispôs “sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará” – contendo previsão de auxílio financeiro aos Municípios.<sup>163</sup> Havia, portanto, um planejamento estadual que dirigia esforços na universalização e municipalização do ensino.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> A participação da cidade de Fortaleza/CE no VAF representa bem essa concentração de recursos: “Destaca-se na fonte de dados, a capital cearense. Sua participação gira em torno de 40% da repartição dos recursos do VAF em todo o período analisado. [...] A preços de 2011, Fortaleza recebeu um montante aproximado de R\$ 516 milhões. Ao comparar esse valor com o dos 20 maiores Municípios, a capital obtém mais de 55% desses recursos”. (SANTOS, 2012, P. 31-32).

<sup>163</sup> Segundo o artigo 2º da Lei: “Art. 2º - O Processo de Municipalização do Ensino Público objetiva criar e implementar condições básicas de natureza política, normativa, administrativa, operacional e financeira, a fim de que se cumpra o disposto nos Artigos 30 e 211 da Constituição Federal e no Artigo 232 da Constituição do Estado atinentes ao assunto” (CEARÁ, 1995).

<sup>164</sup> Sofia Lerche Vieira explica o planejamento feito à época: “Na esteira do Plano de Desenvolvimento Sustentável, a municipalização é debatida em um conjunto de encontros regionais realizados sob os auspícios da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc-CE) e da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Após os eventos, o Executivo encaminha ao Legislativo projeto de lei que vem a ser aprovado sob a forma da Lei nº 12.452, de 06/06/1995, a qual ‘dispõe sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências’. Com o intuito de dar suporte ao processo, a Seduc cria um grupo de trabalho para tratar do regime de colaboração, prevendo formas diferenciadas de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, é firmado acordo de cooperação entre o Estado e seis Municípios (Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás), visando à municipalização dos serviços das séries iniciais de ensino fundamental em todos eles” (VIEIRA, 2010, p. 276-277).

Os critérios de repasse de ICMS da Lei nº 12.612 eram basicamente os seguintes: I. 12,5% de acordo com a proporção de gastos em educação sobre a receita municipal; II. 7,5% distribuídos equitativamente entre todos os Municípios; e III. 5% de acordo com a população de cada Município.

Esses gastos em educação do inciso II eram basicamente a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos do artigo 212, da Constituição Federal, e do artigo 2º, da Lei nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios. No entanto, os resultados dos impactos de tal lei no desempenho dos alunos não foram tão positivos segundo alguns estudos (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 22), favorecendo a concentração de recursos (BRANDÃO, 2014, p. 40).

A divisão dos recursos segundo esses critérios era muito influenciada pelo tamanho da população de cada Município e, principalmente, por sua condição econômica. Nesse sistema, os Municípios maiores e com melhores condições econômicas seriam aqueles que tendiam a receber uma parcela mais significativa dos recursos. Tal situação causou enormes assimetrias na distribuição de recursos no Estado durante a vigência de tal legislação (NOGUEIRA, 2013, p. 56-65).

No entanto, a avaliação negativa de impactos da lei cearense nº 12.612/1996, que estabelecia critérios de repasse de ICMS com base em gastos em educação, não faz jus ao valor da iniciativa legislativa. Não obstante a inexistência de indícios de melhora no desempenho dos alunos da rede municipal, a lei foi promulgada em um contexto de crise de inefetividade do direito social à educação no ano de 1996. Até meados dos anos 1990, a preocupação principal no contexto educacional brasileiro era de acesso ao ensino, ou seja, universalização da educação, priorizando a geração de novas vagas.

A questão do direito à qualidade de ensino ainda era algo relativamente novo. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394) somente foi publicada em dezembro de 1996. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) trazido pela Emenda Constitucional nº 14, também só foi instituído em setembro de 1996. Tal fundo, antecedente do FUNDEB, somente foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> Algumas informações sobre os impactos iniciais do FUNDEF no país: “A partir de informações do Censo Escolar, nos cinco primeiros anos que seguiram a criação do FUNDEF o número de matrículas no Ensino

Simultaneamente, o governo do Ceará havia ainda criado o “fundefinho”, que consistia em dar apoio financeiro a Municípios por meio de convênios para aumentar a oferta de vagas no ensino público<sup>166</sup>.

No período compreendido entre 1995 e 2002, iniciou-se um processo de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Ceará. A partir de 1995, o Estado, que já contava com forte presença municipal na oferta dessa etapa da educação básica, passa a orientar-se para a indução de políticas nesse sentido, passando em curto espaço de tempo a ser o Estado com maior índice de matrículas na rede municipal no âmbito da federação. Ressalta-se que, no âmbito da universalização do ensino, a política educacional estadual antecipou-se à própria implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que veio a constituir-se em um instrumento facilitador dos objetivos perseguidos<sup>167</sup> (VIEIRA, 2007, p. 47).

Os economistas Diego Carneiro e Guilherme Irffi, que concluíram pela falta de efetividade da lei cearense nº 12.612/1996 sobre a qualidade de ensino em um primeiro momento (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 22), chegaram a fazer ponderações acerca do resultado de suas pesquisas em estudos posteriores:

Porém, cabe destacar que, considerando o contexto da época em que existia um enorme contingente de crianças fora da escola, provavelmente a preocupação dos gestores estivesse mais voltada em dotar o município de meios (e incentivos) para promover a inclusão dessas crianças do que propriamente com o desempenho. Por outro lado, mesmo após a regularização do fluxo escolar ocorrida no início dos anos 2000, o incentivo ao gasto com educação não se mostrou muito eficaz (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 8).

Outra questão que pode ser ressaltada em relação à qualidade e responsabilidade nos gastos municipais na educação básica em tal época é que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) somente foi publicada no ano de 2000. Tal lei iniciou um processo de

---

Fundamental da rede municipal cresceu 45% no ciclo inicial (1ª a 4ª série) e mais de 80% nos 4 últimos anos dessa etapa” (CARNEIRO; IRFF, 2014, p. 4).

<sup>166</sup> Nas palavras de Sofia Lerche Vieira: “[...] já sob os auspícios da nova LDB e do Fundef, em agosto de 1997, o governo do Estado institui o então chamado Fundefinho, ao firmar convênios de municipalização com 124 Municípios, estabelecendo um custo/aluno mínimo de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), a ser repassado àqueles Municípios para que assumissem a oferta das séries iniciais. Entre as medidas previstas pelos convênios firmados, estava a realização de Concurso Único para o magistério do Estado e dos Municípios, o qual foi realizado e veio a atingir 67% da rede pública, nessa esfera de oferta” (VIEIRA, 2010, p. 277).

<sup>167</sup> Nesse sentido: “[...] até a virada do milênio, o Estado já havia alcançado a universalização do acesso ao ensino fundamental para crianças de 7 a 14 anos (98%), com a redução de mais de 20% da taxa de abandono e a implantação um amplo programa de regularização do fluxo escolar, denominado Tempo de Avançar” (CARNEIRO; IRFF, 2014, p. 8).

educação fiscal e responsabilidade orçamentária dos gestores nacionais, estaduais e municipais até então inédito no país (CAMARGO; PEREIRA; SANTIN, 2017, p. 12-13).

Os planos educacionais de trabalho do Estado do Ceará passam, a partir dos anos 2000, a se preocupar com a qualidade do ensino ofertado e, igualmente, buscam uma melhor articulação entre a secretaria estadual e as secretarias municipais. O Plano de Educação Básica “Escola Melhor, Vida Melhor” (2003-2006) incluiu a “regulamentação e efetivação do regime de colaboração Estado/Municípios” como um dos dez desafios a ser enfrentado no período em questão. Em 2005, foi lançado o Programa “Alfabetização na Idade Certa”, relançado em 2007.

O ICMS Educacional por gastos, portanto, foi responsável por instituir uma cultura política municipal de investimento e gestão responsável em educação. Tal cultura política deu as bases para, a partir de 2007, serem implantados os novos moldes de administração gerencial do ICMS Educacional moderno no Estado do Ceará. Tal legislação estava de acordo, ainda, com o princípio da progressividade na implantação dos direitos sociais, previsto no texto do artigo 2º, § 1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>168</sup>. A preocupação, à época, era voltada mais para a oferta de vagas que para o desempenho dos alunos em si.

A próxima lei cearense de ICMS Educacional, Lei Estadual nº 14.023/07, adotaria um modelo de gestão pública por resultados aplicada ao federalismo, assegurando uma maior responsabilidade política, transparência e desempenho dos Municípios na área de educação (BRANDÃO, 2014, p. 75). Segundo a vigente Lei Estadual nº 14.023/07, a distribuição da cota-parte do ICMS é calculada nos seguintes percentuais: I. 18% em função do Índice de Qualidade em Educação (IQE); II. 5% de acordo com o Índice de Qualidade em Saúde (IQS); e III. 2% segundo o Índice de Qualidade em Meio Ambiente (IQM). Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o novo paradigma normativo possuía os seguintes objetivos:

- 1) Instituir um mecanismo de recompensa, premiando os Municípios com bom desempenho nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente; 2) Mudar o paradigma na gestão pública: da ênfase nos gastos para a ênfase nos resultados; 3) Melhorar os resultados municipais em áreas estratégicas, com especial atenção a Educação, estimulando desempenhos mais homogêneos; 4) Ampliar a oportunidade de maior parceria entre o Estado e os Municípios para obter avanços em indicadores educacionais; 5) Eliminar o efeito duplo de concentração do mecanismo de repasse

---

<sup>168</sup> Segundo tal norma: “Artigo 2.º 1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

anterior, mais favorável aos Municípios maiores, mais ricos e populosos, substituindo-o por uma forma mais distributiva e meritocrática (IPECE, 2018, p. 4).

O repasse de cota-parte de ICMS conforme os índices IQE, IQM e IQS são, em verdade, modelos de transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho aplicados às legislações de políticas públicas sociais (**educação, meio ambiente e saúde**). Cada índice possui uma fórmula própria a ser utilizada para o cálculo do montante devido a cada Município. O IQE é formado pelos seguintes indicadores: taxa de aprovação nas cinco primeiras séries do ensino fundamental; nota da alfabetização; evolução da nota da alfabetização; nota do ensino fundamental; evolução da nota do ensino fundamental. IQS é formado pelos seguintes indicadores: taxa de mortalidade infantil; e evolução da taxa de mortalidade infantil. O IQM é formado pelo seguinte critério: serão pontuados os Municípios que apresentarem sistema de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE. Em relação ao IQE, pode-se defender que o ICMS Educacional da Lei Estadual nº 14.023/07 é uma aplicação das transferências intergovernamentais orientadas por resultado à legislação de políticas de *accountability* escolar.

O indicador utilizado nesse critério de distribuição de verbas foi o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDE) calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Esse indicador baseia-se na proficiência dos alunos da rede de ensino em Português e Matemática em avaliações externas, como a Prova Brasil e, também, no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), que já vinha sendo aperfeiçoado desde 1991. O IDE apresenta metodologia bastante sofisticada, considerando não apenas resultado médio obtido, mas tentando captar a distribuição das notas, pontuando proporcionalmente os diferentes extratos. O desenho do índice contempla ainda regras para prevenir comportamentos oportunistas, ponderando o resultado pela taxa de aprovação e desconsiderando Municípios que tenham menos de 90% de seus alunos avaliados (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 9).

Tal lei, ao longo do tempo, provou ter impactos muito positivos para a educação básica no Estado do Ceará, aumentando o desempenho dos alunos nas avaliações externas (IDEB e Prova Brasil), inclusive, nos Municípios que receberam menos receitas<sup>169</sup>. No tocante à análise

---

<sup>169</sup> É a conclusão dos estudos de Julia Brandão, Diego Carneiro e Guilherme Irffi: “[...] a mudança das regras do ICMS no Ceará, que tinha como objetivo promover uma competição saudável entre os Municípios, parece estar conseguindo alcançar os resultados pretendidos inicialmente; em outras palavras, os Municípios cearenses obtiveram melhores resultados no desempenho em educação se forem considerados os indicadores de avaliação da educação utilizados nesta pesquisa: IDEB e notas na Prova Brasil. Também contrariando as expectativas iniciais, os resultados apontam para o fato de a ‘punição’ a Municípios com baixo desempenho na educação, que por isso recebem menos recursos de ICMS, não impedir que estes melhorem seus indicadores de educação. Os

da equalização fiscal da medida, alguns estudos investigam os impactos distributivos da nova Lei de ICMS Educacional entre os Municípios. Edmilson Moreira da Franca, por exemplo, observa que a desigualdade na distribuição dos recursos do ICMS para os Municípios cearenses se reduziu no período entre 2009 e 2011, já na vigência da nova lei. Concluiu que o crescimento das receitas foi mais rápido entre aqueles que inicialmente tinham menos acesso a esses recursos (FRANCA, 2014, p. 60). Seguindo semelhante raciocínio, Cláudio André Gondim Nogueira conclui que a nova lei possibilitou uma expressiva redução da assimetria fiscal entre os entes, aumentando os valores das transferências aos Municípios menores, tornando a distribuição dos recursos mais equânime (NOGUEIRA, 2013, p. 65-68).

Por outro lado, outro estudo de impacto (anos-base 2009 e 2010) conclui que a nova lei beneficia Municípios com maior eficiência no uso e aplicação de seus recursos. Não obstante 18% dos repasses do ICMS sejam destinados à área de educação, não houve um aumento significativo dos gastos municipais na área (GARCIA; SIMONASSI; COSTA, 2015). Tal pesquisa, nas visões de Diego Carneiro e Guilherme Irffi, pode levar à conclusão de que os resultados observados advêm de um esforço gerencial e não financeiro (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 10).

O histórico de implantação do ICMS Educacional da lei cearense nº 14.023/07 se deu da seguinte forma: em 2008, foi implantado o mecanismo, com efeitos financeiros a partir de 2009; no ano de 2009, realizaram-se oficinas técnicas em Fortaleza para as equipes municipais da gestão educacional, sendo o primeiro ano de repasse com base na nova metodologia; em 2010, foram feitas visitas técnicas aos Municípios cearenses em parceria com a Associação de Prefeitos do Ceará (APRECE) para apresentar a metodologia; no ano de 2011, houve uma revisão da metodologia do IQE; no período compreendido entre 2012 e 2017, houve a consolidação do mecanismo de incentivos. De 2009 a 2017, houve um valor acumulado de repasses anuais de ICMS Educacional aos Municípios cearenses no total de R\$ 3,11 bilhões.

---

resultados indicam que mesmo os Municípios que perderam recursos com a mudança das regras estão melhorando seus indicadores de educação. Ou seja, é provável que o recebimento de mais receitas não gera necessariamente um melhor desempenho, e por outro lado, os esforços de gestão para melhorar o desempenho podem importar tanto quanto ou mais que o recebimento de receitas” (BRANDÃO, 2014, p. 75-76). “Por outro lado, as estimativas também apontam que a segunda intervenção, Lei 14.023/07, ao adotar como mecanismo de transferência os resultados em termos de desempenho, foi efetiva no aumento médio das proficiências dos alunos do 5º ano das escolas públicas municipais em torno de 4% em Português e Matemática. [...] Dessa forma, pode-se inferir que o desenho das políticas de incentivo baseadas na gestão para resultados é adequado para potencializar o desempenho escolar. Nesse contexto, a vinculação orçamentária pode ser utilizada para induzir os gestores subnacionais a buscar maior eficiência (em termos de proficiência) da condução de suas redes de ensino. O caso cearense demonstra que é possível haver uma melhoria da qualidade educacional, nos termos avaliados pelo SAEB, sem um efetivo aumento dos gastos globais, a partir do alinhamento dos incentivos entre os entes federados” (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 22).

Somente em 2017, R\$ 484,45 milhões foram repassados aos Municípios (IPECE, 2018, p. 5-7).

Segundo o relatório do IDEB publicado em 2018 (ano-base 2017), o Ceará conta com 94,5% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental atribuídas à responsabilidade da rede municipal de ensino. Considerando as metas do IDEB, nota-se que 99,5% das redes municipais de ensino alcançaram as metas dos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto 85,3% alcançaram as metas dos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2018).

Conforme os estudos analisados acerca do repasse legal de ICMS Educação no Ceará, o modelo de premiação por desempenho dos alunos em avaliações demonstrou impactos significativamente positivos na educação pública do Estado, denotando um federalismo fiscal dinâmico e gerencial.

Nessa linha, chega-se a um dos pontos centrais do trabalho: as transferências intergovernamentais orientadas por desempenho (*performance-oriented transfer*). Cuida-se de modelo de transferência em que, baseadas em um modelo gerencial de desempenho e incentivo em áreas sociais (saúde e educação, por exemplo), haja repasse de receitas públicas de um ente federativo central para entes federativos componentes de forma flexível e conforme o desempenho destes no atingimento de metas sociais objetivamente aferíveis. Trata-se, portanto, da aplicação da técnica de *performance budgeting system* aos fundos especiais e demais transferências intergovernamentais<sup>170</sup>.

### 3.7 REFLEXÕES SOBRE OS MODELOS DE ICMS EDUCACIONAL

No caso do ICMS Educacional, o que se quer demonstrar é a força indutiva que o federalismo fiscal estadual possui sobre políticas públicas educacionais geridas pelos Municípios. Tal espécie de repasse legal de ICMS, vinculado a políticas públicas, ainda é pouco explorado nas legislações estaduais.

Nos casos do Ceará e de Minas Gerais, as leis de repasse de ICMS possuem claro escopo de promover a justiça social em seus Estados, embora as técnicas e os critérios de repasse sejam distintos. Denota-se que todas as leis de ICMS Educacional mencionadas são

---

<sup>170</sup> Anwar Shah conceitua as *performance-oriented transfers* da seguinte forma: “*Output-based transfers (used interchangeably with performance-oriented transfers in this paper) link grant finance with service delivery performance. These transfers place conditions on the results to be achieved while providing full flexibility in the design of programs and associated spending levels to achieve those objectives. This helps restore the recipient’s focus on the results-based chain and alternate service delivery framework (competitive framework for public service delivery) to achieve those results*” (SHAH, 2010, p. 5).

transferências intergovernamentais constitucionais obrigatórias e de receitas de aplicação não vinculada. Ao contrário das transferências de ICMS referentes ao valor adicionado fiscal (artigo 158, parágrafo único, I, CF) – cujos critérios são puramente constitucionais<sup>171</sup> – as transferências de ICMS Educacional (assim como o ICMS ecológico e outros repasses legais) possuem simultaneamente caráter constitucional e infraconstitucional. As entidades federativas municipais submetem-se aos critérios de distribuição de ICMS previstos em lei estadual. Uma vez atingidos os critérios por parte dos Municípios, possuem estes o direito subjetivo constitucional ao recebimento de tais verbas.

As técnicas utilizadas para as transferências de ICMS Educacional divergem. Em Minas Gerais, as leis estaduais nº 12.040/1995 e nº 18.030/2009 condicionavam a distribuição de ICMS com base em critérios relacionados ao número de matrículas de alunos na rede pública e a capacidade mínima do Município. Tais critérios não exigem, atualmente, qualquer atitude da gestão municipal no âmbito do ensino público – a distribuição dependeria de fatores externos e alheios ao controle do Poder Público municipal.

A lei cearense nº 12.612/1996, que condicionava o repasse aos gastos municipais em educação, instituíva basicamente uma modalidade de transferência com contrapartida (*matching grants*)<sup>172</sup>. O montante transferido pelo Estado é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo Município no ensino público, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço. Tal legislação induzia a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo estadual, mas dava aos governos municipais poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados.

A legislação cearense posterior, a Lei nº 14.023/2007, substituiu o critério de gastos para um fundo orçamentário vinculado ao desempenho da rede municipal de ensino (*performance oriented transfers*). Tal técnica de repasse de recursos, em verdade, é fruto de um complexo sistema envolvendo: órgãos e instituições públicas pertencentes a instâncias federativas distintas, responsáveis pela execução de políticas públicas e planejamento de metas e planos estratégicos na área da educação; sistemas de avaliações de ensino estaduais e federais; entes estaduais responsáveis pelos cálculos<sup>173</sup> e repasse das verbas; e instituições estatais com

---

<sup>171</sup> Os Estados possuem pequena margem de discricionariedade na regulamentação de alguns elementos de definição do VAF, mas não podem sair da diretriz constitucional estabelecida no parágrafo único do artigo 158 da CF.

<sup>172</sup> As transferências com contrapartida, também conhecidas como *matching grants*, podem ser vistas como um subsídio no custo do serviço a ser prEstado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados (UCHÔA FILHO, 2010, p. 231).

<sup>173</sup> O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE – é responsável pelos estudos e cálculos que servem de base para o ICMS Educacional. Criada pela Lei Estadual n 13.301/2003, trata-se de autarquia vinculada

razoável grau de independência técnica e autonomia para avaliar a evolução no desempenho dos alunos da rede pública de cada Município do Estado.

O modelo do ICMS Educacional do Ceará delineado pela Lei Estadual nº 14.023/2007 é uma combinação da técnica de finanças chamada transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho (*output-based grants*, *results-based grants* ou *performance oriented grants*) com políticas de *accountability* escolar.

Percebe-se que o ICMS Educacional se insere no âmbito do princípio federativo do benefício, segundo o qual os serviços públicos devem ser federais, estaduais ou municipais conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional, ou apenas parte dele, em nível estadual ou municipal. Como proporcionar o acesso à educação é serviço público de competência comum entre todos os entes federados brasileiros (artigo 23, V, CF), evidencia-se que o seu benefício é nacional. Tal serviço, entretanto, é executado de forma coordenada por toda estrutura federativa por questões de eficiência administrativa e alocativa de recursos.

No caso específico do ICMS Educação, percebe-se o sucesso dos resultados obtidos no Estado do Ceará e seu relativo fracasso no Estado de Minas Gerais, cuja norma estadual não conseguiu sequer ampliar o índice de desenvolvimento humano dos Municípios beneficiários. A legislação cearense, que exige mais proatividade dos gestores públicos municipais nos critérios de distribuição de ICMS, provou-se mais eficaz que a legislação mineira segundo diversas pesquisas empíricas.

Desde meados dos anos 90, há um certo distanciamento entre o planejamento estadual da educação mineira, as relações do Estado com os Municípios e o financiamento das políticas educacionais. O interesse comum buscado no planejamento (o acesso à educação) necessita de um mecanismo sólido de cooperação financeira – no caso, as transferências intergovernamentais. Não houve, em Minas Gerais, um alinhamento consistente entre o financiamento educacional e o propósito de municipalização do ensino infantil e fundamental. Não se observou, em Minas, um cuidado de monitorar a eficácia dos indicadores educacionais utilizados para o ICMS nem uma preocupação com a revisão do modelo. No Estado do Ceará, por sua vez, houve um alinhamento fino entre o planejamento estadual, os planejamentos municipais e o financiamento intergovernamental nas últimas décadas.

Quando o foco do planejamento era a universalização e a municipalização do ensino fundamental, o Estado do Ceará induzia os Municípios a gastarem na ampliação de suas redes

---

à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. O IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

de ensino (ICMS por gastos e “fundefinho”). Quando o foco do planejamento passou a ser a qualidade do ensino fundamental, o Estado cearense passou a induzir seus Municípios a preocuparem-se com o alcance de metas educacionais baseadas em exames (ICMS baseado no IQE municipal). Considerando o ciclo PDCA (planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação)<sup>174</sup> aplicado às políticas públicas de financiamento, somente o Ceará preocupou-se com as etapas de controle, avaliação e revisão das suas normas de repasse de ICMS conforme o critério educacional. Minas Gerais permaneceu com o critério de financiamento, não obstante a sua baixa eficácia.

O sucesso do ICMS Educação no Ceará, entretanto, não foi somente decorrente do modelo de premiação por desempenho dos alunos da rede pública instituído em 2007. Outros fatores foram fundamentais: o elevado percentual dirigido ao critério educação (18% no caso - um dos maiores percentuais de repasse legal de ICMS concentrados em um só critério entre legislações correlatas país); e suas bases lançadas no Estado cearense em 1996 por meio da Lei de nº 12.612, revelando mais de 20 anos de planejamento e desenvolvimento de uma cultura política municipal de valorização da educação. A própria transição de modelos de ICMS Educação no território cearense deu-se de forma natural, sem quebrar a diretriz de investimento e melhora na educação básica.

No que diz respeito à percepção por parte dos Municípios quanto ao atingimento do resultado para fins de índice de qualidade de educação, o indicador cearense é tecnicamente superior ao IDEB em razão de considerar a evolução dos Municípios e a movimentação de toda distribuição em vez de observar apenas à média (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 10).

Uma questão essencial para a atualização dos cálculos e do sistema de repasse de verbas, embora passe despercebida, é o fato de a Lei nº 14.023/2007 não detalhar o que seria “Índice Municipal de Qualidade Educacional”. Tal ausência de detalhamento autoriza que tal índice seja regulamentado por atos normativos infralegais, permitindo a constante atualização do índice e correção de assimetrias no sistema federativo de repasses. A lei apenas prevê, em seu artigo 2º, que tal índice será calculado anualmente pelo IPECE<sup>175</sup>. No Estado de Minas, nota-se que, passadas mais de duas décadas desde sua primeira aparição, não houve atualização do critério educacional de repasse de ICMS.

---

<sup>174</sup> Sobre o ciclo PDCA, ver item 2.4.4.

<sup>175</sup> Segundo o texto da norma: “Art. 2º O Índice Municipal de Qualidade Educacional, o Índice Municipal de Qualidade da Saúde e o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município serão calculados, anualmente, a partir de 2008, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, que os fará publicar até o dia 31 de agosto de cada ano, para efeito de distribuição dos recursos referentes ao ano seguinte”. Durante a vigência da Lei n. 14.023/2007, três decretos regulamentaram o IQE: o decreto n. 29.306 de 2008; o decreto n. 29.881 de 2009; e o decreto n. 30.796 de 2011.

No campo de federalismo cooperativo fiscal responsável e transparente, encontra-se o ICMS Educacional do Ceará – exigindo proatividade e boas condutas políticas do gestor público municipal na área da educação. A responsabilidade, no entanto, não é exclusiva do gestor municipal: o governo estadual possui o dever de fornecer auxílio financeiro, cooperação técnica, transparência e segurança jurídica para o ente federativo municipal, em uma relação de coordenação, harmonia e equilíbrio interfederativo. Ressalta-se que as políticas de incentivo no Estado do Ceará sempre foram feitas a partir de um sério e contínuo planejamento educacional entre o Estado e os Municípios de seu território – seja num primeiro momento, em que se buscava a universalização do acesso ao ensino por meio da municipalização; seja num segundo momento, em que o foco era melhorar a qualidade do ensino ofertado. Não se deve ignorar ainda a intersetorialidade das políticas de financiamento à educação no Estado do Ceará, em que o ICMS Educacional dividia espaço com outra política de *accountability* escolar: o Prêmio “Escola Nota Dez”. São várias políticas públicas educacionais que, na prática, se comunicam e se complementam. No ano de 2018, IPECE listou os seguintes pontos fortes do mecanismo de incentivo da Lei Estadual nº 14.023/2007 na área da educação:

- 1) Qualidade e robustez técnica no desenho do mecanismo de incentivo; 2) Aprimoramento contínuo; 3) Qualidade no desenho da política de educação, associando apoio técnico e institucional aos Municípios e prêmio financeiro por desempenho; 4) Respeito ao processo de aprendizagem; 5) Visão de longo prazo; 6) Forte parceria estado e Municípios; 7) Os repasses com base no desempenho em educação são relativamente mais importantes para os Municípios menores (IPECE, 2018, p. 29).

Embora os estudiosos ressaltem o aspecto concorrencial do ICMS Educacional do Ceará, não se trata propriamente de um modelo de federalismo competitivo<sup>176</sup>. Em razão do efeito “lençol curto” das cotas de ICMS (onde mais recursos para alguns implica menos para outros), tal técnica de finanças intergovernamentais poderia levar a uma equivocada interpretação de que se estaria diante do modelo teórico defendido por Thomas Dye. Embora haja uma competição entre as redes de ensino dos Municípios para a prestação do melhor serviço de educação pública, o modelo se aproxima mais do federalismo cooperativo do que do federalismo dual. Não há, na educação básica da região do Ceará, intervencionismo mínimo por parte do Estado nem fortalecimento das competências dos entes subnacionais para arrecadar tributos; pelo contrário, há grande intervencionismo mediante forte presença de incentivos

---

<sup>176</sup> Sobre Federalismo competitivo: ver item 2.4.2, no capítulo 2.

fiscais, cooperação técnica interfederativa e transferências intergovernamentais para os Municípios.

Durante o processo de implantação, notou-se um processo de cooperação técnica vertical entre Estado e Municípios, na forma do artigo 30, VI, da Constituição<sup>177</sup>. O Estado se incumbiu de explicar a metodologia às prefeituras envolvidas, informando a melhor forma de gestão escolar, monitorando a política pública e revisando a metodologia quando necessário. Há também um processo de cooperação horizontal no Prêmio Escola Nota Dez<sup>178</sup>: as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar (escolas premiadas) são obrigadas legalmente a fornecer apoio às escolas com desempenho abaixo do esperado (escolas apoiadas) – denotando uma cooperação entre redes de ensino de Municípios diferentes<sup>179</sup>.

Feitas essas considerações acerca do sucesso do ICMS Educação no Ceará, destaca-se que não se ignoram as diferenças socioeconômicas e culturais entre os Estados. Dentro dessa ideia de federalismo fiscal dinâmico, não se defende o mimetismo, mas dar diretrizes para experiências exitosas a outros membros da federação. A título de exemplo, o Estado de Pernambuco, pela redação atual da Lei Estadual nº 10.489/1990, possui critérios mistos de distribuição e ICMS em relação à educação. Tal legislação aliou número de matrículas com índices de desempenho (a ser aplicado a partir do exercício financeiro de 2020), adaptando o ICMS Educacional às suas particularidades regionais e locais.

Entre os desafios do financiamento municipal da educação básica, o federalismo fiscal deve encontrar formas de: a) criar uma cultura política municipal de valorização da educação, em moldes parecidos do que ocorreu no Ceará; b) atrair investimentos para o ensino público escolar de forma eficaz; c) incentivar Municípios a envidarem maiores esforços no ensino público local; d) encorajar a participação da comunidade local no ensino escolar público; e e) melhorar a estrutura e qualidade da educação pública.

Com base nessas premissas, em adição ao eficaz modelo cearense, há propostas teóricas de elaboração de uma norma de ICMS Educacional em forma de lei complementar de responsabilidade fiscal estadual. No caso, a participação dos Municípios na arrecadação de ICMS estaria vinculada a normas de gestão fiscal, prevendo transferências com contrapartida,

---

<sup>177</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [...]” (BRASIL, 1988).

<sup>178</sup> Ver item 1.6.2, no capítulo 1.

<sup>179</sup> Segundo o artigo 8º, da Lei nº 15.923/2015, (Lei do “Prêmio Escola Nota Dez”): “Cada uma das escolas premiadas em decorrência dos resultados obtidos nas avaliações do 5º e 9º anos fica obrigada a desenvolver, pelo período de até 2 (dois) anos, em parceria com uma das escolas contempladas com contribuição financeira, ações de cooperação técnico pedagógica com o objetivo de manter ou melhorar os resultados de aprendizagem de seus alunos”.

renúncias fiscais, normas de transparência fiscal e participação democrática na elaboração do orçamento (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 96-101).

A implementação de ICMS Educacional em outros Estados é uma tarefa complexa. Além das diferenças socioeconômicas e culturais entre Estados, há outros fatores que dificultam a mudança de critérios de repasse de ICMS. Sempre quando há mudanças na legislação estadual de distribuição de ICMS, alguns Municípios acabam perdendo e outros ganhando receita. É comum que haja um forte *lobby* dos Municípios que são beneficiados pelos critérios atuais pela manutenção da legislação estadual vigente<sup>180</sup>. Outra questão a ser considerada é a situação financeira das contas dos Estados. Em momentos de crise econômica, caindo arrecadação de todos os entes federativos, é delicado discutir mudanças nos critérios de distribuição de receita tributária.

De qualquer forma, dentro dessa perspectiva de prestação de contas, *accountability* e transparência, o modelo cearense de ICMS Educacional demonstra-se atraente – principalmente em relação à exigência de proatividade dos gestores públicos municipais na rede pública de ensino. Não é apenas uma relação de federalismo cooperativo, mas de transparência com os cidadãos – aqueles que são destinatários das políticas públicas.

Quando auxiliado e financiado de forma eficiente pelas demais esferas federativas, os Municípios são os entes mais aptos para oferecerem um ensino público de qualidade. Há fortes indícios disto ao se considerar que o ensino público fundamental do Ceará, que conta com a maior rede de ensino municipalizada do Brasil (94,5% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental são atribuídas à responsabilidade da rede municipal de ensino), teve o melhor resultado nas avaliações do IDEB no ano-base 2017 (INEP, 2018). O sucesso da rede municipal de ensino também decorre do constante auxílio financeiro e atualização das políticas educacionais por parte do Estado do Ceará, em uma eficiente coordenação interfederativa entre os entes.

Nota-se, ainda, que os repasses legais de ICMS (artigo 158, parágrafo único, II, CF) e as verbas do FUNDEB (artigo 60, do ADCT) possuem alto grau de previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica em relação aos entes receptores das verbas, ao contrário das práticas constantes de transferências voluntárias (artigo 25, da LRF – LCP nº 101/2000) feitas pelo

---

<sup>180</sup> Goiás, por exemplo, prevê os critérios de distribuição de receita de ICMS aos Municípios em sua constituição estadual. Atualmente, o artigo § 1º, do artigo 107, da Constituição de Goiás direciona: 85%, na proporção do valor adicionado fiscal (VAF); 10 % distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios; e somente 5% distribuídos conforme lei estadual específica. O governo tentou redistribuir os critérios de repasse de ICMS educação por meio da PEC n. 3.066/2017. Prefeitos dos Municípios com maior arrecadação no Estado, entretanto, conseguiram convencer o governo a suspender os trâmites da PEC (DM, 2017, s.p).

governo federal<sup>181</sup>. Se aliados tais instrumentos financeiros a normas claras, transparentes e com *accountability/responsiveness*, cria-se um potencial muito grande de evolução na educação pública brasileira.

Por outro lado, as normas do FUNDEB e do ICMS Educacional não eliminam a urgente necessidade de maior equalização fiscal entre entes subnacionais, dando a estes maiores repasses de verbas tributárias e maiores possibilidades de gestão. No fim das contas, a preservação da autonomia federativa e necessidade de recursos para a prestação de serviços públicos essenciais são questões indissociáveis. Há muita resistência dos governos federais ao redor do mundo, entretanto, em aumentar o repasse de verbas para os entes subnacionais<sup>182</sup>.

O ICMS Educacional fornece algo que o FUNDEB não permite: flexibilidade na aplicação das verbas na educação. A vinculação de receitas do FUNDEB é bem restritiva nesses casos (60% mínimo em remuneração de professores, por exemplo)<sup>183</sup>. Outro problema é o excesso de transferências voluntárias temerárias no ordenamento brasileiro. Por possuírem alto grau de discricionariedade, tais transferências geralmente são corrompidas e utilizadas para interesses políticos escusos ou meramente eleitorais<sup>184</sup>. Críticas defendem que as transferências voluntárias passam a se apresentar como um mecanismo corrompido de pressão política, sendo comum que autoridades federais condicionem “a liberação de financiamentos por bancos públicos a compromissos de alinhamento político em votações parlamentares”. (CAÚLA;

---

<sup>181</sup> É grave e temerária a dependência direta que Estados e Municípios possuem de recursos federais de transferências voluntárias para a execução de suas competências administrativas. Isto em razão de uma “excessiva carga de discricionariedade na definição dos destinos dos recursos por parte da União, de uma insuficiente garantia de regularidade dos fluxos de transferências e de uma significativa unilateralidade na fixação de pressupostos, requisitos e valores passíveis de transferência” (CAÚLA; MANZI, 2018, p. 325-326).

<sup>182</sup> Anwar Shah comenta tal resistência dos governos federais ao redor do mundo: “*Many federal officials believe that giving money and power to subnational governments is like giving whiskey and car keys to teenagers. They believe that grant monies enable these governments to go on spending binges, leaving the national government to face the consequences of their reckless spending behavior. Past spending behavior of provincial and local officials also demonstrates that ‘grant money does not buy anything,’ that it is treated as a windfall gain and wastefully expended with little to show for in service delivery improvements*” (SHAH, 2007, p. 18).

<sup>183</sup> A pesquisa empírica de Josedilton Alves Diniz indica alguns problemas referentes ao FUNDEB: “Como foi visto, a Constituição Federal determina padrões mínimos para a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento da educação. Todavia, a atual vinculação constitucional nesse sentido é insuficiente para garantir que o setor educacional obtenha os recursos necessários para a oferta de um serviço educacional de qualidade. Apesar do objetivo do FUNDEB, buscando garantir os recursos mínimos necessários para a educação básica, foi introduzida uma série de condicionalidades invasivas, consubstanciadas num alto grau de detalhamento de aplicação de recursos, tolhendo, assim, a autonomia da gestão financeira local” (DINIZ, 2012, p. 150).

<sup>184</sup> Tais transferências voluntárias são definidas como “*Pork barrel transfers*” ou, numa tradução literal, transferências “porco de barril”. Segundo Anwar Shah: “*In the past politically opportunistic grants were common in Brazil and Pakistan. They are currently in vogue in India and Western countries, especially the United States*”. (SHAH, 2007, p. 18)

MANZI, 2018, p. 325-326). Tais transferências prejudicam quaisquer tentativas de equalização fiscal entre regiões, Estados e Municípios no país<sup>185</sup>.

Voltando à questão do ICMS Educacional, verifica-se que a lei mineira é atualmente baseada em critérios de equalização fiscal, mas tais critérios deveriam ficar a cargo de outros fundos, como o próprio FUNDEB e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (artigo 159, I, d, CF). Evidentemente, a legislação mineira fornece mais liberdade de execução que a lei cearense (já que não demanda proatividade da gestão), mas produz menos resultados nas áreas sociais, menor prestação de contas dos valores gastos e menor *accountability*. A legislação cearense, por outro lado, é vinculada às metas sociais e produz mais resultados mediante seu modelo superior de *accountability*, mas mitiga a liberdade dos gestores dos Municípios – que devem seguir as metas estipuladas pelo Estado se quiserem obter os incentivos.

A avaliação e monitoramento de políticas públicas como instrumento de gestão pública com foco nos resultados, por meio de indicadores, permite aos administradores públicos, aos legisladores e à sociedade em geral acompanhar os resultados. Desta forma, atende-se ao princípio da eficiência exigido pelo legislador constituinte e se avança na eficácia e efetividade de gastos em prol do interesse público (RIBAS; SILVA, 2013, p. 399).

Para que incentivos baseados em indicadores deem certo, duas questões são importantes: a transparência e o fomento à pesquisa científica sobre a eficácia da política pública. A transparência referente ao funcionamento dos indicadores é imprescindível, visto que os agentes incentivados devem entender e confiar no mecanismo antes de agirem conforme o procedimento. Por sua vez, o fomento à pesquisa científica sobre impactos permite uma constante discussão sobre a política pública e sua atualização. Nesse sentido, o Estado do Ceará criou o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), que foi um ator essencial na análise de impactos dos incentivos, estratégia administrativa, cooperação técnica com os Municípios, elaboração, execução e atualização dos critérios educacionais de repasse de ICMS no Estado.

Considerando o sucesso do ICMS Educacional no Estado do Ceará, é primordial que cada Estado elabore uma política de incentivos financeiros adaptada ao próprio contexto educacional, visto que cada Estado possui suas peculiaridades tanto na área da cobertura quanto

---

<sup>185</sup> Os estudos empíricos a respeito de tais transferências são preocupantes: “Os testes aqui realizados permitem ainda diagnosticar uma tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais no Brasil, uma vez que tanto o nível como a evolução dos recursos transferidos aos Estados parece ser definida muito mais pela força política destes do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais. De maneira complementar, os resultados das estimações estatísticas reportadas neste artigo reafirmam o importante papel desempenhado pelas leis que limitam os gastos com o funcionalismo no combate ao uso da máquina administrativa para fins eleitorais” (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013, p. 724).

na área dos indicadores de desempenho (IDEB, Prova Brasil etc.). É essencial que cada ente federativo faça um levantamento de dados sobre seu próprio ensino público, investindo em seus pontos fortes e corrigindo os pontos fracos.

Independentemente da modalidade e técnica de transferência intergovernamental utilizada, deve-se primar pela transparência nos gastos públicos no sistema de federalismo fiscal. A gestão disfuncional no setor público implica em comportamentos oportunistas de agentes públicos, pois os cidadãos não possuem quantidade suficiente de informação nem instrumentos para responsabilizar as autoridades públicas por não cumprirem seus programas de governo ou por realizarem gastos ineficientes e duvidosos. Há um considerável risco moral na área de investimentos na educação básica quando consideramos o baixo “retorno eleitoral” que tais gastos propiciam ao gestor público local<sup>186</sup>. O ideal seria a utilização de critérios claros, previsíveis e transparentes de repartição de receita, a exemplo das leis estaduais que regulamentam os critérios de distribuição de ICMS aos Municípios.

Percebe-se um efeito multiplicador provocado pela lei cearense 14.023/2007, provocando modificações nas leis de distribuição de ICMS dos Estados do Pernambuco (Lei Estadual nº 10.489/1990, modificada várias vezes a partir de 2008) e, posteriormente, em Alagoas (Lei nº 5.981/1997, modificada em 2020). Outros Estados, como São Paulo<sup>187</sup> e Goiás<sup>188</sup> já discutem, em suas assembleias legislativas, a adoção do critério de desempenho escolar nos cálculos do repasse de ICMS.

A educação, no entanto, não é uma questão apenas política e de alocação de recursos, mas está voltada para o desenvolvimento da criança para o exercício da cidadania e a formação para o trabalho (artigo 205, CF). A diretriz para o financiamento é essencial para determinar os rumos da educação básica e, conseqüentemente, do desenvolvimento da população e da nação. Em razão disso, é crucial que se faça uma análise crítica das formas de financiamento da educação pública e básica no país, que visam a equidade de ensino.

---

<sup>186</sup> A melhor abordagem prática sobre o combate ao risco moral na distribuição de ICMS é a dos economistas Diego Carneiro e Guilherme Irffi: “[...] utiliza-se da abordagem de agente-principal para estabelecer um mecanismo compatível em incentivos, onde o Estado (principal) depende do esforço não observado dos agentes (Municípios) para promover suas redes de ensino. Dessa forma, compete ao principal propor um contrato aos agentes, traduzido nas regras de distribuição da cota parte do ICMS. Em termos de resultados, pode-se dizer que o contrato seria mais bem sucedido quanto mais bem definido forem os objetivos a serem alcançados, maior fosse o prêmio por atingir os objetivos e, quanto mais alto for à percepção do agente em relação à factibilidade em alcançar as metas estabelecidas em função do esforço empregado” (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 11).

<sup>187</sup> No Estado de São Paulo, a adoção de critérios de desempenho escolar na repartição de ICMS é discutida por meio do projeto de lei nº 855 de 2019, de autoria do deputado estadual Daniel José do partido Novo (SÃO PAULO, 2019, s.p).

<sup>188</sup> Em Goiás, o critério educacional de repasse de ICMS é discutido por meio da PEC estadual n. 3066 de 2017 de iniciativa do governo do Estado (GOIÁS, 2017, s.p).

### 3.8 ENTENDENDO OS FUNDAMENTOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO

Uma política pública, antes de sua implementação, necessita de diversos estudos matemáticos e estatísticos, possibilitando a análise dos possíveis impactos de certos incentivos financeiros em determinado contexto econômico e social – em outras palavras, uma política pública pressupõe estudos econométricos<sup>189</sup>. O propósito de tais estudos é de projetar o melhor *design* possível das políticas públicas, estimando possíveis externalidades, diminuindo impactos negativos, aumentando impactos positivos, efetivando direitos e inovando no contexto social (MASCARENHAS, 2020, p. 213-214).

Além da noção de econometria de uma política social, deve-se entender a estrutura básica da gestão pública financeira. Reiteram-se os conceitos já tratados no presente trabalho: itens de gastos e insumos do programa orçamentário (*inputs*); produtos, bens, serviços e metas de curto a médio prazo (*outputs*), resultados de médio a longo prazo (*outcome*); impacto; e alcance. Tais conceitos são essenciais para compreender a diferença entre o financiamento educacional tradicional e o ICMS Educacional<sup>190</sup>.

Levando para o contexto educacional, o objetivo do programa é a ODS de número 4 da ONU: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. As verbas orçamentárias a serem aplicadas na educação pública são os *inputs*. Os *outputs*, a depender do objetivo do programa político, são o aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, diminuição da taxa de evasão escolar, melhoria das notas em exames padronizados etc. Os *outcomes* e o impacto teriam uma carga principiológica elevada, porquanto refletem o conteúdo programático de uma Constituição. No caso, os resultados esperados (*outcomes*) são a universalização do ensino escolar (artigo 214, II, da CF), erradicação do analfabetismo (artigo 214, I, da CF), efetivação do direito ao ensino público de qualidade (artigo 206, VII, e artigo 214, III, da CF) e formação para o trabalho (artigo 214, IV, da CF). O impacto seria o desenvolvimento de cidadãos capazes de autonomia intelectual e moral, qualificados para o mercado de trabalho (artigo 205 da CF) e, conseqüentemente, o desenvolvimento da nação, erradicação da pobreza e marginalização, e

---

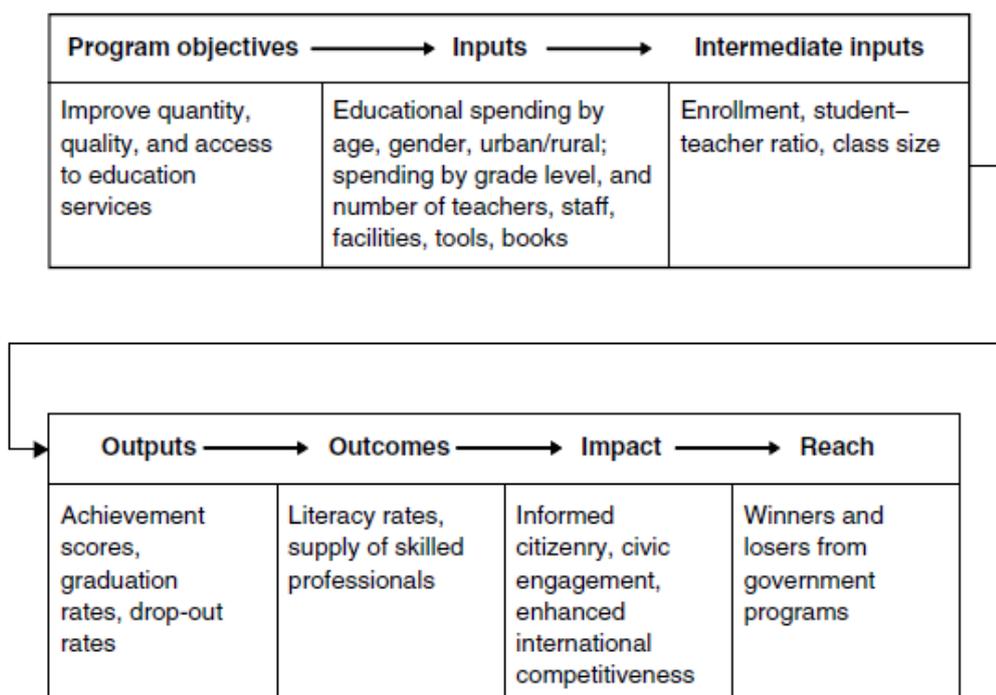
<sup>189</sup> A econometria de uma política pública é uma análise que utiliza métodos matemáticos e estatísticos para que se possam avaliar teorias sobre economia e finanças do setor público. A Econometria permite um debate a respeito do que são e de como se compreendem os fenômenos causais que justificam os investimentos públicos (analfabetismo, miséria, altos índices de violência), tão relevantes à avaliação de diversos assuntos jurídicos. Tais técnicas quantitativas auxiliam a identificar padrões comportamentais, que podem ser o tema central de pesquisas científicas, políticas públicas ou mesmo objeto de decisões judiciais (CASTRO, 2017, p. 394-395).

<sup>190</sup> Ver item 2.4.6, no capítulo 2, que trata das transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado.

redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, II e II, da CF). O alcance da política pública de ensino deve ser o mais amplo possível, em razão do dever do Estado de fornecer educação de qualidade para todos (artigo 205 e § 1º do artigo 208 da CF).

Anwar Shah desenvolve a cadeia de resultados educacionais conforme o gráfico abaixo:

**Figura 1 - Applying a Results-Based Chain to Education**



Fonte: Shah (2007, p. 11).

Ao se analisar a cadeia acima, percebe-se que o sistema tradicional de financiamento da educação pública – FUNDEF, FUNDEB, mínimo constitucional do artigo 212 da Constituição – é focado tão somente nos gastos (*inputs, intermediate inputs*). A ideia das transferências vinculadas para educação (*conditional nonmatching transfers*) é a destinação de recursos para áreas consideradas de alta prioridade pelo Governo Federal e baixa prioridade pelos governos locais (SHAH, 2007, p. 4)<sup>191</sup>. O controle dos gastos é meramente formal

<sup>191</sup> Exemplificando a questão da baixa prioridade: Municípios não conseguem internalizar todos os benefícios dos investimentos na educação em razão da alta mobilidade dos beneficiários (efeito-carona), podendo gerar uma falta

(procedimental) e as perguntas normalmente feitas pelos órgãos de fiscalização são: foram aplicadas as verbas? Qual o montante aplicado? Onde foram aplicadas? Houve desvio? Houve respeito à regra de aplicação mínima de 60% ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica? A lógica de tais verbas é primordialmente voltada para despesas de custeio do ensino público – em outras palavras, são despesas de custeio, conforme § 1º do artigo 12 da Lei nº 4.320/1964, “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (BRASIL, 1964).

Nota-se, portanto, uma preocupação de cunho predominantemente quantitativo e procedimental em relação às verbas destinadas ao custeio da educação básica. A questão qualitativa dos gastos é secundária – espera-se, segundo a lógica procedimental, que os resultados e os impactos da política venham automaticamente com o aporte de recursos na área da educação. Os cálculos econométricos das verbas vinculadas à educação pública estimam uma necessidade fiscal por parte do gestor público educacional. A preocupação do legislador recai sobre o valor que seria apropriado para promover uma valorização do magistério e sobre qual seria o custo necessário para fornecer educação de qualidade para cada aluno (a exemplo do VNMA do extinto FUNDEF e a destinação de receita do salário educação) – há, logo, uma preocupação acerca da equalização fiscal da medida.

A lógica do ICMS Educacional é nitidamente diferente, deslocando-se para a aspecto qualitativo e para uma lógica de incentivos. As verbas podem ser aplicadas não somente em despesas de custeio da área de ensino, mas igualmente em outros setores da Administração Pública (saúde, assistência social, transporte etc.).

Em razão da flexibilidade na aplicação das verbas provenientes do artigo 158, parágrafo único, II, da CF, pode-se dizer que possuem uma lógica de incentivo e não de custeio. Quase todos os modelos de ICMS Educacional estudados no presente trabalho possuem um elemento que denotaria um controle qualitativo de resultado das despesas públicas (*outputs*)<sup>192</sup>. Não por outro motivo que as transferências intergovernamentais de resultados ou desempenho também são denominadas como *output-based grants* na doutrina estrangeira<sup>193</sup>. Nos casos de Minas Gerais e Amapá, o critério de distribuição de receita baseia-se no número de matrículas e alunos

---

de interesse do gestor na área. José Maurício Conti explica o problema do efeito-carona (*free-rider problem*): “O conhecido ‘efeito-carona’ que se vê no âmbito do federalismo fiscal, em que alguém se beneficia de uma vantagem sem arcar com os respectivos custos” (CONTI, 2014, p. 486).

<sup>192</sup> O único modelo distinto é o revogado ICMS por gastos da lei cearense n. 12.612/1996, cujo foco não era o produto do gasto (*output*), mas a contrapartida de cotas de ICMS em proporção aos gastos municipais na educação pública – cuida-se de transferência intergovernamental por contrapartida (*matching grant*). Para mais informações sobre transferências intergovernamentais por contrapartida, ver item 2.4.5, no capítulo 2.

<sup>193</sup> Ver item 2.4.6, no capítulo 2.

na rede de ensino. No caso de Pernambuco, os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho (IQE, Prova Brasil, SAEB etc.) conforme o exercício financeiro. No caso dos Estados do Ceará e Alagoas, entretanto, os critérios levam em conta somente uma fórmula relacionada à qualidade da educação (IQE).

Diferentemente das verbas vinculadas do FUNDEF e FUNDEB, as normas de distribuição de cotas de ICMS por lei estadual somente podem condicionar o recebimento das verbas e não a aplicação delas em determinada área. A vinculação das cotas de ICMS à determinada área social violaria a cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos (artigo 167, IV, da CF) e ao princípio federativo da autonomia municipal (artigo 30, III, da CF). Excepcionalmente, somente a Constituição Federal pode afetar a receita oriunda de impostos à determinada área, como foi feito com as áreas da saúde (artigo 198, §2º, da CF), educação (artigo 212 da CF e artigo 60 do ADCT no caso do FUNDEF/FUNDEB) e cultura (artigo 216, §6º, da CF).

Em outras palavras, a lei estadual que distribui cotas de ICMS para os Municípios não pode operacionalizar seus critérios condicionando os gastos das receitas fiscais a serem repassadas (*inputs*), mas se encontra livre para condicionar repasses conforme metas qualitativas atingidas pelos Municípios (*outputs*). Os Municípios possuem flexibilidade e ampla discricionariedade política no momento de aplicarem suas receitas fiscais decorrentes de cotas de ICMS. As autoridades locais, no entanto, correm o risco de não atingirem as metas qualitativas das leis estaduais caso não apliquem um montante desejável ou descuidem da gestão da educação municipal – acarretando, conseqüentemente, no recebimento de uma cota de ICMS menor posteriormente.

A econometria utilizada no *design* do ICMS Educacional pode assumir contornos mais complexos que a do FUNDEB, visto que é feita no âmbito dos incentivos – moldando o comportamento dos agentes públicos envolvidos. Nos casos de Minas Gerais (Lei Estadual nº 18.030/2009) e Amapá (Lei Estadual nº 322/1996), no entanto, o critério de distribuição de receita é bem simples, baseando-se no número de matrículas e alunos na rede de ensino municipal. A ideia é incentivar os gestores municipais a expandirem a cobertura de suas redes municipais. Estudos empíricos demonstram que tal modelo deixa de incentivar atitudes por parte de gestores uma vez cessado o déficit de vagas<sup>194</sup>. Apesar dos avanços na quantidade de matrículas, tal modelo não possui muito impacto em termos de qualidade de ensino.

---

<sup>194</sup> Ver item 3.5, nesse capítulo 3.

As legislações estaduais vigentes de Pernambuco (a partir de 2010), Ceará (a partir de 2007) e Alagoas (a partir de 2020) seguem desenhos normativos mais complexos em suas normas de distribuição de ICMS, não se limitando ao incentivo para ampliação de oferta de vagas. Tais Estados colocaram metas qualitativas de ensino nos cálculos econométricos de seus incentivos, seja por meio do IDEB, seja por meio de índices próprios de qualidade de educação (IQE-CE, IQEAL, SAEPE e IDEPE).

A Lei Estadual de Pernambuco nº 10.489/1990, que cuida da distribuição de ICMS aos Municípios, já passou por inúmeras reformas legislativas. A lei pernambucana é notadamente analítica, especificando normas de distribuição conforme cada exercício financeiro. Em relação ao critério da área de educação, dos exercícios 2002 a 2009, 2% da cota de ICMS era distribuída aos Municípios pernambucanos conforme número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, seguindo a lógica dos Estados de Minas Gerais e Amapá. Dos exercícios de 2010 a 2019, no entanto, os critérios passaram adotar nota do IDEB para a participação dos Municípios, aumentando o percentual para 3%. A partir do exercício de 2020, o percentual do critério educacional aumentou para 10%, sendo distribuído da seguinte forma: 1% (um por cento) conforme número de matrículas de crianças na Educação Infantil (Creches); 2% (dois por cento), considerando-se que, quanto melhor a proficiência no 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEPE do Município; 2% (dois por cento), considerando-se que, quanto maior o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE do Município<sup>195</sup>; e 5% (cinco por cento) conforme o número de matrículas no Ensino Fundamental na rede municipal, relativamente aos anos finais, desde que havido aumento do IDEPE da rede em relação ao do ano anterior.

A lei alagoana nº 5.981/1997, modificada pela Lei Estadual nº 8.234/2020, prevê a distribuição de 5% (cinco por cento) da arrecadação de ICMS mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) do Município e o somatório dos índices do Estado. O § 4º, do artigo 1º, da lei estadual conceitua o IQEAL como “IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de cada Município e a variação

---

<sup>195</sup> Segundo a Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco, o IDEPE é o índice que avalia o desempenho da educação do Estado de Pernambuco e utiliza a metodologia e o sistema do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O cálculo do IDEPE considera, a exemplo do IDEB, dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3º ano do ensino médio nos exames do SAEPE em Língua Portuguesa e Matemática (PERNAMBUCO, 2020, s.p.).

nos últimos 02 (dois) anos do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano base de apuração”.

O Ceará, por meio da Lei Estadual nº 14.023/2007, optou por adotar uma regulamentação bastante sintética – direcionou 18% das receitas de ICMS conforme nota no Índice de Qualidade de Educação (IQE). A lei apenas prevê, em seu artigo 2º, que tal índice será calculado anualmente pela autarquia IPECE – que por sua vez deverá seguir a fórmula prevista no decreto. Atualmente, a lei é regulamentada pelo Decreto nº 30.796 de 2011. O Índice de Qualidade de Educação (IQE) do Estado do Ceará segue uma complexa fórmula que abrange inúmeros indicadores e variáveis em seus cálculos econométricos. O decreto apresenta a seguinte metodologia de cálculo para o IQE:

**Figura 2** - Metodologia de cálculo do IQE-CE

$$IQE_i = 0,5 \cdot [IQA_i] + 0,45 \cdot [IQF_i] + 0,05 \cdot \frac{Aprov_i}{\sum_i Aprov_i}$$

**Fonte:** Ceará (2011, s.p.).

O IPECE explica os efeitos práticos da fórmula de distribuição do IQE na tabela abaixo:

Índice de Qualidade de Educação (IQE) do Estado do Ceará			
IQA	50%	37,5%	Média transformada da alfabetização.
		12,5%	Melhoria da média transformada da alfabetização com relação ao ano anterior.
IQF	45%	22,5%	Média transformada do 5º ano.
		22,5%	Melhoria da média transformada do 5º ano com relação ao resultado da avaliação anterior.
Média de aprovação	5%	5%	Taxa média de aprovação do 1º ao 5º ano.

Explicação sobre a fórmula do IQE municipal (IPECE, 2018, p. 7).

No Ceará, o critério **educação** das normas de distribuição de ICMS contém a seguinte abordagem: 1. considera dados produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), ao qual todos os Municípios são submetidos; 2. abrange a Alfabetização – IQA (2º ano) e Ensino Fundamental – IQF (5º Ano), estimulando a participação

de todos os alunos matriculados; 3. considera o desempenho relativo da rede pública municipal, estimulando uma “competição” entre os Municípios; 4. avalia a proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho entre os estudantes da rede pública municipal; 5. considera o nível de proficiência dos alunos no ano de referência, bem como a evolução em relação ao ano anterior; 6. utiliza 16 indicadores, normalizações e um sistema de ponderação que retrata os objetivos da política estadual para educação básica (IPECE, 2018, p. 9).

O IQE-CE prevê, em seus cálculos, mecanismos que garantem o princípio da equidade de ensino e aprendizagem (inciso I do artigo 205 da Constituição Federal) e evitam atitudes oportunistas por parte do gestor público que possam preterir parcela dos alunos da rede municipal de ensino (*gaming*). Segundo o IPECE, dois possíveis problemas da gestão da educação seriam resolvidos das seguintes maneiras:

**PROBLEMA:** Grande desigualdade entre alunos de um mesmo município, fruto da concentração de recursos e esforços em algumas escolas, turmas ou grupos de alunos. Resultados médios mais elevados podem ser obtidos com menos esforço, aumentando, em contrapartida, a dispersão dos resultados obtidos. **SOLUÇÃO:** Ponderar a nota média pela dispersão dos resultados entre os alunos do município, de modo a penalizar aqueles Municípios que buscaram concentrar esforços a uma menor parcela dos alunos deixando de fora a maioria. **PROBLEMA:** Gestores selecionarem ou incentivarem somente os melhores alunos para realizarem o exame, de modo a tentar elevar a nota média do município. **SOLUÇÃO:** Ponderar a nota média do município pela relação ‘número de alunos avaliados dividido pelo total de alunos matriculados’, de modo a penalizar aqueles Municípios com menor participação dos alunos nos exames (IPECE, 2009, p. 11-12).

A tendência é que o critério de repasse de ICMS com base em resultados de exames padronizados seja replicado por mais Estados. Nesse sentido, há os Estados de Espírito Santo, Bahia, Maranhão e Amapá, que estudam utilizar o critério em suas legislações estaduais<sup>196</sup>. Estados como Goiás e São Paulo, no entanto, já discutem proposições legislativas no âmbito de suas casas legislativas. O governo de Goiás pretende, por meio da PEC Estadual nº 3066/2017, a adoção mista de indicadores: 4,25% da receita de ICMS para um indicador vinculado à nota do IDEB e 4,25% para um indicador vinculado à proporção de crianças em creches e pré-escolas<sup>197</sup>. No Estado de São Paulo, mediante o projeto de lei nº 855 de 2019, discute a adoção

<sup>196</sup> Segundo reportagem da folha de São Paulo: “Os governos do Amapá e do Espírito Santo afirmaram à Folha que também estudam a adoção da medida. Secretário-executivo de coordenação com os Municípios na pasta de Educação do Ceará, Márcio Brito diz que o Estado foi procurado recentemente também pelos governos da Bahia e do Maranhão, interessados em conhecer a experiência” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019, s.p).

<sup>197</sup> Segundo a apresentação do governo sobre o ICMS Gestão no Estado de Goiás, o critério educacional se desenvolve da seguinte forma: “O critério Educacional envolve dois indicadores principais. O primeiro baseado na nota do IDEB, calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações da Prova Brasil, nesse caso serão considerados os IDEBs da rede pública do Ensino Fundamental para os anos iniciais e anos finais. O segundo indicador diz respeito à proporção de crianças de 0 a

do Índice de Qualidade da Educação Municipal – IQEM: indicador baseado no desempenho dos estudantes no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) com aumento progressivo de percentual, iniciando em 6,25% em 2021 até integralizar em 25% em 2024<sup>198</sup>.

Fazendo uma análise das formas de financiamento escolar no Brasil, pode-se sistematizar alguns tipos de elementos frequentemente encontrados na econometria de tais políticas: um elemento de equalização fiscal; um elemento qualitativo de desempenho; um elemento preventivo (*anti-gaming*) e um elemento social inclusivo. Embora seja feita, no presente trabalho, uma tentativa de categorização desses elementos, admite-se que uma norma de finanças possa ser classificada em mais de uma categoria. Isso acontece pelo fato de uma norma financeira de repasse de verbas poder ter inúmeros propósitos, assim como pode produzir efeitos distintos com o passar do tempo<sup>199</sup>.

Bastante comum nas finanças destinadas ao custeio da educação pública e ligado à ideia de justiça distributiva<sup>200</sup>, o **elemento de equalização fiscal** diz respeito à garantia de padrão de financiamento mínimo para as redes de ensino localizadas em locais de baixa arrecadação tributária e ao atendimento das necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional. Por exemplo, presume-se que os Municípios que possuam mais alunos matriculados em suas redes de ensino necessitem de mais verbas que Municípios menores com poucos alunos. Tal critério é encontrado: 1) no extinto FUNDEF, por meio do Valor Mínimo Nacional Anual (VMNA – artigo 60, §§ 3º e 4º, do artigo 60, do ADCT com a redação da EC nº 14/1996); no FUNDEB, por meio do valor anual mínimo por aluno (VAMA – artigo 60, III, b, do artigo 60, do ADCT com a redação da EC. nº 53/2006) e pela distribuição de verbas conforme número de matrículas (§ 4º, do artigo 60, do ADCT, com a redação da EC. nº

---

3 anos que frequentaram creche, e proporção de crianças de 4 a 5 anos que frequentaram pré-escola, no ano de referência. Essas proporções são apuradas a partir do número de crianças matriculadas na rede de ensino na faixa etária selecionada e o número total estimado de crianças na faixa etária de referência. Nesse caso, com base no Censo Escolar, também é levado em consideração toda a rede de ensino (seja ela pública ou privada)” (GOIÁS, 2017, s.p).

<sup>198</sup> Segundo o artigo 1º do PL n. 855 de 2019: “Artigo 1º – Fica criado o Índice de Qualidade da Educação Municipal – IQEM, calculado com base nas seguintes variáveis: I - média na última prova do Saresp obtida pelos alunos do ensino fundamental da rede municipal; II - evolução desta média em relação à penúltima prova do Saresp; III - taxa de participação dos alunos da rede municipal na prova do Saresp; IV - rendimento escolar medido pelas taxas de retenção e de abandono; V - quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal” (SÃO PAULO, 2019, s.p).

<sup>199</sup> Sobre a dificuldade de categorização de determinada norma de repasse de verbas, James Maxwell explicava, em 1952, a complicada distinção entre subvenções de efeito fiscal (*fiscal effect grants*) e subvenções de estímulo (*stimulative grants*): “*The distinction between the stimulative and the fiscal effects of grants is blurred because, in fact, many grants have a dual purpose. Introduction of a new grant means, in the short run, that a fiscal burden is lifted from all states where the function is already being performed. Before long, however, expansion may more than cancel the relief*” (MAXWELL, 1952, p. 9).

<sup>200</sup> Ver item 2.4.1 do capítulo 2.

53/2006); e 2) nas normas de ICMS Educacional conforme o número de matrículas presentes nos Estados de Minas Gerais (Leis nº 12.040/1995 e nº 18.030/2009), Amapá (Lei nº 322/1996) e Pernambuco (Lei nº 10.489/1990).

O **elemento qualitativo de desempenho** relaciona-se com o princípio da eficiência (artigo 37, da CF) na qualidade de ensino (artigo 206, VII, da CF)<sup>201</sup>. Considera-se aqui o atingimento de metas estipuladas por indicadores de desempenho, premiando a qualidade do serviço público prestado por meio de resultados mensuráveis (*outputs*). Há, no caso, incentivos financeiros voltados para a proatividade do gestor público. No contexto da educação pública, tais indicadores geralmente dizem respeito ao desempenho dos alunos da rede de ensino em testes padronizados (IDEB, SAEB, IQE-CE, IQEAL, IDEPE etc.).

O critério qualitativo referente a testes padronizados está presente nas legislações estaduais de distribuição de ICMS dos Estados de Alagoas (Lei nº 5.981/1997, a partir de 2020), Ceará (Lei nº 14.023/2007) e Pernambuco (Lei nº 10.489/1990, a partir do exercício financeiro de 2010). Em relação aos indicadores utilizados para o aumento de número de matrículas (presentes na repartição de ICMS de Pernambuco antes do exercício financeiro de 2010, Minas Gerais e Amapá), eles podem ser consideradas como um elemento qualitativo em dois casos: 1) para aqueles locais em que há mais demanda (crianças, jovens e adultos carentes de escolarização) que oferta de vagas na rede de ensino; ou 2) locais em que o ente central (União e Estados) pretende fazer com que os entes periféricos (Estados ou Municípios) absorvam serviços de educação já oferecidos em determinada área (exemplo: municipalização do ensino fundamental prestado pela rede estadual de ensino).

O critério das matrículas, no entanto, deixa de ser incentivo à proatividade no momento em que cessa a demanda por vagas ou quando seja efetivada a assunção de serviços pelo ente subnacional. A partir de tal momento, o critério das matrículas se transforma em critério de equalização fiscal<sup>202</sup>. Pode-se defender que o elemento qualitativo de desempenho estava presente no FUNDEF e FUNDEB em seus estágios iniciais, pois os fundos premiavam o desempenho dos Estados e Municípios que ampliavam sua rede de ensino conforme a demanda por matrículas na época em que a universalização da educação básica ainda era um desafio<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Ver item 1.2 do capítulo 1.

<sup>202</sup> Ver o caso do ICMS Educacional no Estado de Minas Gerais no item 3.5 do capítulo 3. Baseado no número de matrículas, o modelo de financiamento mineiro surgiu em meados da década de 90, quando ainda havia muita demanda por universalização do ensino básico, mas não foi atualizado até os dias de hoje.

<sup>203</sup> Anwar Shah considera o FUNDEF um fundo que alia equidade com performance dentro de uma lógica de resultados: *“Nevertheless, one finds a few shining examples of programs that marry equity with performance orientation in grant allocation. Brazil has a noteworthy national minimum standards grant programs for primary education. Under the 14th amendment to the federal constitution, the state and municipal government must contribute 15% each of their two principal revenue sources (state value added tax and state share of the federal*

O elemento preventivo (*anti-gaming*) possui uma relação íntima com o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, da CF) e o princípio da liberdade de ensino e aprendizagem (artigo 206, II, da CF). Tal elemento tenta antever e evitar comportamentos oportunistas por parte de agentes públicos incentivados<sup>204</sup>, que acabam se preocupando primordialmente com os incentivos decorrentes das metas (*outputs*) em prejuízo do objetivo da política pública (*outcomes*). No caso, combate-se a tentativa de fraudar, mascarar ou inutilizar os indicadores de desempenho utilizados na política de financiamento.

É possível que, antes do monitoramento dos resultados dos testes padronizados dos alunos de sua rede de ensino, o gestor atue em prol dos insumos necessários para uma educação pública de qualidade: salas de aula bem conservadas, merenda, livros, transporte escolar etc. Dessa forma, o professor pode buscar direcionar suas aulas para que todos os alunos aprendam igualmente e recebam igual atenção no ato de ensino. Ocorre igualmente a possibilidade de o gestor e o professor agirem de forma oportunista e somente em razão dos incentivos (*gaming*)<sup>205</sup>, fraudando provas, realizando exames mais fáceis ou reduzindo desproporcionalmente o currículo escolar para o treinamento para exames somente das matérias avaliadas. Tais práticas, se não forem combatidas, ferem a liberdade de ensino e aprendizagem (artigo 206, II, da CF).

Sem prejuízo de responsabilização nos âmbitos administrativo, civil e penal, a corrupção da política de financiamento pode ser evitada com um desenho de incentivos adequado que desestime práticas oportunistas. No Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp)<sup>206</sup>, por exemplo, há combate ao estreitamento curricular na rede pública por meio exames que avaliam não só língua portuguesa e matemática, mas igualmente ciências humanas, ciências da natureza e redação. O “Prêmio Escola Nota Dez”<sup>207</sup> do Estado do Ceará, voltado para premiar colégios, possui diversos dispositivos direcionados ao combate do *gaming*. Citam-se alguns requisitos para os colégios participarem

---

*revenue sharing transfers for states, and services tax and the municipal share of the state revenue sharing transfers for municipalities) to FUNDEF - special fund for primary education. If the sum of the state and municipal required contributions, divided by the number of primary school students, is less than the national standard, the federal government makes up the difference. The total amount of the FUNDEF is then distributed among the state and its municipal providers is distributed on the basis of school enrollments” (SHAH,2010, p. 20).*

<sup>204</sup> Ver item 1.6 do capítulo 1.

<sup>205</sup> Há relatos de fraudes também no Estado do Ceará. Segundo reportagem da Folha de São Paulo, alguns estudantes teriam sofrido pressões e terem sido incentivados por professores a fraudar avaliações em nome de um resultado coletivo de suas respectivas escolas. Alguns teriam substituído outros alunos de baixo desempenho, enquanto outros dizem terem sido incentivados a trocar de provas com os colegas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018, s.p).

<sup>206</sup> A lei complementar estadual n. 1.078, de 17 de dezembro de 2008, instituiu a bonificação por Resultados aos professores da rede pública conforme o cumprimento de metas.

<sup>207</sup> Ver item 1.6.2 do capítulo 1.

do programa: ter, no mínimo, 20 alunos matriculados na série avaliada (artigo 2º, I; artigo 3º, I; artigo 4º, I; artigo 6º, § 1º, I, da Lei nº 15.923/2015); e ter o mínimo de 90% dos alunos avaliados (artigo 2º, III; artigo 3º, III; artigo 4º, III; artigo 6º, § 1º, II, da Lei nº 15.923/2015).

Com o escopo de evitar que determinadas escolas do Estado sejam preteridas pela gestão pública, há ainda a exigência que, para que a escola possa receber o Prêmio, o Município onde ela se localiza possua o mínimo de 70% dos alunos do 2º ou 5º Ano em um nível “desejável” de desempenho escolar. No ICMS Educacional do Ceará (Lei Estadual nº 14.023/2007), a fórmula utilizada para o IQE considera os seguintes fatores: 1) ponderação da nota média pela dispersão dos resultados entre os alunos do Município, punindo Municípios que buscaram concentrar esforços a uma menor parcela dos alunos deixando de fora a maioria; e 2) ponderação da nota média do Município pela relação “número de alunos avaliados dividido pelo total de alunos matriculados”, punindo Municípios com menor participação dos alunos nos exames. Adverte-se que o elemento preventivo da política de incentivos não exclui a necessidade de fiscalizar cuidadosamente os agentes públicos beneficiários do sistema de incentivos. No fim das contas, é necessário que se respeitem as “regras do jogo” para que a gestão pública por resultados funcione.

Por fim, há o **elemento social inclusivo**. Cuida-se de uma diretriz social a ser seguida pelos incentivos financeiros aos gestores e agentes públicos da educação, condicionando o custo-benefício utilizado no elemento qualitativo de desempenho. O elemento social inclusivo é uma manifestação do princípio da equidade de ensino e aprendizagem (artigo 206, I, da CF), evitando que iniquidades insustentáveis ocorram na gestão pública da educação. O desenho dos incentivos baseados no desempenho dos estudantes não pode seguir cegamente uma lógica neoliberal de livre mercado, em que só se investe nas melhores redes municipais de ensino, melhores escolas, melhores professores e melhores alunos. As manifestações desse elemento podem ser melhores nos Estados do Ceará e Alagoas. As redes municipais de ensino que, não estando no topo da lista estadual do IQE ou IDEB, demonstram evolução em seus indicadores de desempenho em testes padronizados, também são premiadas dentro dessa lógica.

Há o dever de dar atenção específica aos estudantes com desempenho não satisfatório, assim como aos que necessitam de atenção especial. De tal forma, só são premiados os Municípios que possuem uma média ponderada alta de nota dos alunos, desconsiderando aqueles em que apenas uma pequena parcela possui alto rendimento. Com o escopo de incentivar as escolas e redes de ensino cujos estudantes estejam com baixo desempenho, planos de auxílio são feitos para melhorar o rendimento dos estudantes de tais localidades. Nesse sentido, o “Prêmio Escola Nota Dez” destina-se não somente a premiar as escolas públicas com

melhor resultado no índice de desempenho escolar (artigo 2º, da lei cearense nº 15.923/2015), mas igualmente fornecer apoio técnico e financeiro às escolas com desempenho abaixo do esperado (artigo 6º, da lei cearense nº 15.923/2015).

Nota-se que as medidas (*outputs*) utilizadas para o repasse de ICMS conforme critério educacional devem ser feitas de tal forma, que atinjam o maior grau possível de efetivação do direito universal ao ensino público de qualidade (*outcomes*). Os principais desafios para o sucesso de uma política pública podem ser encontrados em dois momentos distintos: o primeiro momento é a transição dos gastos públicos (*inputs*) para produtos, serviços e metas de curto prazo (*outputs*), que pode ser prejudicada por instabilidade no financiamento, desinteresse do gestor, desvios de verbas e problemas administrativos<sup>208</sup>; o segundo momento, por sua vez, é a conexão entre os bens, serviços e metas de curto prazo (*outputs*) e os resultados pretendidos (*outcomes*), porquanto uma política mal formulada e/ou com indicadores inadequados falha em alcançar seus objetivos<sup>209</sup>.

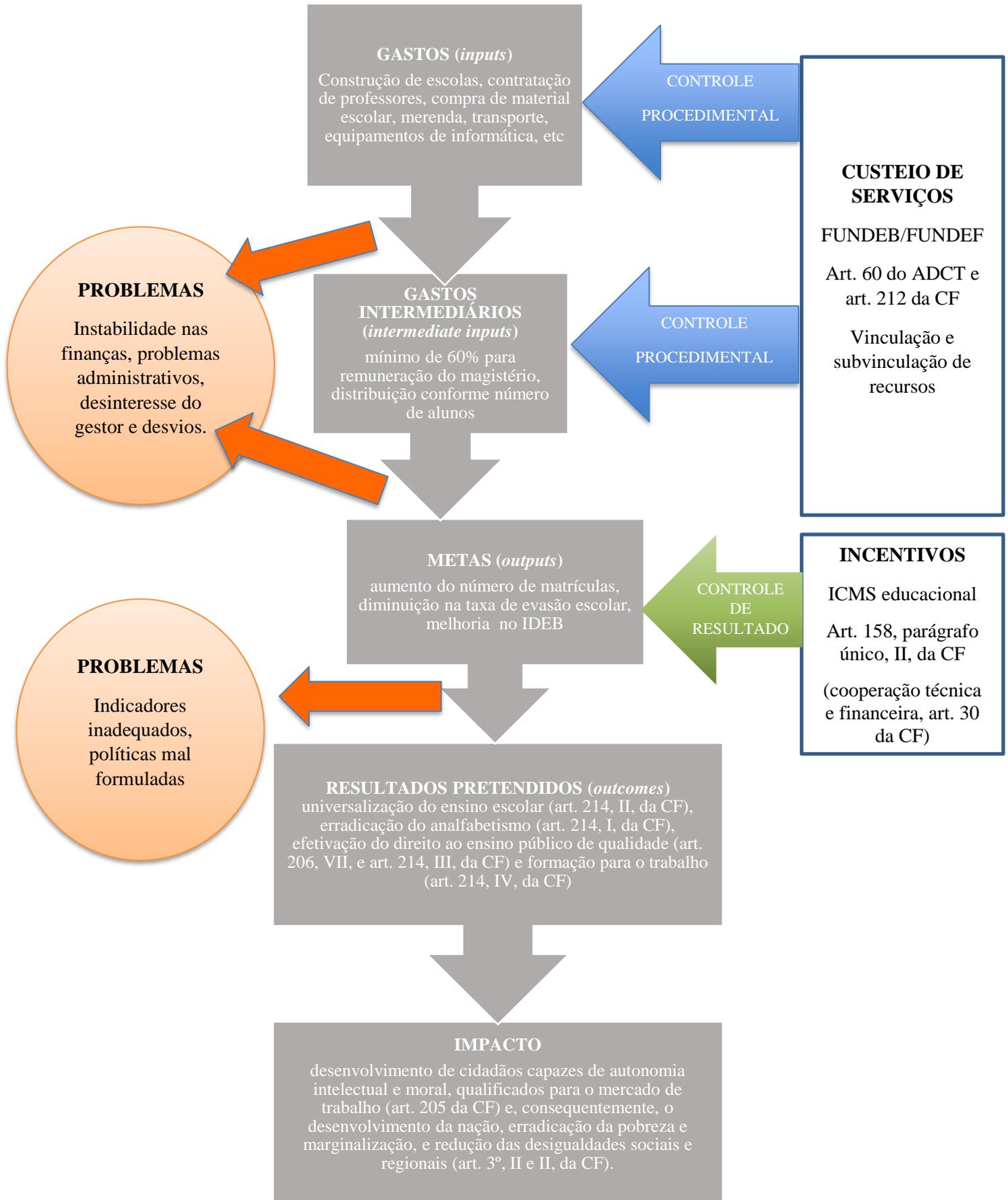
O principal problema do financiamento da educação pública brasileira não se resume ao montante de recursos aplicados no setor, encontrando iguais obstáculos na qualidade dos gastos – não há equivalência entre a qualidade dos serviços públicos e o montante de tributos pagos. Daí o motivo pelo qual são tão importantes as ferramentas de gestão pública que estejam focadas na qualidade do serviço público fornecido. A gestão pública orientada para resultados pode ser uma saída para precário ensino público brasileiro. O ICMS Educacional pode ser um forte instrumento para melhorar uso das verbas de custeio provenientes do FUNDEB. Abaixo, segue um organograma baseado no “*Results-Based Chain to Education*” de Anwar Shah (2007, p. 11), mas adaptado ao contexto das finanças educacionais do Brasil.

---

<sup>208</sup> Ver item 3.1 do capítulo 3.

<sup>209</sup> Ver o extinto programa norte-americano *No Child Left Behind* no item 1.6.1 do capítulo 1.

**Figura 3** - Custeio de serviços e incentivos na cadeia de finanças educacionais



### 3.9 OS LIMITES DO FINANCIAMENTO POR DESEMPENHO EDUCACIONAL

Percebe-se que os modelos de ICMS Educacional dos Estados do Ceará, Alagoas e Pernambuco pressupõem uma cultura de avaliação e um modelo gerencial de gestão escolar, havendo comparações com o extinto programa educacional estadunidense *No child left behind* (NCLB)<sup>210</sup>. Há, de fato, semelhanças significativas entre os modelos de tais Estados do Brasil e o modelo norte-americano. Não como dizer, no entanto, que toda reforma gerencial da educação seja necessariamente boa nem ruim, dependendo muito de como, onde, sobre quem e sob que circunstâncias é adotada. O que se pode afirmar com segurança é que os insumos mínimos necessários para um serviço de ensino de qualidade devem ser garantidos antes que se possa falar em resultados satisfatórios dos alunos em exames padronizados.

A questão a ser discutida a seguir diz respeito inicialmente aos limites constitucionais para as transferências orientadas por resultados de exames. Em um segundo momento, abordam-se os limites dos testes padronizados enquanto diretrizes para a educação pública. Por último, analisa-se o princípio da eficiência econômico-social enquanto diretriz para o financiamento da educação pública.

#### 3.9.1 Os limites constitucionais

Para analisar os limites constitucionais das finanças intergovernamentais em matéria de educação, é oportuno pegar uma sugestão do governo federal de um novo modelo de FUNDEB que vigoraria a partir de 2021. O Ministério da Educação (MEC), em meados de 2019, sugeriu condicionar repasses do FUNDEB aos Estados à modificação das legislações estaduais de distribuição de ICMS, as quais deveriam prever critérios vinculados ao desempenho educacional dos estudantes. A proposta previa ainda retenção dos repasses do FUNDEB e do FPE aos Estados que não adequassem as suas legislações<sup>211</sup>. Utilizar-se-iam ainda critérios de desempenho escolar para distribuir as verbas do próprio FUNDEB. Tal sugestão, nos termos expostos até o momento, parece estar eivada de inconstitucionalidade,

---

<sup>210</sup> Ver item 1.6.1 do capítulo 1.

<sup>211</sup> Segundo a reportagem da Folha de São Paulo: “Nesse sentido, o governo Bolsonaro propôs elevar sua contribuição dos atuais 10% para 15% e quer a inclusão de novo parágrafo na Constituição para determinar aos Estados que criem leis para distribuir parte do ICMS aos Municípios ‘em função de índice municipal que meça a qualidade educacional’. Os recursos dessa bonificação seriam tirados do volume disponível, o que reduziria o valor potencial para Municípios com pior desempenho. Combinado a isso, o documento sugere a retenção, a partir de 2021, de 10% relativos à contribuição para o Fundo de Participação dos Estados caso haja descumprimento sobre a criação das leis propostas pelo MEC” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019, s.p).

ferindo inclusive cláusulas pétreas (pacto federativo e direito fundamental à educação, artigo 60, § 4º, da CF)<sup>212</sup>.

Primeiramente, tal proposta viola o pacto federativo, porquanto exige que os Estados escolham entre sua autonomia político-administrativa de um lado (capacidade legislativa e organizatória para tratar de suas peculiaridades locais na área da educação) e sua autonomia financeira do outro (repasso de verbas essenciais do FUNDEB e FPE). A sugestão do MEC, se concretizada, irá de encontro à noção de federalismo cooperativo democrático. Não há, por parte da União, intuito de coordenação e cooperação, pois impede que a diretriz educacional, tomada em escala federal, seja adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades locais. A União possui o dever de colaborar com as tarefas comuns determinadas na Constituição (artigo 23, da CF), mas sem qualquer intuito de impor uma supremacia dentro da Federação<sup>213</sup>.

A ideia do MEC resgata o chamado “federalismo de integração”<sup>214</sup>, que se baseava em uma busca pela integração nacional e pela unidade, mas se aproximava mais de um Estado unitário descentralizado, com forte e ampla dependência das unidades subnacionais em relação ao Governo da União federal. É digno de nota que os Estados podem ter visões diferentes da União sobre como deve ser executado e adaptado o plano nacional de educação em seus cenários locais. Nesse sentido, cita-se o ensinamento de Estevão Horvath sobre a possibilidade de haver distintos interesses entre União, Estados e Municípios:

É evidente que qualquer governante consciente e que esteja à altura dos desafios de seu tempo irá acompanhar a política macroeconômica fixada por quem responde pelos interesses gerais do Estado brasileiro. Não se pode olvidar, todavia, que os interesses do Presidente da República - e do Governo que ele representa - podem diferir, em muitos aspectos, da orientação Ideológica, social e econômica de um Governador de Estado ou de um Prefeito, Estes, tal como aquele, foram democraticamente eleitos para, em tese ao menos., colocarem em execução o seu programa de governo e não, necessariamente, para avaliar o programa do governo federal (HORVATH. 2001, p. 158).

Se a União pretende convencer Estados e Municípios a modificarem suas legislações e estruturas administrativas de prestação de serviços, não deve escolher instrumentos que firam a autonomia federativa dos entes ou prejudiquem a execução dos serviços públicos

---

<sup>212</sup> Segundo o artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: “I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988).

<sup>213</sup> Sobre os aspectos da cooperação e coordenação dentro de Estado federal, ver item 2.4.4 do capítulo 2.

<sup>214</sup> Sobre federalismo de integração, ver item 2.1 do capítulo 2.

essenciais<sup>215</sup>. Poderá convencer os entes subnacionais, entretanto, por meio das transferências voluntárias (poder executivo federal) ou até por meio de transferências intergovernamentais oriundas de emendas parlamentares (poder legislativo federal). Negociações políticas em torno do repasse de verbas (lícitas e em prol do interesse público) podem servir de instrumentos de cooperação intergovernamental com planejamento nacional da educação<sup>216</sup>. Nada obsta, inclusive, a previsão de outro fundo financeiro orientado por desempenho distinto do FUNDEB. Tal fundo poderia ser criado especificamente para incentivar modificações legislativas na repartição de ICMS, premiar obtenção de metas e prever indicadores de desempenho<sup>217</sup>.

Destaca-se que o ICMS Educacional somente se tornou possível porque o Poder Constituinte Originário deu margem de discricionariedade legislativa aos Estados na destinação de sua receita fiscal (artigo 158, parágrafo único, II). Assim como alguns adotaram o critério educacional para a repartição, outros escolheram o critério ambiental (ICMS ecológico<sup>218</sup>). Não há evidências de que modificação dos critérios de repasse de ICMS por lei estadual obsta, por si só, a prestação dos serviços essenciais por parte dos Municípios. Reitera-se que transferências intergovernamentais devem seguir os limites políticos da Constituição da República, respeitando um grau razoável de autonomia, de um lado, e de cooperação do outro<sup>219</sup>. Em outras palavras, as relações financeiras entre os entes federados devem dentro dos limites da Constituição Financeira<sup>220</sup>.

Não se sabe qual a extensão do intuito do MEC em tal documento, mas há igualmente um problema em vincular o FUNDEB a um sistema competitivo de metas de desempenho escolar semelhantes ao fundo financeiro norte-americano *Race to the Top* (presente no *No child left behind*)<sup>221</sup>. Esta última questão não seria inconstitucional em razão das metas educacionais em si, mas sim em razão do caráter fundamental do FUNDEB, que é instrumento de custeio continuado e essencial para a sobrevivência financeira da educação pública – ainda mais se

---

<sup>215</sup> Ver itens 2.4.4 e 2.4.5 do capítulo 2.

<sup>216</sup> Ver item 2.4.4 do capítulo 2.

<sup>217</sup> Há inclusive deputados federais que externaram tal intuito. Segundo a reportagem da Folha de São Paulo: “A deputada Tabata Amaral (PDT-SP) é uma das que se coloca contra a sugestão do MEC. Ela e o deputado Felipe Rigoni (PSB-ES) também apresentaram proposta para incluir mecanismo de distribuição de recurso a partir da evolução de resultados, mas com verbas adicionais, e não do mesmo bolo. O projeto da dupla também prevê assistência técnica dos Estados aos Municípios, na qual seria aplicado o dinheiro extra” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019, s.p).

<sup>218</sup> Como é o caso do Estado do Mato Grosso do Sul, por meio de sua Lei Complementar número 57/1991, que prevê 5% de receita de ICMS distribuído aos Municípios pelo critério ambiental.

<sup>219</sup> Ver item 2.4.7 do capítulo 2.

<sup>220</sup> Ver item 2.4.3 do capítulo 2.

<sup>221</sup> Sobre os programas *race to the top* e *No Child Left Behind*, ver itens 1.6.1, capítulo 1; e 2.4.6 do capítulo 2.

considerarmos o histórico subfinanciamento da educação básica por parte da União<sup>222</sup>. Condicionar o recebimento tão essencial para a Administração Pública do ensino violaria aos princípios da liberdade e equidade de ensino e aprendizagem (artigo 206, I e II, da CF), erradicação da pobreza e marginalização (artigo 3º, III, da CF), redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, da CF) e o dever da União de exercer a função fiscal redistributiva e supletiva, equalizando oportunidades educacionais e garantindo padrão mínimo de qualidade do ensino (artigo 211, § 1º, da CF).

Para explicar melhor essa última afirmação, faz-se uma analogia com a passagem da obra “Quincas Borba”, de Machado de Assis. No sexto capítulo de Quincas Borba, o personagem criado por Machado de Assis é um filósofo que ensina ao seu amigo Rubião o seguinte:

[sic] — [...]. Suppõe tu um campo de batatas e duas tribus famintas. As batatas apenas chegam para alimentar uma das tribus, que assim adquire forças para transpor a montanha e ir á outra vertente, onde ha batatas em abundancia; mas, se as duas tribus dividirem em paz as batatas do campo, não chegam a nutrir-se sufficientemente e morrem de inanição. A paz, nesse caso, é a destruição; a guerra é a conservação. Uma das tribus extermina a outra e recolhe os despojos. Dahi a alegria da victoria, os hymnos, aclamações, recompensas publicas e todos os demais effeitos das acções bellicas. Se a guerra não fosse isso, taes demonstrações não chegariam a dar-se, pelo motivo real de que o homem só commemora e ama o que lhe é aprazível ou vantajoso, e pelo motivo racional de que nenhuma pessoa canonisa uma acção que virtualmente a destro e. Ao vencido, odio ou compaixão ; ao vencedor, as batatas. — Mas a opinião do exterminado? — Não ha exterminado. Desapparece o phenomeno; a substancia é a mesma. Nunca viste ferver agua? Hasde lembrar-te que as bolhas fazem-se e desfazem-se de continuo, e tudo fica na mesma agua. Os indivíduos são essas bolhas transitórias (ASSIS, 1937, p. 14-15).

Defende-se que a lógica tribal do “ao vencedor as batatas” aplicada ao FUNDEB viola princípios, como: equidade de ensino e aprendizagem, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. No caso, as duas tribos devem ter uma plantação suficiente de batatas (que seriam as verbas de custeio do FUNDEB que suprem a necessidade fiscal). Nada impede, todavia, que representantes de uma terceira civilização mais avançada (tribo, cidade ou província) providencie maquinário para plantio e ensine técnicas modernas para a agricultura e prosperidade das duas tribos (aqui estariam os incentivos intergovernamentais como ICMS Educacional ou outro fundo orientado por desempenho).

---

<sup>222</sup> Segundo relatório da Comissão de educação do Senado Federal: “O relatório pede que o Congresso aprove a PEC 65/2019, que aumenta a participação do governo federal no financiamento do Fundeb. Hoje a União arca com menos de 10% do fundo. A PEC determina, já a partir de 2021, que a participação aumente para 20%. O montante subirá a cada ano, chegando a 40% em 2031, que passará a ser o teto. Arns afirma que a educação é subfinanciada no Brasil, e se este quadro não mudar, o Brasil continuará ‘no atoleiro’” (AGÊNCIA SENADO, 2019, s.p).

A Constituição Financeira delinea os limites de atuação dos entes dentro do federalismo fiscal. Autoriza-se, por exemplo, a intervenção constitucional no Estado, território ou Município que não aplicar o mínimo exigido da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, VII, e; artigo 33, III, CF). Não é razoável a livre retenção, por parte da União, de verbas tão essenciais para a população por mero desacordo político na gestão administrativa da educação.

Princípios próprios da iniciativa privada nem sempre são benéficos a serviços públicos sociais. O Poder Constituinte, ao proibir que verbas públicas destinadas às escolas públicas sejam direcionadas às entidades com finalidades lucrativas no inciso I, do artigo 213, do texto constitucional, preveniu os efeitos danosos que o Poder Econômico<sup>223</sup> poderia causar ao ensino público. Quando se faz uma interpretação teleológica do artigo 213, da Constituição, percebe-se que os recursos públicos vinculados à educação serão destinados prioritariamente às escolas públicas, sendo que somente excepcionalmente poderão ser destinados a escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas. Mesmo no caso do § 1º, do artigo 213, que permite o custeio de bolsas de estudo na educação básica nos casos de insuficiência na oferta de ensino, obriga-se que o Poder Público invista prioritariamente na expansão da rede pública de ensino em tais circunstâncias. Há limites constitucionais, portanto, para a lógica empresarial aplicada ao financiamento de serviços públicos de educação.

É constitucional a utilização dos resultados de testes padronizados como critério de incentivos financeiros, desde que o critério seja delineado com razoabilidade e não distorça os princípios do artigo 206, da Constituição Federal – ou seja, não fira as diretrizes político-constitucionais da gestão pública do ensino. Ressalta-se que o artigo 205, caput, da Constituição Federal, declara que a educação almeja “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, não podendo os testes padronizados serem um fim em si.

O próximo item cuidará da limitação dos testes padronizados enquanto diretrizes para a educação pública. Para entender as limitações expostas a seguir, é necessário fazer um estudo que envolva várias áreas da ciência, afastando-se de dois tipos de raciocínio: o da idealização da realidade dos fatos; e o da centralidade do direito.

---

<sup>223</sup> Sobre o conceito de Poder econômico, explicam Vladimir Silveira e Maria Rocasolano: “Pode-se dizer, destarte, que o poder econômico se apresenta como a capacidade de impor uma conduta, submetendo ao modelo de apropriação os resultados da produção, da distribuição e do consumo na sociedade. A finalidade é a obtenção do lucro de bens e serviços mediante a atividade econômica”. Prosseguem os autores defendendo que o poder econômico não pode ser classificado como bom ou ruim. O que deve ser avaliado e valorado são os efeitos e manifestações do poder econômico (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 52; 56).

Quando a idealização da realidade dos fatos encontra-se muito distante da real situação fática, fala-se em “romantização dos fatos”. No presente trabalho, a romantização dos fatos baseia-se nas seguintes falsas premissas: a completude do sistema de testes padronizados (*accountability* escolar) para dar soluções para todos os problemas da educação pública; e a presunção de haver um cenário fático ideal para o cenário da gestão pública<sup>224</sup>. O antídoto para a idealização exagerada dos fatos é a utilização de estudos empíricos – no caso, pesquisas de dados que relacionam o desempenho de alunos em testes padronizados com inúmeros fatores externos à vontade do gestor.

O raciocínio da centralidade do direito diz respeito à crença da suficiência da ciência jurídica enquanto explicação da vida econômica e social. O antídoto para tal tipo de raciocínio é a transdisciplinariedade do estudo. No presente trabalho, defende-se partir de um raciocínio científico da educação, para, depois, partir para o direito, e não o contrário (do direito para a educação), como é feito por grande parte da comunidade jurídica e política<sup>225</sup>. O direito, no caso, assumiria um papel complementar na regulação de políticas públicas<sup>226</sup>.

### 3.9.2 Os limites práticos e educacionais: indicadores e exames padronizados

Indicadores de desempenho são feitos no âmbito da gestão pública, pressupondo inúmeros estudos, pesquisas e cálculos econométricos. No entanto, em razão de serem desenvolvidos por seres humanos (passíveis de erros, portanto), indicadores podem naturalmente ser inadequados para os fins para os quais foram criados. Em outras palavras, as medidas utilizadas para as metas (*outputs*) podem ser feitas de tal forma, que não levem necessariamente aos resultados pretendidos (*outcomes*). Nota-se que tais erros não se limitam ao âmbito normativo – razão pela qual se defende que são problemas práticos enfrentados no cotidiano da política pública.

---

<sup>224</sup> Eduardo Jordão esclarece que o artigo 22 da LINDB busca justamente combater duas teorias do processo cognitivo “romântico” no cenário jurídico brasileiro: “(i) a suposta completude e determinação do direito; (ii) a presunção de existência de um cenário fático ideal para a concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional”. (JORDÃO, 2018, p. 66)

<sup>225</sup> “O estilo tradicional de Direito Administrativo apresenta quatro características. Ele é (i) europeizante, (ii) conceitualista, (iii) sistematizador, e (iv) crente na centralidade do Direito como explicação da vida econômica e social. [...] O novo estilo do Direito Administrativo possui, assim como o antigo, quatro características básicas. Ele é (i) próximo aos métodos americanos, (ii) pragmatista e empiricista, (iii) assistematizador e assistemático, e (iv) descrente na centralidade do Direito como chave de interpretação da vida econômica, política e social [...]. Ele deixa de buscar apoio em saberes diversos, mas se torna um com as diferentes disciplinas” (MENDONÇA, 2014).

<sup>226</sup> Segundo Diogo Coutinho, o papel do direito na regulação de políticas públicas seria: “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (Direito como arranjo institucional)” (COUTINHO, 2013, p. 194).

O fato de tais erros não se limitarem ao âmbito normativo não significa que não haja normatização ou proteção legal dos bens atingidos por tais indicadores (como geralmente ocorre no âmbito dos direitos sociais) – implica apenas que os erros são cometidos no âmbito da eficácia econômico-social da política pública. Esses problemas são, portanto, os limites práticos dos indicadores de desempenho, que dizem respeito a todas as externalidades que impedem ou mitigam a eficácia da política pública. Em relação aos limites educacionais, estes dizem respeito às questões teóricas e pedagógicas próprias da ciência da educação. Considerando tais inadequações dos indicadores, é imprescindível que a política pública seja constantemente monitorada não só por dados quantitativos, mas por dados qualitativos, variando a metodologia de monitoramento sempre que possível. Em relação aos indicadores de desempenho educacional, defende-se que a utilização de resultados de exames padronizados como medida de financiamento deve ser vista com bastante cautela.

Inicialmente, deve-se apontar que a finalidade desse tópico não é extinguir testes padronizados, pois ainda são os únicos instrumentos hábeis para aferir objetivamente a evolução no aprendizado dos discentes em conhecimentos básicos. É necessário que haja instrumentos com elementos objetivos e claros para medir a efetividade dos direitos sociais em determinada localidade, dando acesso público aos dados obtidos<sup>227</sup>. Nesse sentido, o papel dos testes padronizados é válido. Igualmente, não se deve achar que toda prática empresarial na educação seja ruim, na medida em que pode melhorar a qualidade da gestão e dos gastos no ensino público. O problema consiste em basear uma reforma política da educação exclusivamente na cultura da avaliação dos alunos, visto que tal base pode ser frágil e instável. A educação de qualidade como sinônimo de boas notas em avaliações é alvo de constantes críticas por pesquisadores na área de pedagogia e da educação.

Há, ainda, o risco de uma política de *accountability* escolar ser mal formulada e apresentar resultados inconclusivos em relação à sua eficácia. Nos Estados Unidos, a política punitiva da responsabilidade educacional com foco em avaliações externas teve efeitos contrários em relação à qualidade da educação. Mediante a utilização de testes padronizados de larga escala, a obsessão do NCLB (*No Child Left Behind*) em aferir o desempenho acadêmico

---

<sup>227</sup> Lembrando que o objetivo 16.10 da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável da ONU é: “Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (ONU,2015). A importância da relação integral entre o acesso público à informação e o respeito pelos direitos fundamentais não deve ser subestimada. Ambos são princípios que se reforçam mutuamente, e foram combinados em um único objetivo unificado nos ODS por boas razões (ORME, 2017, p. 16-17).

dos educandos e responsabilizar gestores e educadores pelos resultados acabou tendo resultados negativos, levando à extinção do programa.

A meta de 100% de proficiência por todos os alunos era impossível de ser atingida, sendo que nenhuma nação aprovou qualquer legislação para punir suas escolas por não atingir uma meta inatingível. Em razão do medo causado por metas inatingíveis e pelo caráter punitivo do programa, fraudes e subterfúgios tornaram-se frequentes na rede de ensino estadunidense, por exemplo: elaboração de provas mais fáceis; ações visando evitar a presença de estudantes “problemáticos” (*gaming*); e fraudes envolvendo docentes, discentes e diretores na administração na correção de testes. Esses métodos e fraudes, contudo, eram facilmente perceptíveis, bastando comparar a performance dos educandos naqueles testes com o obtido pelos mesmos discentes nos testes federais do NAEP. Os exames padronizados (que tinham uma pequena abrangência de conteúdo) eram tantos, que diminuía o tempo destinado à instrução. Os alunos eram bem adestrados para testes, mas não possuíam conhecimentos básicos de disciplinas ignoradas nas avaliações<sup>228</sup>. Em razão disso, o programa recebeu a forte resistência dos pais, dos professores e dos alunos (BASTOS, 2018, p. 421-434).

Lembrando que, em mais de 10 anos de vigência, o *No Child Left Behind* não conseguiu melhorar os indicadores dos EUA perante o ranking internacional da PISA. Na própria lógica de medição de desempenho própria da PISA, no topo do ranking, há países que são muito bem avaliados e que não adotam uma política de *accountability*. Há outras opções metodológicas, e elas têm sido bem avaliadas também dentro do PISA (FREITAS, 2013, p. 11).

Complementando tal linha de raciocínio, há problemas internos nas escolas que também afetam o desempenho escolar do aluno, sem que haja qualquer relação com qualidade das aulas ministradas em sala. Estudos empíricos relacionam violência escolar com o baixo desempenho dos alunos em exames, redução de frequência às aulas, aumento da desmotivação e maior rotatividade dos professores (TEIXEIRA, 2011, p. 84). Há de se considerar, portanto, a educação de qualidade não é apenas um direito humano, mas também um instrumento de efetivação de outros direitos humanos (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 22) – fortalecendo

---

<sup>228</sup> Diane Ravitch exemplifica a fragilidade do conhecimento de alguns alunos do programa, que conseguem acertar questões de múltipla-escolha, mas não sabem quem foi o presidente durante a Guerra Civil Norte-Americana: “*In New York City, teachers told a journalist that they eliminated social studies, art, and science for a month before the state reading and mathematics tests to concentrate on test-prep activities. One teacher said her students don’t know who the president was during the Civil War, ‘but they can tell you how to eliminate answers on a multiple-choice test. And as long as our test scores are up, everyone will be happy.’ Her principal directed her to ‘forget about everything except test prep.’ Another teacher said that the principals are partially evaluated on test scores, so ‘naturally they want the scores up, [and] that’s our priority. Actual education is second’.*” (RAVITCH, 2010, p. 79)

o respeito aos direitos e liberdades fundamentais pela sociedade dentro e fora do ambiente escolar.

Existe, igualmente, a questão da interdependência de direitos humanos, que é bastante notória no direito à educação. O artigo 5º, da Declaração de Viena de 1993, declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (ONU, 1993). No caso dos sistemas de exames padronizados, isso fica ainda mais evidente, considerando que o desempenho da criança só será satisfatório se tiver condições dignas de existência na sociedade e no ambiente familiar. O artigo 6º, da Constituição Federal, também inter-relaciona direitos sociais fundamentais na vida do indivíduo.

Por exemplo, a interdependência entre distribuição de renda e a qualidade do ensino. Em geral, os estudiosos concordam que quanto maior é a pobreza, maior é a probabilidade de insucesso escolar. Os que defendem a reforma empresarial da educação também reconhecem tal fato, mas sobrevalorizam o poder da escola para compensar a pobreza por meio de uma educação de qualidade (FREITAS, 2016, p. 148). Pesquisas de economia aplicada à educação confirmam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o bolsa-família, no desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação (GLEWWE; KASSOUF, 2008, p. 15).

No caso da relação entre educação e segurança pública, estudos empíricos indicam que a violência urbana apresenta um impacto significativo nas chances de uma maior evasão escolar. Escolas localizadas em Municípios mais violentos possuem maiores níveis de abandono de alunos (MONTEIRO; ARRUDA, 2011).

No sentido de inter-relação entre educação e distribuição de renda, um estudo qualitativo foi feito por Karlane Holanda Araújo, ao analisar os efeitos do “Prêmio Escola Nota Dez” nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral/CE e das apoiadas de Caucaia/CE, no ano de 2009. As escolas apoiadas, ao contrário das premiadas, são as cujos alunos possuem os piores desempenhos no Estado e que acabam aceitando planos de melhoria no ensino. Considerando a desigualdade de desempenho entre as escolas premiadas e as apoiadas, a pesquisadora decidiu fazer uma pesquisa de campo nos colégios. Concluiu que não havia diferença na formação profissional do corpo docente e da diretoria dos colégios que justificaria a iniquidade de resultado nos exames padronizados (IDEB). Ao entrevistar as crianças, no entanto, notou que, enquanto os alunos dos colégios premiados justificavam o gosto pelo colégio por, dentre outros fatores, aprenderem sobre gêneros textuais, os alunos das escolas apoiadas ressaltavam que gostavam da escola em razão da merenda escolar. Isso em razão de

os colégios apoiados estarem localizados em áreas de grande vulnerabilidade social (ARAÚJO, 2016)<sup>229</sup>.

Pesquisas empíricas indicam que aspectos sociais que refletem as condições de sistemas de saúde e infraestrutura dos Municípios afetam positivamente a qualidade da educação municipal. Dessa forma, para que os alunos obtenham um bom desempenho escolar, necessita-se de condições de acesso à saúde com qualidade. Além disso, a infraestrutura municipal auxilia no desenvolvimento escolar, externamente, porquanto são fornecidos serviços como energia elétrica, saneamento, transporte coletivo, habitação, entre outros (BERNARDO; ALMEIDA; NASCIMENTO, 2020, p. 27).

Há quem defenda que a cultura de avaliações evidencia a iniquidade. Um desafio à melhoria do ensino médio cearense, por exemplo, é o enfrentamento da iniquidade gerada no interior das escolas e entre escolas da rede estadual. A depender do seu território de origem, os alunos da rede pública podem ter oportunidades diametralmente distintas de escolarização. O princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (CF, artigo 206, I) deve estar no centro das formulações de novas políticas públicas (VIEIRA; VIDAL, 2016, p. 126).

A hipervalorização de testes padronizados ainda desconsidera estudos empíricos que comprovam que o investimento na educação de crianças de 0 a 5 anos possui impacto significativo em seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional (HECKMAN, 2011, p. 31-35). Em relação ao desenvolvimento da criança, deve-se levar em conta que testes padronizados não refletem as chamadas “competências socioemocionais” – que são aquelas características não cognitivas essenciais para a apreensão de qualidades pessoais necessárias ao longo da vida<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Nas palavras da pesquisadora: “... Alguns desses aspectos coincidem com as mesmas razões dos educandos das escolas premiadas de Sobral, visto que esses também referem-se à parte lúdica, social e cognitiva que o ambiente escolar proporciona. Em contrapartida, a razão por conta da merenda escolar é uma justificativa diferenciada dos discentes das escolas apoiadas de Caucaia. Compreende-se que, devido às escolas apoiadas de Caucaia estarem situadas em áreas de carência social, as crianças passam por necessidades básicas, como a falta de alimento, atribuindo como um fator preponderante no gosto pela instituição a merenda escolar. Muitos desses estudantes saem de seus domicílios sem se alimentar, sendo a escola o local que ‘nutre’ essa carência. Assim, a escola, ao oferecer a merenda escolar, acaba gerando sensação de saciedade e de prazer a seus discentes” (ARAÚJO, 2016, p. 152).

<sup>230</sup> Ainda sobre as competências socioemocionais: “Nesse contexto, uma grande ênfase foi dada ao campo dos traços de personalidade, especialmente à teoria do Big Five (JOHN; SRIVASTAVA, 1999) que os agrupou em cinco grandes domínios: Conscienciosidade (tendência a ser organizado, esforçado e responsável), Estabilidade Emocional (previsibilidade e consistência de reações emocionais, sem mudanças bruscas de humor), Amabilidade (tendência a agir de modo cooperativo e não egoisticamente), Extroversão (orientação de interesses e energia em direção ao mundo externo e pessoas e coisas, ao invés do mundo interno da experiência subjetiva) e Abertura a Experiências (tendência a ser aberto a novas experiências estéticas, culturais e intelectuais) (conforme definições do dicionário da APA - Associação Americana de Psicologia). Nessa área dos conceitos no campo da personalidade, pode-se ainda mencionar a escala de avaliações autorreferentes (Core Self-Evaluations), que inclui

Uma crítica pedagógica a ser citada é a que defende que médias escolares mais altas não indicam necessariamente “boa educação”. Testes são sempre limitados e, quando associados a recompensas e punições, criam pressões para que a escola acabe por focar-se na preparação para os testes, produzindo a redução do currículo escolar. Dessa forma, eles acabam medindo mais o efeito de “preparação para o exame” do que, de fato, as habilidades e conhecimentos apreendidos pelos estudantes. As avaliações também espelham o nível socioeconômico da criança. Quando uma escola falha, tal resultado é igualmente produto de inúmeras variáveis que estão do lado de fora dela e que explicam, em média, até 60% dos resultados que os alunos obtêm nas avaliações (FREITAS, 2016, p. 143-144). O direito constitucional à liberdade de aprendizado implica o não impedimento do direito dos jovens a um currículo escolar completo e voltado para o seu desenvolvimento enquanto pessoas humanas – e não para mero desempenho em testes.

Outra crítica: a macropolítica de ensino depende da micropolítica escolar. Não é na elaboração da política educacional nacional ou regional que reside o desafio, mas no ambiente escolar – ainda que se admita que este possa ser influenciado por aquela. É na micropolítica (na aplicação da política macro para o dia a dia da escola) que os problemas aparecem, multiplicam-se e convertem-se em um terreno onde as “relações locais” contam. O destino das políticas públicas maiores é decidido no interior da escola. O desenvolvimento do ensino no interior da escola envolve um processo de negociação com, pelo menos, dois polos: os agentes educativos internos da escola, de um lado, e, do outro lado, os agentes educativos externos, notoriamente, o Poder Público e os pais (FREITAS, 2016, p. 146-147).

A importância da micropolítica escolar pode ser defendida sob o ponto de vista do princípio da gestão democrática do ensino público (artigo 206, VI, CF) e da autonomia pedagógica e administrativa de cada escola pública (artigo 15, da Lei nº 9.394/1996). É no ambiente escolar que a sociedade encontra seu maior instrumento de participação na educação pública, devendo ser assegurada a autonomia de cada estabelecimento escolar para lidar com suas questões e problemas. Um programa político sólido é fundamental para o desenvolvimento do ensino, mas não se deve ter a ingenuidade de que, isoladamente, tal programa irá resolver todos os problemas da educação. Poder absoluto do gestor público sobre a educação não é a

---

quatro dimensões: Autoeficácia, Locus de Controle, Estabilidade Emocional (ou Neuroticismo) e Autoestima” (WILLENSSENS, 2016, p. 32).

resposta e acaba excluindo educadores, pais e a sociedade em geral das políticas de educação<sup>231</sup>. Segundo essa visão, a melhor gestão da educação é a democrática.

Há outros problemas práticos de se levar a cultura da avaliação às últimas consequências. Tal cultura leva impreterivelmente à questão do acesso ao ensino superior, sendo que a aprovação em vestibulares como sinônimo de qualidade de educação possui dois problemas práticos: a desproporção entre a quantidade de vagas no ensino médio e no ensino superior<sup>232</sup>; e o fato de que um diploma de ensino superior, por si só, não traz ascensão social e emprego digno ao cidadão<sup>233</sup>.

Existem ensinamentos específicos que não conseguem resposta das reformas empresariais da educação pública básica: o ensino indígena, que se utiliza de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (artigo 210, § 2º, CF)<sup>234</sup>; o ensino de jovens e adultos, que não receberam educação adequada no tempo certo e necessitam de um ensino distinto (artigo 4º, VII, da Lei nº 9.394/96); e o ensino de pessoas com deficiência (artigo 208, III). No tocante às escolas indígenas, é possível que o ICMS ecológico forneça mais benefícios que o ICMS Educacional com base em exames padronizados, porquanto a preservação do meio ambiente harmoniza-se melhor com as tradições culturais indígenas que estas se harmonizam com exames padronizados.

---

<sup>231</sup> Diane Ravitch explicita bem essa questão: “*No governance reform alone will solve all the problems of the schools. A poorly constructed governance system, as New York City had during the era of decentralization from 1969 to 2002, can interfere with the provision of education. But absolute control by the mayor is not the answer, either. It solves no problems to exclude parents and the public from important decisions about education policy or to disregard the educators who work with students daily. Public education is a vital institution in our democratic society, and its governance must be democratic, open to public discussion and public participation*” (RAVITCH, 2010, p. 94).

<sup>232</sup> “Ainda que os exames vestibulares sejam um dado da realidade social ao qual uma escola não pode se furtar, isso não implica tomá-los como meta – não raro exclusiva – a ser atingida pela escola pública. Inclusive, se as escolas públicas de São Paulo, por exemplo, tivessem como meta a aprovação de seus alunos nos vestibulares mais concorridos, estariam inevitavelmente fadadas ao fracasso, já que a oferta de vagas no ensino superior nessas universidades é notadamente menor do que o número de alunos que concluem o ensino médio” (SILVA, 2008, p. 76).

<sup>233</sup> Sobre a situação atual do sistema de ensino superior brasileiro: “No campo da educação, nos últimos anos, o Governo passou a investir bilhões de reais em programas de acesso ao ensino superior. Afinal, qual foi o impacto social da medida? A taxa de desemprego diminuiu? Ao contrário. Praticamente dobrou. Enquanto isso, parcela considerável da população brasileira é composta por analfabetos (absolutos ou funcionais). [...] Sob outro viés, ao lhes abrir a porta para o ensino superior, afiança a ilusão de que o diploma universitário resolverá o problema do desemprego. Não resolverá. Num país em que parcela considerável da população universitária é composta por analfabetos funcionais, um diploma de graduação não certifica qualificação, muito menos competência” (DIAS; LEITÃO; FREITAS, 2017, P. 17).

<sup>234</sup> Neste contexto, a grande conquista dos movimentos indígenas, rompendo com o modelo curricular/metodológico da escola da sociedade tradicional, concentra-se em dois preceitos epistemológicos legitimados pela Constituição Federal de 1988: o uso da língua materna e o uso dos processos próprios de aprendizagem nas escolas indígenas (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 345). A educação indígena, portanto, vincula-se a vertentes distintas de visão de mundo e desenvolvimento.

Reitera-se que nem todo e qualquer sistema de avaliação é ruim para a rede de ensino. O que se defende é que as políticas de financiamento não devem se pautar exclusivamente por critérios de avaliação e classificação. O fim do programa NCLB não foi em razão somente da cultura de avaliações, mas também de sua vinculação a um sistema de punições e perseguições de educadores e gestores na área de ensino<sup>235</sup>. O sistema de avaliações e classificação não está proibido pelo Carta Política brasileira, estando presente em outros institutos da Constituição Federal, como o acesso aos cargos públicos mediante concurso público de provas ou provas e títulos (artigo 37, II, CF).

Há a preocupação de não deixar que o sistema de ensino seja prejudicado por reformas empresariais com diretrizes contrárias ao desenvolvimento da criança e com ferramentas falhas de *accountability*. Na educação pública, modelo competitivo formulado pela Escola de Chicago pressupõe basicamente duas coisas: pouca importância dada à equidade de acesso à educação de qualidade; e desconfiança acerca do papel do gestor público na prestação de serviços público de educação de qualidade<sup>236</sup>.

No caso do ensino público, o programa do NCLB prova que algumas práticas empresariais são danosas ao desenvolvimento da criança e do adolescente. O Poder Público possui o dever de procurar meios de criar políticas públicas efetivas e eficientes na área da educação, mas sem sair do foco de educação para a cidadania e vida digna.

As críticas sociais e pedagógicas às reformas empresariais da educação possuem substrato normativo constitucional e internacional, sendo válidas para rediscutir as diretrizes a serem seguidas no financiamento da educação pública básica. Devem-se encontrar meios de, no campo político, atrair investimentos, qualidade dos gastos públicos e esforços para uma educação pública com qualidade para todos, transparente e inclusiva.

Em sentido oposto às críticas ao sistema de *accountability* escolar, pode-se arguir que a retórica puramente doutrinária pode levar ao completo descomprometimento por parte de gestores e irresponsabilidade por parte das escolas – prejudicando a transparência e o dever público de oferecer um serviço de educação de qualidade. Nesse sentido, Clayton Furtado esquematiza uma série de críticas ao sistema de responsabilização com base em resultados de

---

<sup>235</sup> No caso do *No Child Left Behind*, o questionamento fundamental da comunidade escolar não se referia à avaliação em si, que reputavam essencial para o aperfeiçoamento do sistema. Criticavam o uso dos exames para responsabilizar ou encontrar culpados por resultados acadêmicos insatisfatórios apresentados por educandos (BASTOS, 2018, p. 422).

<sup>236</sup> As palavras do economista Theodore Schultz refletem bem tal pensamento: “Rejeito os argumentos de que todas as crianças precisam ser protegidas de pais incompetentes e malevolentes, de que os professores são culpados do que há de errado no ensino escolar, de que a solução são administradores altamente competentes, de que as escolas precisam ser os agentes da reforma social, independentemente dos efeitos adversos do ensino, e de que a competição no domínio escolar é fundamentalmente má” (SCHULTZ, 1987, p. 123).

testes padronizados (*accountability* escolar) e as divide em críticas doutrinárias e críticas pragmáticas.

As críticas doutrinárias sustentam-se, basicamente: 1) no fato de as políticas educacionais de responsabilização serem meritocráticas e terem uma lógica empresarial; 2) na concepção de qualidade educacional enquanto emancipação cívica e política; 3) na inadequação dos testes padronizados enquanto forma de avaliação educacional. As críticas pragmáticas dizem respeito aos efeitos indesejados comprovados das políticas de responsabilização escolar (estreitamento curricular, práticas oportunistas, utilização de indicadores inadequados etc.)<sup>237</sup>. Estas últimas podem ser discutidas no âmbito da gestão pública. As críticas doutrinárias, entretanto, propõem objetivos praticamente impossíveis de serem avaliados. Conseqüentemente, não havendo evidências, o argumento das críticas torna-se mais doutrinário do que empírico (FURTADO, 2015, p. 73-79). Trata-se de um assunto complexo, razão pela qual se expõe a Teoria da Complexidade, de Edgar Morin. O autor explica que:

[...] a complexidade apresenta-se com os traços inquietantes da confusão, do inextricável, da desordem, da ambigüidade, da incerteza... Daí a necessidade, para o conhecimento, de por ordem nos fenômenos ao rejeitar a desordem, de afastar o incerto, isto é, de selecionar os elementos de ordem e de certeza, de retirar a ambigüidade, de clarificar, de distinguir, de hierarquizar... [...]. A dificuldade do pensamento complexo é que deve enfrentar a confusão (o jogo infinito das inter-retroações), a solidariedade dos fenômenos entre eles, a bruma, a incerteza e a contradição (MORIN, 2003, p. 20-21).

Para conciliar a equidade de ensino, *accountability* na gestão pública e a eficiência exigida para uma educação de qualidade, deve-se buscar uma solução de arranjo complexo. A única forma de tentar resolver a inquietante desordem das finanças públicas da educação é por meio da integração das ciências da educação, economia, sociologia e direito. Edgar Morin (2003, p. 100) esclarece que a “[...] visão não complexa das ciências humanas, das ciências sociais, é pensar que há uma realidade econômica, de um lado, uma realidade psicológica, de outro, uma realidade demográfica, de outro, etc.” Dentro da linha de raciocínio da integração de ciências, Edgar Morin (2003, p. 22) explica que a intenção “[...] é sensibilizar para as enormes carências do nosso pensamento e fazer compreender que um pensamento mutilador

<sup>237</sup> As críticas pragmáticas, segundo Clayton Furtado, dizem respeito aos efeitos indesejados das políticas de responsabilização escolar. Nessa categoria estariam: 1) o estreitamento curricular e o treinamento excessivo para as avaliações; 2) as atitudes oportunistas (*gaming*) por parte dos agentes públicos incentivados; 3) a necessidade de um pacto de responsabilidade entre o Estado e os professores, para que estes últimos não arquem com todas as conseqüências negativas do *accountability* escolar; 4) ausência de confiabilidade das medidas e indicadores de desempenho; 5) piora do clima escolar; 6) a inconclusiva eficácia das políticas de responsabilização nos Estados Unidos (FURTADO, 2015, p. 79-92)

conduz necessariamente a ações mutiladoras”. No contexto das finanças da educação pública, o princípio que melhor concilia a complexidade dos bens em conflito é o princípio da Eficiência Econômico-Social.

### 3.9.3 O Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)

Na busca pela harmonia entre a equidade e a eficiência na educação pública, surge o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES). Cuida-se de diretriz para opção de política jurídica, própria para: elaboração da norma, execução da norma e para sua possível interpretação judicial (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 262). Segundo tal princípio, é possível a conciliação entre os fins racionais economicistas do Direito e a necessidade elementar de equidade/oportunidades (distribuição de recursos, emprego, educação, bem-estar social mínimo). Dentro do arranjo contemporâneo entre Direito e Economia, busca-se eficiência, mas dentro de limites determinados pelo Estado, segundo o que se entende por Mínimo Ético Legal (MEL). Nas palavras dos professores da UFSC, Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer:

Justifica-se que, se a análise econômica de custos e benefícios pode não considerar critérios distributivos e, preconizando maiores lucros para um grupo, submeter outro a carências; por outro lado, a distribuição regressiva leva a maiores injustiças em termos materiais. Dessa forma, devem ser considerados critérios progressistas de distribuição da riqueza, segundo processo de tomada de decisão que não leve à estagnação ou inoperância da atividade econômica (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 272-273).

Conforme o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES), é possível e imprescindível a interação entre economia e direito de forma socialmente inclusiva, progressista e capaz de garantir direitos individuais e sociais de forma eficaz e eficiente. Permitem-se, assim, a racionalidade e humanização para a norma positivada, sem perder de vista os dilemas da vida, especialmente humana, em meio aos contextos econômicos, políticos e jurídicos (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 262). A análise de custo-benefício que dá base à determinada política pública, por exemplo, deve sempre buscar a eliminação de desequilíbrios sociais<sup>238</sup>. Na fórmula do PEES, há certos elementos indispensáveis:

<sup>238</sup> Segundo Everton Gonçalves e Joana Stelzer: “A regulamentação, em busca da eliminação do desequilíbrio social, deve determinar a obrigação de compensação dos desfavorecidos ou destituídos de suas prerrogativas em função da adoção de possibilidades eficientes. Dessa forma, seja nas negociações ou na tomada de decisões, a partir da lógica do jurista-economista, os agentes devem maximizar suas expectativas, eliminando externalidades, através da inclusão destas no cálculo econômico como defendido segundo o PEES. Trata-se da elaboração e

a) a inclusão do maior número de variáveis no cálculo econométrico de custo e benefício para a tomada de decisão econômico-jurídica; b) a consideração da totalidade dos agentes econômicos e das partes envolvidas, ou que venham a sofrer reflexos em virtude da tomada de decisão econômico-jurídica, para fins de cálculo e distribuição de benefícios ou imposição de custos – adjudicação de direitos; c) o primado da distribuição e redistribuição dos escassos recursos em função da eficiência econômico-social, segundo o Mínimo Ético Legal determinado pelo Estado; d) a apreciação do caso concreto de forma eficiente, segundo expectativas da análise econômica do direito, eliminando-se os reflexos das externalidades individuais ou coletivas que venham a determinar injustificáveis custos sociais, bem como, os reflexos da ação presente com relação às gerações futuras e; e) a avaliação dos resultados do sistema jurídico e de sua concreta aplicação a partir da consideração dos incentivos indutores ou obstantes da ação social. Nesse sentido, a utilização cuidadosa de critérios econômicos harmonizados com objetivos de justiça e bem-estar social representa alternativa para regras de Direito próprias do desenvolvimento (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 275).

É complicado dar um conteúdo satisfatório ao Mínimo Ético Legal (MEL) em matéria de oferta de educação pública de qualidade. Embora haja louváveis tentativas de dar conteúdo ao “padrão de qualidade” de ensino (artigo 206, VII, CF)<sup>239</sup>, a própria noção do que seria ensino de qualidade possui incontáveis fatores socioeconômicos e contextos culturais a serem considerados. A política educacional deve ser inclusiva e eficiente, mas, para que isso seja possível, deve-se evitar o desenho de uma política utópica e inexecutável. Defende-se que fundos como FUNDEB e FUNDEF são instrumentos de custeio continuado e essencial para a sobrevivência financeira das redes de ensino estaduais, distritais e municipais – razão pela qual estariam dentro do Mínimo Ético Legal (MEL).

O elemento de equalização fiscal<sup>240</sup>, com sua função de justiça distributiva e de garantia de padrão mínimo de qualidade, não é negociável dentro do custo-benefício da política pública. Não se pode punir a ineficiência da gestão pública colocando em risco a continuidade da prestação de serviços essenciais à população. Outra manifestação do Mínimo Ético Legal (MEL) é o elemento social inclusivo das políticas de financiamento por resultados, que condiciona o custo-benefício utilizado no indicador qualitativo de desempenho<sup>241</sup>. A ideia é não deixar de incentivar financeiramente alunos, escolas e redes de ensino situadas em locais de

---

aplicação da norma de forma economicamente eficiente, maximizando-se resultados esperados quando da adjudicação de direitos ou da determinação de obrigações, conforme caráter recíproco das ações e interesses, porém, considerando o reflexo social e o custo externo imposto à sociedade presente; ou mesmo, futura, de forma a serem compensados, na totalidade, os prejuízos impostos pelo ganho presente das partes envolvidas. Ainda, tem-se que o PEES considera, no cálculo econométrico, as variáveis de cunho social e temporal que, corretamente valoradas, devem ser internalizadas de forma que a relação de custo e benefício demonstre a realidade das utilidades auferidas quando se sacrificando determinados bens e serviços de outrem; considerado o maior número ou a totalidade dos agentes envolvidos” (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 272-273).

<sup>239</sup> Ver item 1.2 do capítulo 1.

<sup>240</sup> Sobre o elemento de equalização fiscal, ver item 3.8 do capítulo 3.

<sup>241</sup> Sobre os elementos qualitativo de desempenho e social inclusivo, ver item 3.8 do capítulo 3.

alta vulnerabilidade social, visto que são justamente as que mais precisam de auxílio. De qualquer forma, o Mínimo Ético Legal deve ser elaborado de tal forma, que inclua o máximo de variáveis e agentes possíveis no padrão de qualidade, mas que tenha razoabilidade na escolha de tais elementos.

Em que o sistema de incentivos baseados em testes padronizados entra no princípio da eficiência econômico-social? Percebe-se que os modelos de *accountability* escolar são muito variados e que a eficácia de cada política pública pode variar consideravelmente. Enquanto os estudos sobre *accountability* escolar nos EUA são inconclusivos, algumas experiências brasileiras apresentam indícios de terem sido exitosas (especialmente no Estado do Ceará). Deve-se tentar conciliar o direito à equidade de ensino com a eficiência administrativa, porquanto gastos ineficientes podem significar uma perda de qualidade educacional considerável.

Embora a prática de financiamento por desempenho tenha uma lógica de “capital humano”, isso não impede, por si só, que o desenvolvimento das capacidades humanas e o desenvolvimento sustentável socialmente inclusivo ocorram. Por outro lado, independente das críticas doutrinárias (inadequação do sistema de exames e da lógica de livre mercado na educação), duas conclusões podem ser tiradas sobre o sistema de exames: cuida-se de sistema por si só incompleto, necessitando de outros insumos e fatores prévios para dar certo; e precisa de uma política bem delineada, visto que os efeitos de um sistema mal desenhado podem ser desastrosos. A política de financiamento pode ser baseada responsabilização escolar desde que feita com razoabilidade e garantidos os insumos necessários.

Vale destacar o ensinamento de Ferran Ferrer, pesquisador de educação comparada e finanças da Universidade Autônoma de Barcelona. Segundo o autor, se o financiamento adequado não estiver disponível, a autonomia escolar será mais uma teoria do que prática, uma vez que as escolas não poderão conduzir seus próprios programas educacionais e informar sobre o que fizeram com os recursos alocados a elas. Nesse sentido, defende que *accountability* é um aspecto crucial da autonomia escolar. Porém, antes de serem responsabilizadas, as escolas devem ter os recursos necessários para implementar seus próprios programas de educação (FERRER, 2002, p. 133). Dessa forma, recursos mínimos devem ser garantidos antes de se pensar em mecanismos de monitoramento de qualidade e performance.

Nos indicadores utilizados no financiamento, o elemento qualitativo de desempenho e o elemento preventivo são justamente os que seguem a lógica econômica da eficiência. Tais elementos são baseados em práticas do setor privado e tentam moldar os comportamentos dos agentes incentivados, buscando um nível ótimo na prestação do serviço público. Em razão dos

recursos escassos (especialmente o efeito “lençol curto” dos fundos), busca-se sempre incentivar o melhor uso das verbas públicas. Dentro dessa ideia, incentivam-se os comportamentos desejados e dificultam-se os comportamentos condenáveis socialmente<sup>242</sup>.

Ressalta-se que é justamente nos momentos de crise financeira que os gastos necessitam de ser os mais eficientes possível. Conforme estudos comparados, as diretrizes que a maioria dos países geralmente emprega para lidar com as restrições de financiamento educacional são: melhorar uso dos recursos existentes, alterando os parâmetros para a prestação de serviços educacionais (por exemplo, fechando escolas de alto custo, fusão de escolas em áreas rurais, uso de tecnologia de informação no ensino, etc.); melhorar gerenciamento e administração do sistema educacional; e obter recursos de novas fontes (por exemplo, acordos com empresas, grupos de pais etc.) (FERRER, 2002, p. 123). O fechamento ou fusão de colégios, dependendo do contexto, pode ser ato administrativo que leve à eficiência de gastos e melhore a qualidade de ensino aos estudantes. Duas unidades escolares muito próximas e com poucos estudantes matriculados podem gerar custos desnecessários para a gestão pública escolar. A fusão das unidades escolares pode simplificar a administração educacional e permitir que os recursos economizados sejam direcionados à melhoria do ensino dos estudantes.

Há casos, no entanto, em que a lógica econômica pura não dá a melhor resposta. Dois exemplos são: o modelo curricular e a correlação entre número de professores e alunos. Em relação ao modelo curricular<sup>243</sup>, os países com uma política de integração de crianças portadoras de deficiência nas escolas comuns têm custos mais altos do que aqueles que fazem provisões separadas. A lógica aplica-se à educação intercultural (com interrelação entre culturas), que é mais cara que a educação multicultural. No tocante à correlação entre número de professores e alunos, não há correlação significativa entre o tamanho da turma e a qualidade da aprendizagem. Estudos indicam que os métodos de ensino e a organização da sala de aula têm um impacto maior na aprendizagem do que a proporção aluno/professor. A redução da proporção,

---

<sup>242</sup> Segundo Everton Gonçalves e Joana Stelzer: “A aproximação entre o Direito e a Teoria Econômica torna-se possível segundo aplicação do PEES, dadas as restrições materiais, segundo se almeje a equiparação dos níveis de satisfação individuais e coletivos envolvidos no caso concreto, ainda, mediante tratamento equitativo aos iguais e, diferenciado aos desiguais, difundindo-se incentivos para a ação socialmente desejada ou obstáculos para atos condenados pelo acordo social previamente estabelecido em normas e nos costumes” (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 274).

<sup>243</sup> Ferran Ferrer dá mais detalhes acerca dos custos do currículo escolar: “*The curricular model has a direct bearing on the cost of education, and consequently on the model of financing. We can accordingly note that some curricular models are cheaper and others more expensive. In principle, for instance, the common core model is less expensive than a multi-faceted one. As a general rule, unified models are less expensive than diversified ones. Countries with a policy of integrating handicapped children in ordinary schools have higher costs than those that make separate provision. Arts courses are less expensive than science and engineering ones. Inter-cultural education is more expensive than multi-cultural education: integration is more expensive than assimilation*” (FERRER, 2002, p. 117).

entretanto, traz um aumento de qualidade apenas para os seguintes grupos: crianças de cinco a sete anos; alunos com necessidades especiais; e alunos com dificuldades. No fim, percebe-se que a integração é mais cara que a assimilação (FERRER, 2002, p. 117; 125). Cuida-se, portanto, de custos sociais que devem ser incluídos na econometria das finanças educacionais.

Há de se fazer uma última advertência acerca do financiamento baseado em desempenho escolar. Embora haja evidências empíricas de que um maior aporte de recursos não leve necessariamente ao aumento da qualidade da educação<sup>244</sup>, deve-se ter cautela ao tomar tais evidências como justificativas para diretrizes de políticas públicas de financiamento. Tal raciocínio poderia, de forma temerária, justificar a permanência do subfinanciamento da educação pública básica, prejudicando ainda mais os locais em que os insumos mínimos não são garantidos. Reitera-se que não há como aplicar a lógica de *accountability* escolar se não houver um financiamento mínimo adequado para as unidades educacionais. No fim das contas, um nível de financiamento adequado deve ser garantido, mas sem prejuízo de um controle da qualidade dos gastos – visto que uma diretriz não exclui a outra.

Seguindo a diretriz do princípio da eficiência econômico-social em políticas de financiamento da educação, sugere-se que os seguintes elementos sejam levados em conta: a) a inclusão das variáveis de inércia e eficiência de gestores públicos no cálculo econométrico de custo e benefício para a tomada de decisão econômico-jurídica, assim como seus efeitos na promoção de equidade na educação pública de qualidade; b) a consideração de comportamentos dos agentes políticos, gestores públicos, professores, diretores de colégios e alunos, para fins de cálculo e distribuição de benefícios, imposição de custos e adjudicação de direitos nas políticas de educação; c) o primado da distribuição e redistribuição dos escassos recursos em função da eficiência econômico-social, segundo o padrão de qualidade de ensino enquanto desenvolvimento da pessoa humana para o exercício da cidadania determinado pela Constituição (Mínimo Ético Legal); d) a apreciação de peculiaridades locais na educação pública de forma eficiente, segundo expectativas da análise econômica do direito, levando em conta uma justa e eficiente distribuição de receitas tributárias e responsabilidades entre as esferas federativas; e) a avaliação dos resultados da rede pública de ensino, conforme critérios

---

<sup>244</sup> Na linha de que maiores gastos na educação pública não se traduzem necessariamente em maior desempenho escolar estão os estudos de DIAZ (2012, p. 139) e HADDAD, FREGUGLIA e GOMES (2016, p. 15). Na linha de que maiores gastos na educação pública aumenta a cobertura dos serviços educacionais, mas sem reflexos claros no desempenho escolar, encontra-se o estudo de MONTEIRO (2015, p. 484). Por outro lado, na linha de que maiores gastos educacionais influenciam diretamente no desempenho escolar, ressaltam-se os estudos de MASI (2018, p. 115) e RECUERO e OLABERRÍA (2018, P. 3).

justos e objetivos de *accountability*, sem desconsiderar os inúmeros fatores que influenciam no desenvolvimento do educando; e f) mecanismos contínuos de atualização e correção de distorções no sistema educacional a partir da consideração dos incentivos indutores ou obstantes da ação social.

### 3.10 PROPOSTAS DE NOVOS MODELOS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

O sucesso do modelo legal de ICMS no Estado do Ceará não é decorrência somente do *accountability* escolar, mas é principalmente fruto de cooperação intergovernamental, inovação e gestão por resultados. O modelo cearense atual de finanças educacionais é consequência de processo histórico de cooperação, investimento em insumos, constante atualização do mecanismo e criação de uma cultura política proativa na área de educação.

Ressalta-se que as políticas de *accountability* que podem influenciar na educação pública não se limitam somente ao âmbito da gestão educacional. O governo federal estuda reformular o Programa Bolsa Família, em 2020, concedendo benefícios progressivos conforme as crianças e jovens da família concluírem o 3º ano, 6º ano, 9º ano do Ensino Fundamental, e o 1º ano, 2º ano e 3º ano do Ensino Médio<sup>245</sup>. É digno de nota que programas como Bolsa Família e Bolsa Escola influenciaram historicamente na diminuição da evasão escolar e na redução do trabalho infantil no Brasil<sup>246</sup>. O Bolsa Família, nos termos da reformulação proposta até o momento, seria uma forma de responsabilização educacional do cidadão. Especula-se que a ideia atrás de tal política seja reduzir ainda mais o trabalho infantil, diminuindo-lhe a “lucratividade” e estimulando um maior empenho das famílias de baixa renda na educação de seus filhos<sup>247</sup>. É uma ideia interessante que, caso concretizada, deve ser acompanhada de perto. O desenvolvimento de propostas, nesse sentido, deve ser estimulado.

---

<sup>245</sup> Segundo reportagem da revista Exame: “A ideia é conceder um percentual a mais no benefício para estudantes que concluírem o 3º ano, 6º ano, 9º ano do Ensino Fundamental, e o 1º ano, 2º ano e 3º ano do Ensino Médio. A medida faz parte da reformulação do programa criado em 2003 na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que deverá ser rebatizado como Renda Brasil. O novo nome, no entanto, depende do aval do presidente Bolsonaro. Há a expectativa de que versão do atual governo para o Bolsa Família possa a ser apresentado ainda neste ano. A proposta de incentivo está sendo desenhada pelo Ministério da Cidadania, mas ainda passa pelos acertos finais com a Casa Civil e Ministério da Economia.” (EXAME, 2019, s.p).

<sup>246</sup> Nesse sentido, há um estudo que mede os impactos do bolsa-escola sobre o trabalho infantil. Usando dados de 2003, mediu-se o impacto do programa Bolsa Escola CCT no status trabalhista de crianças e pais usando a estrutura econométrica da avaliação de políticas. Há evidências de que este modelo de programa reduz a probabilidade de trabalho para crianças com idade escolar (FERRO; KASSOUF; LEVISON, 2010, p. 193-218).

<sup>247</sup> Ana Lúcia Kassouf destaca que, em 2016, aproximadamente 2,6 bilhões de menores entre 5 e 17 anos trabalhavam. Prossegue explicando que quase 20% dos adolescentes entre 14 a 17 anos que trabalham no Brasil não estão matriculados na escola. Para aqueles que estão matriculados, trabalho e estudo simultâneos são conhecidos por prejudicar o desempenho escolar. Como efeito colateral do trabalho infantil cumulado com o

As propostas a seguir, no entanto, são no âmbito da gestão educacional estadual e municipal e não no âmbito de políticas públicas de distribuição de renda. Antes de apresentar as propostas, no entanto, sugere-se que os governos estaduais sigam dois primeiros passos.

### 3.10.1 Os primeiros passos: diagnóstico das deficiências e do nível de municipalização

O primeiro passo que deve ser seguido para todo e qualquer Estado que deseje distribuir ICMS conforme critérios educacionais é fazer um diagnóstico preciso da rede de ensino municipal do Estado e de suas deficiências. A partir daí, devem ser definidos os indicadores para distribuição de ICMS. É possível que as redes de ensino de muitos Municípios não estejam oferecendo insumos mínimos para oferecer um serviço público de qualidade aos alunos: existência de escolas em número suficiente, boas condições do edifício escolar, equipamento físico disponível, limpeza e manutenção efetivos, fornecimento regular de água, energia elétrica, fornecimento de material escolar, merenda, transporte, recursos humanos. A respeito, cite-se o relatório do Tribunal de Contas da União datado de 2018:

Em 2015, o TCU realizou auditoria operacional em parceria com dezenove Tribunais de Conta dos Estados a fim de avaliar a qualidade da infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental (TC 025.384/2015-4, Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário). A amostra de escolas visitadas priorizou estabelecimentos com indícios de infraestrutura precária, conforme escala predefinida a partir de dados do Censo da Educação Básica. A auditoria confirmou a existência de falhas estruturais graves nas escolas examinadas, sobretudo naquelas de menor porte e localizadas no interior dos Estados. Mais da metade das instalações e dos equipamentos escolares inspecionados encontrava-se em situação ruim ou precária no tocante aos aspectos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação (TCU, 2018, s.p.).

O segundo passo é avaliar o nível de municipalização do ensino dentro do território do Estado. Segundo estudos do INEP, 94,5% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental são de responsabilidade dos Municípios no Ceará. O Mato Grosso do Sul, por sua vez, possui somente o percentual de 45% das matrículas no ensino fundamental nas mãos dos Municípios. São Paulo possui apenas 27,9% (INEP, 2018, s.p.). Se for adotado algum modelo de ICMS Educação nos últimos dois Estados (Mato Grosso do Sul e São Paulo), seria interessante que o indicador houvesse um elemento qualitativo que incentive a expansão da rede de ensino

---

trabalho, os jovens em tal situação possuem menor possibilidade de ascensão social e correm maiores risco de sofrerem acidentes de trabalho em razão do cansaço e inexperiência. (KASSOUF, 2019, p. 663-664).

municipal<sup>248</sup>. Há ainda déficit de quase 7 milhões de vagas em creches e pouca oferta de ensino em horário integral (PINTO, 2020, s.p.). Outras variáveis poderiam ser, logo, matrículas em creches, pré-escolas<sup>249</sup> ou até as escolas de regime integral.

Nada impede que o governo estadual exerça sua própria atividade criativa e elabore indicadores próprios conforme as deficiências educacionais de seu território, sempre negociando com os Municípios sobre a forma mais democrática e transparente. Adverte-se: se não houver negociação democrática, transparente e consistente entre o Estado e os Municípios, o risco de a política pública falhar ainda nos estágios iniciais é considerável<sup>250</sup>.

Defende-se que algumas das propostas a seguir podem ser adotadas não só por normas estaduais de distribuição de ICMS, mas por transferências voluntárias, transferências provenientes de emendas parlamentares e até precatórios pagos pela União a título de compensação de valores não transferidos ao extinto FUNDEF<sup>251</sup>. Todas as propostas seguintes seguem uma lógica de controle de resultados e de incentivo à proatividade, não obstante tenham uma lógica diferente do *accountability* escolar.

### 3.10.2 Indicador de metas do Plano Nacional de Educação

Uma proposta a ser avaliada é utilizar, na econometria da distribuição de ICMS, indicadores de desempenho em metas do Plano Nacional de Educação, cuja maioria diz respeito aos insumos essenciais para um ensino de qualidade. Conforme o Tribunal de Contas da União, corre-se o risco de não cumprir 70% das metas até o final da vigência do plano nacional de

<sup>248</sup> Como há no projeto de lei estadual de São Paulo n. 855/2019, em seu artigo 1º, inciso V: “Artigo 1º – Fica criado o Índice de Qualidade da Educação Municipal – IQEM, calculado com base nas seguintes variáveis: [...]; V - quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal” (SÃO PAULO, 2019, s.p).

<sup>249</sup> Como já é objeto da PEC estadual 3066 do Estado de Goiás.

<sup>250</sup> Foi o que aconteceu na Austrália, onde instituições federais de educação não negociaram indicadores de forma clara e consistente com as instituições locais de educação, prejudicando a eficácia da política pública nos estágios iniciais. Segundo uma pesquisa: “*In Australia poor consultation by central agencies in the negotiation of outputs and performance measures resulted in a lack of commitment within line agencies to the national education reform objectives. (Jones and Bouckaert 2015). A lack of consistency in performance across the Jurisdictions is attributed to this failure in the initial stages*” (JONES et al, 2015, p. 16).

<sup>251</sup> Segundo o Supremo Tribunal Federal, nas Ações Cíveis Originárias (ACOs) de n. 648 (BA). 660 (AM), 669 (SE) e n. 700 (RN), o valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno (VMNA) extraído da média nacional e não por valor unilateralmente fixado por decreto. Segundo o entendimento do Supremo no julgamento da ACO 648-BA: “A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino” (ACO 648, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2017, DJe-045, pub. 09-03-2018). Os precatórios chegam a valores bilionários. Segundo nota técnica do MEC, somente em 2018, foram pagos quase 3 bilhões de reais em precatórios à título de indenização ao FUNDEF pela União. Estima-se que o total das condenações pode ultrapassar o montante de 90 bilhões de reais (MEC, 2018, s.p).

educação, que será em 2024. Nos termos do relatório de fiscalização do Tribunal de Contas da União:

De acordo com essa fiscalização, das 20 metas do PNE, 14 não devem ser cumpridas até 2024, ou serão cumpridas intempestivamente, no caso de metas cujo prazo final é anterior, ou, ainda, serão cumpridas apenas parcialmente. O Tribunal alertou para a necessidade de mobilização e articulação das três esferas do Poder Público (TCU, 2018, s.p.).

Considerando a qualidade dos órgãos de fiscalização de contas (TCEs, TCMs, TCU, CGU etc.) e a tecnologia disponível, não parece absurda a ideia de incentivar Municípios que batam as metas conforme relatórios de fiscalização de órgãos de controle. Há como aferir a efetividade de programas nacionais de insumo em muitos casos, como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD); e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), entre outros. Indicadores poderiam avaliar questões como: adequação do armazenamento de alimentos em ambientes escolar, merenda escolar, presença de nutricionista, informações nutricionais nos cardápios; distribuição adequada de livros nas escolas; estado dos veículos que transportam as crianças; presença de enfermagem no ambiente escolar; estado e conservação dos instrumentos de informática; estado das salas de aula etc.

No plano dos recursos humanos da área de ensino, incentivos podem ser pensados para Municípios que: invistam na formação do magistério por meio de cursos de pós-graduação; formulem planos de carreira para valorização do magistério de maneira progressiva; etc.

A proposta de utilizar metas do Plano Nacional de Educação como indicadores para recebimento de incentivos parte de um simples raciocínio: incentivar e garantir os insumos em redes de ensino sem condições materiais para estabelecer um sistema de *accountability* escolar.

### 3.10.2 Indicador de gastos tributários em educação (renúncia de receitas)

Quando se analisam os elementos das transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado, destaca-se a visão de um “setor público como comprador, mas não necessariamente fornecedor de serviços públicos”<sup>252</sup>. Vinculada à ideia de eficiência econômica institucional, a abordagem mais comum é que a qualidade de serviços públicos essenciais somente poderia ser obtida por meio da livre concorrência entre serviços do setor público e da

---

<sup>252</sup> Ver item 2.4.6 do capítulo 2.

iniciativa privada. Nos EUA, é o caso: das escolas charter (*charter schools*), que são instituições privadas de ensino que disputam recursos públicos com escolas públicas; e dos vales (*vouchers*) que, destinados às famílias de baixa renda, também são uma forma de privatização das verbas públicas da educação<sup>253</sup>. No Brasil, há as escolas geridas por organizações sociais, na forma da Lei nº 9.637/1998. Essa acepção de livre concorrência na educação pública é fundada somente na teoria do capital educacional<sup>254</sup>.

A ideia de responsabilidade social de empresas, no entanto, vem na contramão do pensamento de que iniciativa privada em setores essenciais do Poder Público somente é viável em casos de competição e livre concorrência. Segundo essa vertente, há uma obrigação da empresa privada com o desenvolvimento sustentável, autorizando exigir dela ações no sentido de implementá-lo (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 153) – essa ideia estaria vinculada ao desenvolvimento social-inclusivo<sup>255</sup>. Defende-se que a responsabilidade social empresarial<sup>256</sup> pode auxiliar na educação pública, por meio do comprometimento ético de empresários com o desenvolvimento do ensino local. Nesse sentido, incentivos fiscais podem fomentar atividades empresariais que investem na educação pública por meio de seus efeitos extrafiscais<sup>257</sup>. É primordial que tais instrumentos tenham o escopo de realizar valores constitucionalmente contemplados no Estado de Direito – não podendo ser utilizados sem critérios técnicos nem estudos socioeconômicos específicos (como normalmente é feito em países em desenvolvimento)<sup>258</sup>.

---

<sup>253</sup> Ver item 1.6.1 do capítulo 1.

<sup>254</sup> Ver item 1.5.1 do capítulo 1.

<sup>255</sup> Ver item 1.5.2 do capítulo 1.

<sup>256</sup> O conceito de Responsabilidade Social Empresarial foi utilizado no Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável em 1998, determinando que “se trata de comprometimento permanente dos empresários de adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, melhorando simultaneamente, a qualidade de vida de seus empregados e de suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo”. Os princípios seguidos pelo Conselho são os seguintes: sustentabilidade, ética, transparência nas relações com todos os seus públicos, disseminação do conhecimento, cultura colaborativa, a preservação do meio ambiente, desenvolvimento socialmente inclusivo, diversidade e a promoção da redução das desigualdades sociais.

<sup>257</sup> A extrafiscalidade consiste no emprego de instrumentos que, embora tenham natureza tributária, não são voltados primordialmente para a obtenção de receitas, mas sim para a obtenção de determinados comportamentos e resultados econômicos ou sociais (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 90). Denota-se o conceito delineado por José Casalta Nabais (1998, p. 629): “A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais dos seus destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contêm medidas de política económica e social”.

<sup>258</sup> Yariv Brauner (2013, p. 54-55), ao analisar os incentivos fiscais usualmente utilizados em países em desenvolvimento, alerta sobre seu uso indiscriminado: “*Tax incentives in their usual format cannot generally assist developing countries in their quest for development. Moreover, they are not truly used by developing countries*

No caso da educação, o maior exemplo de incentivo fiscal dessa natureza é o da Lei Federal nº 11.487/2007, que permite a redução de valor devido a título de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – para empresas que invistam em projetos de inovação científica desenvolvidos por instituições públicas. Em outras áreas, há leis de incentivos baseadas na dedução de imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas que façam doações para programas e projetos sociais nas áreas do esporte, cultura e saúde.<sup>259</sup>

No âmbito municipal, alguns entes locais possuem leis de incentivo a atividades culturais, prevendo a possibilidade de dedução dos valores investidos no IPTU e no ISS por pessoas físicas quanto para jurídicas. Os projetos culturais passam pela aprovação das prefeituras assim como, em alguns casos, pelas Câmaras de Vereadores. No caso do Município de São Paulo, há a Lei Municipal nº 15.948/2013, que institui o Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais.

No caso das cotas de ICMS, vindica-se a possibilidade de previsão de gastos tributários (renúncia de receita) como um dos elementos dos indicadores de desempenho. Seria interessante, por exemplo, se uma cooperativa de médicos ou dentistas que cuidasse voluntariamente da saúde de estudantes de colégios públicos recebesse incentivos fiscais de ISS ou IPTU para tanto. Em outra oportunidade (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 96-101), defenderam-se propostas teóricas de elaboração de uma norma de ICMS Educacional em forma de lei complementar de gestão fiscal estadual. No caso, o fundo de participação em ICMS estaria vinculado às normas de gestão fiscal, prevendo transferências com contrapartida, renúncias fiscais, normas de transparência fiscal e participação democrática na elaboração do orçamento (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 96-101).

Como enfrentar o instituto da renúncia de receitas nos casos de extrafiscalidade em favor do desenvolvimento do ensino? Para a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a regra geral é a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos do ente. A renúncia de receita encontra-se no campo da excepcionalidade (PALUDO, 2013, p. 255).

A renúncia, em regra, deve ser concedida mediante lei específica e, eventualmente, mediante convênio (PALUDO, 2013, p. 256). Segundo o artigo 14, da LRF (BRASIL, 2000),

---

*with development in mind, but rather as a shield to alleviate the harm of tax competition. An obvious consequence of this observation is that developing countries should, if possible, refrain from using such tax incentives, unless they are in a position to specifically identify their goals and tailor them for their needs, based on rigid and independent research, and are able to fine-tune them and monitor their effect (and success or failure) over time”.*

<sup>259</sup> São os casos das seguintes leis: Lei do Esporte – Lei Federal nº 11.438/2006; Lei de Incentivo à Cultura – Lei Federal nº 8.313/1991; programas de saúde na área de oncologia e na área de pessoas com deficiência – Lei Federal nº 12.715.

a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve: a) estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; b) atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e c) atender a pelo menos uma das seguintes condições: c.1) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita na lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO; c.2) estar acompanhada de medidas de compensação nos dois exercícios seguintes, por meio do aumento de receita (no exercício da concessão basta o demonstrativo do item **a**).

Esse aumento de receita poderia ocorrer mediante as seguintes medidas: elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo e majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nos casos de medida de compensação por aumento de receita, o benefício fiscal concedido só poderá entrar em vigor após implementadas as medidas para o aumento da arrecadação (BRASIL, 2000).

Com o escopo de fornecer mais segurança jurídica na seara dos benefícios fiscais regionais e locais, justifica-se a regulamentação das renúncias de receitas na área da educação por meio de lei complementar estadual<sup>260</sup>. Tal possibilidade seria decorrência lógica do inciso I, do artigo 24, da Constituição (BRASIL, 1988), que atribui competência legislativa concorrente acerca de direito financeiro à União, aos Estados e ao Distrito Federal. A lei complementar estadual serviria para cobrir as lacunas da ausência das normas gerais da União sobre as peculiaridades regionais e locais (§§ 2º e 3º, do artigo 24, da CF). O texto regulamentaria as relações entre os diferentes poderes e instituições, ampliação da transparência das contas públicas e a exigência de avaliação de renúncias fiscais.

A norma da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual somente viria a acrescer ao processo de conscientização financeira dos gestores municipais iniciada pela Lei Complementar Federal 101/2000. Adicionalmente, haveria um estímulo à participação da comunidade nas decisões acerca da educação pública no orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual, visando otimizar a aplicação da escassa receita pública municipal. Discutir-se-ia, em audiências e debates públicos, sobre aplicação de recursos públicos, renúncia de receitas e obtenção de novas fontes de custeio para a qualidade do ensino

---

<sup>260</sup> A intenção seria a previsão de normas fiscais específicas em relação à educação. Destaca-se que o Rio Grande do Sul possui uma lei de responsabilidade fiscal estadual de caráter geral, sem disposições específicas para gestão da saúde, educação, segurança pública etc. Cuida-se da lei complementar estadual n. 14.836/2016 (RIO GRANDE DO SUL, 2016, s.p).

público local. Tais instrumentos de gestão democrática dos Municípios possuem previsão legal no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Considerando a posição privilegiada em que se encontra a educação entre as prioridades e metas do Estado de Direito, defende-se a regulamentação diferenciada das normas referentes à renúncia de receitas em tal área – podendo apresentar requisitos fiscais específicos, mas em conformidade com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal Federal. A receita proveniente do repasse do ICMS Educação seria a medida de compensação necessária para a concessão de tais incentivos fiscais. De tal forma, os Estados estariam induzindo os governantes locais a aplicarem mais recursos no desenvolvimento do ensino de forma segura, transparente e legítima.

Há a necessidade, no entanto, de enfrentar os gastos tributários com a rigidez dos gastos públicos normais. No caso, há um elemento de transferência por contrapartida (*matching grant*), na medida em que estaria compensando um gasto tributário. Simultaneamente, haveria um controle de resultado, porquanto haver-se-ia de perquirir se ocorreu a contrapartida da iniciativa privada na educação pública. Há ainda a recomendação de a contrapartida ser limitada (*closed ended*), para que o governo estadual possa prever o impacto dos incentivos municipais.

## CONCLUSÕES

Em relação ao estudo comparado de ICMS Educacional, houve a confirmação da hipótese de que são necessários critérios vinculados à proatividade do gestor para que técnica de repasse legal de ICMS possa atingir bons resultados na educação pública básica. Tal hipótese pode ser comprovada tanto no aspecto da universalização e municipalização do ensino, quanto em relação à melhora da qualidade do ensino, se considerarmos a evolução do IDEB.

A educação brasileira é marcada historicamente pela desorganização e pelo financiamento escasso. Embora anterior à adoção formal do federalismo no Brasil (Constituição de 1891), a descentralização política da educação esteve presente no Brasil desde a expulsão dos jesuítas. A descentralização de serviços para governos locais era, no entanto, uma forma de o governo central (Império e, posteriormente, a República) eximir-se das obrigações sociais na área da educação. Com o passar do tempo, a universalização da educação foi progressivamente sendo instaurada no Brasil, mas sempre encontrando obstáculos no financiamento. Problemas de financiamento na educação pública brasileira foram mitigados com o advento da redemocratização e da Constituição Federal de 1988, porém não se pode dizer que tenham sido resolvidos.

A perspectiva civil-democrática da educação (educação enquanto capacidade humana) foi adotada pela Assembleia Constituinte na elaboração da Carta de 1988, no caput do artigo 205, da Constituição, e declara que a educação visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nota-se que o foco da educação não é apenas a qualificação laboral, mas principalmente o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania. Não é obra do acaso que “pleno desenvolvimento da pessoa” e “preparo para o exercício da cidadania” venham textualmente antes da “qualificação do trabalho”. Isso implica que, antes de um ser trabalhador ou um mero “capital humano”, existe uma pessoa cidadã. O foco constitucional do artigo 205 está no indivíduo humano e não somente na força de trabalho enquanto instrumento de lucro. Esta última é efeito colateral do desenvolvimento da pessoa, estando a ideia de educação vinculada à capacidade humana enquanto expressão da liberdade – na linha de raciocínio de Amartya Sen. Isso não significa, no entanto, que a noção de capital educacional não esteja presente no texto constitucional – encontra-se notadamente nos arts. 209 e 218, § 4º, da Constituição. A educação enquanto etnodesenvolvimento, por sua vez, está presente nos artigos 231 e 210, § 2º, da CF/88.

As políticas de *accountability* escolar possuem suas raízes na teoria do capital educacional (educação vinculada à produção e desenvolvimento econômico), em que a noção

de eficiência e competição orientam as políticas de educação. Tal constatação, no entanto, não impede que a educação seja igualmente uma liberdade instrumental que otimize a capacidade humana e forme um cidadão. É possível, portanto, que uma política pública de responsabilização escolar aja em prol do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável. Não há, no entanto, compatibilidade de tais políticas com o etnodesenvolvimento, que é embasado em tradições culturais que não comungam com os valores da sociedade civil dominante.

Considerando a situação atual da educação básica brasileira, é essencial que sejam priorizadas políticas públicas orientadas por resultado. As políticas públicas de *accountability* escolar, desde que delineadas de uma forma sólida, equilibrada e com mecanismo de prevenção de manobras oportunistas (*gaming*), podem ser um excelente instrumento para melhoria da educação. Podem, portanto, tais políticas atenderem ao princípio da educação de qualidade previsto no VII, do artigo 206, da Constituição. Nesse sentido, o sistema de financiamento adotado pelos Estados do Ceará, Alagoas e Pernambuco adotam uma lógica de *accountability* escolar.

O federalismo, desde seu surgimento no Brasil, sempre possuiu uma relação intrínseca com as políticas de educação no Brasil. A história tem demonstrado, portanto, que o federalismo assume formas diferentes conforme o pensamento político predominante na época e as novas dimensões de direitos que se pretende proteger. Destarte, o federalismo verdadeiramente cooperativo pode ser um forte instrumento de garantia da educação de qualidade. O Estado Federal, com todos os seus problemas inerentes à atividade política, foi concebido originalmente como uma forma de limitação do poder assim como a separação horizontal de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Há problemas, no entanto, de considerar a forma federativa de Estado como um arranjo essencial para garantia e defesa de direitos humanos por dois motivos: o primeiro seria o fato de ignorar todos os Estados unitários democráticos e desenvolvidos do mundo; o segundo motivo seria o fato de presumir uma teoria globalmente aceita sobre federalismo (o que não existe na prática). Independente da qualificação formal do Estado (Unitário, Regional ou Federal), a autonomia legislativa dos entes subnacionais pode certamente ser instrumento de boas políticas públicas, desde que feitas por governantes sérios e comprometidos. Em países de dimensões continentais, as boas políticas públicas (principalmente aquelas em áreas essenciais como educação e saúde) necessitam da eficiência e adaptabilidade trazidas pelos governos locais para se efetivarem. No caso específico do ICMS Educacional, tal instituto nasceu dentro dos “laboratórios legislativos” dos Estados brasileiros.

A função promocional do Federalismo Fiscal pode ser vista ainda nos diversos arranjos fiscais (na forma de sanções premiais) feitos entre entes federativos para o atingimento dos fins sociais do Estado: transferências intergovernamentais negociadas para fomento de determinadas políticas públicas de habitação e moradia, isenções fiscais para indústria e comércio em determinadas áreas em desenvolvimento; compensação fiscal para Municípios localizados em áreas de proteção ambiental; e, no caso do presente trabalho, repartição de receita tributária de ICMS para Municípios conforme critérios de cobertura e qualidade de serviços públicos de educação.

O modelo do ICMS Educacional do Ceará delineado pela Lei Estadual nº 14.023/2007 é uma combinação da técnica de finanças chamada transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho (*output-based grants, results-based grants* ou *performance oriented grants*) com políticas de *accountability* escolar. Isso pode ser dito em relação ao modelo pernambucano de ICMS Educacional presente na Lei Estadual nº 10.489/1990, que vincula a distribuição de verbas conforme IDEB, IDEPE e avaliações do SAEPE, dependendo do exercício financeiro. A Lei Alagoana nº 5.981/1997, modificada pela Lei Estadual nº 8.234/2020, também se enquadra na denominação.

As leis de repasse de ICMS por critérios educacionais possuem claro escopo de promover a justiça social em seus Estados, embora as técnicas e os critérios de repasse sejam distintos. Denota-se que todas as leis de ICMS Educacional mencionadas são transferências intergovernamentais constitucionais obrigatórias e de receitas de aplicação não vinculada. Ao contrário das transferências de ICMS referentes ao valor adicionado fiscal (artigo 158, parágrafo único, I, CF) – cujos critérios são puramente constitucionais – as transferências de ICMS Educacional (assim como o ICMS ecológico e outros repasses legais) possuem simultaneamente caráter constitucional e infraconstitucional. As entidades federativas municipais submetem-se aos critérios de distribuição de ICMS previstos em lei estadual. Uma vez atingidos os critérios por parte dos Municípios, possuem estes o direito subjetivo constitucional ao recebimento de tais verbas.

As técnicas utilizadas para as transferências de ICMS Educacional divergem. Em Minas Gerais, as Leis Estaduais nº 12.040/1995 e nº 18.030/2009 condicionavam a distribuição de ICMS com base em critérios relacionados ao número de matrículas de alunos na rede pública e a capacidade mínima do Município. Tais critérios não exigem, em tese, qualquer atitude da gestão municipal no âmbito do ensino público – a distribuição dependeria de fatores externos e alheios ao controle do Poder Público Municipal. A Lei Cearense nº 12.612/1996, que condicionava o repasse aos gastos municipais em educação, instituía basicamente uma

modalidade de transferência com contrapartida (*matching grants*). O montante transferido pelo Estado é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo Município no ensino público, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço. Tal legislação induzia a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo estadual, mas dava aos governos municipais certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados.

A legislação cearense posterior, a Lei nº 14.023/2007 substituiu o critério de gastos para um fundo orçamentário vinculado ao desempenho da rede municipal de ensino (*performance oriented transfers*). Tal técnica de repasse de recursos, em verdade, é fruto de um complexo sistema envolvendo: órgãos e instituições públicas pertencentes a instâncias federativas distintas, responsáveis pela execução de políticas públicas e planejamento de metas e planos estratégicos na área da educação; sistemas de avaliações de ensino estaduais e federais; entes estaduais responsáveis pelos cálculos e repasse das verbas; e instituições estatais com razoável grau de independência técnica e autonomia para avaliar a evolução no desempenho dos alunos da rede pública de cada Município do Estado.

No caso específico do ICMS Educação, percebe-se o sucesso dos resultados obtidos no Estado do Ceará e seu relativo fracasso no Estado de Minas Gerais, cuja norma estadual não conseguiu sequer ampliar o índice de desenvolvimento humano dos Municípios beneficiários. A legislação cearense, que exige mais proatividade dos gestores públicos municipais nos critérios de distribuição de ICMS, provou-se mais eficaz que a legislação mineira segundo as pesquisas empíricas utilizadas no presente trabalho. O sucesso do ICMS Educação no Ceará, entretanto, não foi somente decorrente do modelo de premiação por desempenho dos alunos da rede pública instituído em 2007. Outros fatores foram fundamentais: o elevado percentual dirigido ao critério educação (18% no caso -um dos maiores percentuais de repasse legal de ICMS concentrados em um só critério entre legislações correlatas país); e suas bases lançadas no Estado cearense em 1996 por meio da Lei nº 12.612, denotando mais de 20 anos de uma cultura política municipal de discussão em educação. A própria transição de modelos de ICMS Educação no território cearense deu-se de forma natural, sem quebrar a diretriz de investimento e melhora na educação básica.

Embora os estudiosos ressaltem o aspecto concorrencial do ICMS Educacional do Ceará, não se trata propriamente de um modelo de federalismo competitivo. Em razão do efeito “lençol curto” das cotas de ICMS (onde mais recursos para alguns implica menos para outros), tal técnica de finanças intergovernamentais poderia levar a uma equivocada interpretação de que se estaria diante do modelo teórico defendido por Thomas Dye. Embora haja uma competição entre as redes de ensino dos Municípios para a prestação do melhor serviço de

educação pública, o modelo se aproxima mais do federalismo cooperativo do que do federalismo dual. Não há, na educação básica do Ceará, intervencionismo mínimo por parte do Estado nem fortalecimento das competências dos entes subnacionais para arrecadar tributos; pelo contrário, há grande intervencionismo mediante forte presença de incentivos fiscais, cooperação técnica interfederativa e transferências intergovernamentais para os Municípios.

Durante o processo de implantação, notou-se um processo de cooperação vertical entre Estado e Municípios. O Estado se incumbiu de explicar a metodologia às prefeituras envolvidas, informando a melhor forma de gestão escolar, monitorando a política pública e revisando a metodologia quando necessário. Há também um processo de cooperação horizontal no “Prêmio Escola Nota Dez”: as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar (escolas premiadas) são obrigadas legalmente a fornecer apoio às escolas com desempenho abaixo do esperado (escolas apoiadas) – denotando uma cooperação entre redes de ensino de Municípios diferentes.

Desde meados dos anos 90, há um certo distanciamento entre o planejamento da educação mineira, as relações do Estado com os Municípios e o financiamento das políticas educacionais. O interesse comum buscado no planejamento (o acesso à educação) necessita de um mecanismo sólido de cooperação financeira – no caso, as transferências intergovernamentais. Não houve, em Minas Gerais, um alinhamento consistente entre o financiamento (cotas de ICMS, FUNDEF/FUNDEB e convênios) e o propósito de municipalização do ensino infantil e fundamental.

No Estado do Ceará, por sua vez, houve um alinhamento fino entre planejamento estadual, planejamentos municipais e financiamento intergovernamental nas últimas décadas. Quando o foco do planejamento era a universalização e municipalização do ensino fundamental, o Estado do Ceará induzia os Municípios a gastarem na ampliação de suas redes de ensino (ICMS por gastos, FUNDEF e “fundefinho”). Quando o foco do planejamento passou a ser a qualidade do ensino fundamental, o Estado cearense passou a induzir seus Municípios a preocuparem-se com o alcance de metas educacionais (ICMS baseado no IQE municipal). Considerando o ciclo PDCA (planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação) aplicado às políticas públicas de financiamento, somente o Ceará preocupou-se com as etapas de controle, avaliação e revisão das suas normas de repasse de ICMS conforme o critério educacional. Minas Gerais permaneceu com o critério de financiamento, não obstante a sua baixa eficácia.

Entre os desafios do financiamento municipal da educação básica, o federalismo fiscal deve encontrar formas de: a) criar uma cultura política municipal de valorização da educação,

em moldes parecidos do que ocorreu no Ceará; b) atrair investimentos para o ensino público escolar de forma eficaz; c) incentivar Municípios a envidarem maiores esforços no ensino público local; d) encorajar a participação da comunidade local no ensino escolar público; e) melhorar a estrutura e qualidade da educação pública

Adverte-se que as medidas (*outputs*) utilizadas para o repasse de ICMS conforme critério educação devem ser feitas de tal forma, que atinjam o maior grau possível de efetivação do direito universal ao ensino público de qualidade (*outcomes*). Os principais desafios da política pública bem sucedida podem ser encontrados em dois momentos distintos: o primeiro momento é a transição dos gastos públicos (*inputs*) para produtos, serviços e metas de curto prazo (*outputs*), que é prejudicada por instabilidade no financiamento, desinteresse do gestor, desvios e problemas administrativos; o segundo momento, por sua vez, é a conexão entre os bens, serviços e metas de curto prazo (*outputs*) e os resultados pretendidos (*outcomes*), porquanto uma política mal formulada e/ou com indicadores inadequados falha em alcançar seus objetivos.

O problema financeiro da educação pública brasileira não se resume ao montante de recursos aplicados no setor, encontrando iguais obstáculos na qualidade dos gastos – o cidadão não consegue receber serviços públicos com um nível de qualidade compatível com o montante de tributos pagos. Daí o motivo pelo qual são tão importantes as ferramentas de gestão pública que estejam focadas na qualidade do serviço público fornecido. A gestão pública orientada para resultados pode ser uma saída para precário ensino público brasileiro. O ICMS Educacional pode ser um forte instrumento para melhorar uso das verbas de custeio provenientes do FUNDEB.

Fazendo uma análise das formas de financiamento escolar no Brasil, pode-se sistematizar alguns tipos de elementos frequentemente encontrados na econometria de tais políticas: um elemento de equalização fiscal; um elemento qualitativo de desempenho; um elemento preventivo (*anti-gaming*) e um elemento social inclusivo. O elemento de equalização fiscal diz respeito à garantia de padrão de financiamento mínimo para as redes de ensino localizadas em locais de baixa arrecadação tributária e ao atendimento das necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional. O elemento qualitativo de desempenho relaciona-se com o princípio da eficiência (artigo 37, da CF) na qualidade de ensino (artigo 206, VII, da CF). Considera-se, no caso, o atingimento de metas estipuladas por indicadores de desempenho, premiando a qualidade do serviço público prestado por meio de resultados mensuráveis (*outputs*). O elemento preventivo (*anti-gaming*) possui uma relação íntima com o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, da CF) e o princípio da liberdade de ensino e

aprendizagem (artigo 206, II, da CF). Tal elemento tenta antever e evitar comportamentos oportunistas por parte de agentes públicos incentivados, que acabam se preocupando primordialmente com os incentivos decorrentes das metas (*outputs*) em prejuízo do objetivo da política pública (*outcomes*). Por fim, há o elemento social inclusivo. Cuida-se de uma diretriz social a ser seguida pelos incentivos financeiros aos gestores e agentes públicos da educação, condicionando o custo-benefício utilizado no elemento qualitativo de desempenho.

Os limites do financiamento por desempenho educacional podem ser divididos em: limites constitucionais; limites práticos; e limites educacionais. Os limites constitucionais dizem respeito ao pacto federativo e às normas que regem o direito fundamental à educação. No âmbito constitucional, o financiamento por desempenho não pode ferir a autonomia dos entes federados incentivados (pacto federativo) que, embora possuam o dever de cooperação na execução das tarefas comuns (artigo 23, da CF), não podem ser reduzidos a meros executores dos desígnios do ente central – o que seria um retorno ao federalismo de integração. Em relação ao direito fundamental à educação, as verbas que se destinam às despesas de custeio da educação pública (FUNDEB/FUNDEF) são essenciais para a sobrevivência administrativa da rede de ensino e não podem seguir a lógica do “tudo ou nada”.

Raciocínio contrário violaria os princípios da liberdade e equidade de ensino e aprendizagem (artigo 206, I e II, da CF), erradicação da pobreza e marginalização (artigo 3º, III, da CF), redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, da CF) e o dever de equalização de oportunidades educacionais e garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino (artigo 211, § 1º, da CF). O financiamento por desempenho, logo, deve abranger somente o campo do incentivo e não o do custeio corrente. Os limites práticos dizem respeito à possibilidade de inadequação dos indicadores utilizados, porquanto as medidas utilizadas para as metas (*outputs*) devem ser feitas de tal forma, que levem necessariamente aos resultados pretendidos (*outcomes*) na maior amplitude possível. Em relação aos limites educacionais, estes dizem respeito às questões teóricas e pedagógicas próprias da ciência da educação.

Embora as políticas de *accountability* escolar sejam legítimas, as políticas de incentivo escolar não devem se limitar aos sistemas de exames padronizados realizados pelos alunos. Necessita-se de um reconhecimento dos legisladores acerca da complexidade da gestão educacional. O conceito de padrão mínimo de qualidade de educação é controvertido e aberto, não se limitando somente a médias escolares. A qualidade da educação está intrinsecamente ligada à interdependência de direitos humanos fundamentais prevista no artigo 5º, da Declaração de Viena de 1993. O aprendizado de determinado aluno está particularmente ligado

às suas particularidades cognitivas, ao seu ambiente familiar, ao seu nível socioeconômico, alimentação, segurança dos ambientes escolar e extraescolar etc.

Embora haja evidências empíricas de que um maior aporte de recursos não leve necessariamente ao aumento da qualidade da educação, deve-se ter cautela ao tomar tais evidências como justificativas para diretrizes de políticas públicas de financiamento. Tal raciocínio poderia, de forma temerária, justificar a permanência do subfinanciamento da educação pública básica, prejudicando ainda mais os locais em que os insumos mínimos não são garantidos. Reitera-se que não há como aplicar a lógica de *accountability* escolar se não houver um financiamento mínimo adequado para as unidades educacionais. No fim das contas, um nível de financiamento adequado deve ser garantido, mas sem prejuízo de um controle da qualidade dos gastos – visto que uma diretriz não exclui a outra.

Na busca pela harmonia entre a equidade e a eficiência na educação pública, surge o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES). Seguindo a diretriz do princípio da eficiência econômico-social em políticas de financiamento da educação, sugere-se que os seguintes elementos sejam levados em conta: a) a inclusão das variáveis de inércia e eficiência de gestores públicos no cálculo econométrico de custo e benefício para a tomada de decisão econômico-jurídica, assim como seus efeitos na promoção de equidade na educação pública de qualidade; b) a consideração de comportamentos dos agentes políticos, gestores públicos, professores, diretores de colégios e alunos, para fins de cálculo e distribuição de benefícios, imposição de custos e adjudicação de direitos nas políticas de educação; c) o primado da distribuição e redistribuição dos escassos recursos em função da eficiência econômico-social, segundo o padrão de qualidade de ensino enquanto desenvolvimento da pessoa humana para o exercício da cidadania determinado pela Constituição (Mínimo Ético Legal); d) a apreciação de peculiaridades locais na educação pública de forma eficiente, segundo expectativas da análise econômica do direito, levando em conta uma justa e eficiente distribuição de receitas tributárias e responsabilidades entre as esferas federativas; e) a avaliação dos resultados da rede pública de ensino, conforme critérios justos e objetivos de *accountability*, sem desconsiderar os inúmeros fatores que influenciam no desenvolvimento do educando; e f) mecanismos contínuos de atualização e correção de distorções no sistema educacional a partir da consideração dos incentivos indutores ou obstantes da ação social.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, 2008.

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim. Local Government Organization and Finance: Brazil. *In: SHAH, Anwar (ed.). Local Governance in Developing Countries.* Washington, DC: World Bank Institute, 2006. p. 381-418.

AGÊNCIA SENADO. **Senado propôs políticas públicas alternativas para a educação em 2019.** Reportagem. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/03/senado-propos-politicas-publicas-alternativas-para-a-educacao-em-2019>. Acesso em: 23 jan. 2020.

AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilario. Educação indígena e a perspectiva da diversidade. **Revista Contrapontos**, v. 11, n. 3, p. 336-348, 2011.

ALAIN, Alaa Mohama Malo; MELEGY, Magdy Melegy Abdul Hakim. Program and Performance Budgeting System in Public Sector Organizations: An Analytical Study in Saudi Arabian Context. **International Business Research**, v. 10, n. 4, p. 157, 2017.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 96, 1987.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALAGOAS. **Lei Estadual nº 5.981 de 1997**. Consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos Municípios alagoanos. Alagoas: Assembleia Legislativa, [2020]. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 18 jan. 2020.

AMAPÁ. **Lei Estadual nº 322 de 23 de dezembro de 1996**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências. Amapá: Assembleia Legislativa, [2020]. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_legislacao](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao). Acesso em: 12 mar. 2018.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. "School *accountability*" no Brasil: experiências e dificuldades. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, v. 237, p. 1-6, 2004.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de; CORRÊA, Izabela Moreira; SILVA, Felipe Antônio Rocha e. Descentralização e Federalismo Fiscal: Algumas Considerações sobre o âmbito intramunicipal. **Encontro Nacional de Programas de Pós Graduação em Administração**, 2003.

ARAÚJO, Karlane Holanda. **Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009**. 2016. 185 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2016.

ASSIS, Machado de. **Quincas Borba**. B.L. Garnier: Rio de Janeiro, 1937.

BAIÃO, Alexandre Lima; ABRANTES, Luiz Antônio; SOUZA, Celso Florêncio de. A Política de Distribuição do ICMS Através do Critério de Educação em Minas Gerais. *In: Encontro Da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 36, 2012, Rio de Janeiro. Anais. São Paulo: ENANPAD, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BAPTISTA, Juliana Xavier de Castro. **Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no estado de Minas Gerais**. 2016. 53 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

BARBOSA, Rui. **Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. (Obras Completas, vol. X, Parecer de 1883.) Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/168784>. Acesso em: 04 jul. 2019.

BARROS, Ana Maria de; ALVARENGA, Rodrigo. Os Povos Indígenas Brasileiros e sua luta por uma Educação específica, diferenciada e intercultural. *In: Teoria e Formas de abordagens em Direitos Humanos*. Curitiba: PUC/PR, 2016. p. 309-338.

BASTOS, Remo Moreira Brito. O papel dos testes padronizados na política educacional para o ensino básico nos Estados Unidos. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n. 99, p. 418-444, 2018.

BECK, Hans; FUNKE, Peter (ed.). **Federalism in Greek antiquity**. Cambridge University Press, 2015.

BECKER, Gary S. **Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. 3. ed. University of Chicago press, 1993.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. **Lua Nova**, n. 89, 2013.

BERNARDO, Joyce Santana; ALMEIDA, Fernanda Maria de; NASCIMENTO, Ana Carolina Campana. General quality of municipal education and the influences of public spending. **education policy analysis archives**, v. 28, p. 23, 2020.

BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. **Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries**. Washington DC: World Bank Publications, 1994.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. São Paulo: Manole, 2007.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher., 2018.

BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. **Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia**. Cidade de El Alto de La Paz: Presidência Constitucional da República, [2009]. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf). Acesso em: 15 out. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda., 2000.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de Municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. 88 f. Dissertação (mestrado em administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. **Lei n.º11.487, de 15 de junho de 2007**. Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir novo incentivo à inovação tecnológica e modificar as regras relativas à amortização acelerada para investimentos vinculados a pesquisa e ao desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11487.htm). Acesso em: 15 jan. 2020.

BRAUNER, Yariv. **The future of tax incentives for developing countries**. In: Tax, Law and Development. Edward Elgar Cheltenham, Reino Unido/ Northampton, MA, EUA. p. 25-56, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRETON, Albert; FRASCHINI, Angela. Is Italy a Federal or even a Quasi-Federal State?. **POLIS Working Papers, Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive**. Alessandria: Tribunale di Alessandria, 2016.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CAGGIANO, Monica Hermann S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Direito à Educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: EDUSP, 2009.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; SANTOS, Fábio Tenório dos. O planejamento participativo governamental federal. In: ROBL FILHO, Ilton Norberto; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de (org.). **Teoria do Estado**. 1. ed. CONPEDI, p. 302-330, 2015.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes *et al.* O Planejamento Público Municipal e o Monitoramento da Execução de Políticas Públicas: O Caso Do Município de Contagem/MG. In: PINTO E SILVA, Cristiana Fortini; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; OLIVEIRA, Márcio Luís de (org.). **Políticas Públicas: Planejamento e Sustentabilidade**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 167-213. v. I.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7501/2006 – Projeto de Lei**. 2006b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=334451>. Acesso em: 05 out. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 241/2016 e exposição de motivos**. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 05 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reforma Tributária: Comparativo da PEC 45/2019 (Câmara) e da PEC 110/2019**. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria->

legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019. Acesso em: 02 jan. 2020.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira Da Dignidade, cidadania e direitos humanos. **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, p. 4975, 2010.

CANOTILHO, José J. Gomes. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil**. 2018. 125 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Política de Incentivos a Escola melhora a proficiência no Ensino Fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. *In: X Encontro Economia do Ceará em Debate*, 2014, Fortaleza. **X Encontro Economia do Ceará em Debate**, 2014.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. **Problema do Risco Moral na Educação Básica: Um modelo Agente-Principal para a distribuição de recursos da Cota Parte do ICMS**. Apresentação de trabalho. 2017.

CARNOY, Martin. Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West. **The World Bank Research Observer**, v. 12, n. 1, p. 105-116, 1997.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS: o critério do valor adicionado**. 2013. 200 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CASTRO, Ricardo Medeiros de. **Direito, Econometria e Estatística**. 2017. 542 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CASTRO, Cláudio de Moura; OLIVEIRA, João Batista Araújo e. **Por que a educação brasileira é tão fraquinha?** Sociólogo e as Políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 135-154.

CAÚLA, César; MANZI, Lilian E. C. Tenório de Miranda Manzi. Transferências constitucionais e federalismo cooperativo. *In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (org). O federalismo na visão dos Estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição*. Belo Horizonte –MG. Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 311-329.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. **Nomos**, v. 35, n. 1, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Orçamento por Desempenho: Brasil x EUA - análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais. **REGE – Revista de Gestão USP**, v. 17, p. 13-25, 2010a.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Avaliação dos Programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 2, p. 220-241, 2010b.

CAVALCANTI, Amaro. **Regimen federativo e a República Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000136.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 12.452, de 6 de junho de 1995**. Dispõe sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará. Ceará: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 12.612 de 7 de agosto de 1996**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências. Ceará: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências. Ceará: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CEARÁ. **Decreto 30.796 de 2011**. Dispõe sobre a metodologia do cálculo do Índice Municipal de Qualidade Educacional. Ceará: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/decretos-estaduais/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CEBDS. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. **Visão, Missão e Princípios**. 2020. Disponível em: <https://cebds.org/sobre-o-cebds/visao-missao-e-principios/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CHIZZOTTI, Antonio; PONCE, Branca Jurema. O currículo e os sistemas de ensino no Brasil. **Currículo sem fronteiras**, v. 12, n. 3, p. 25-36, 2012.

CLAUDINO DE BRITO, Adam Luiz; BARBOSA, Erivaldo Moreira. A gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais: fundamentos jurídicos, limites e desafios. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 97-123, jan. 2016.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. Disponível em: <http://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNDTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONFAZ, Conselho Nacional de Política Fazendária. **Boletim de arrecadação de tributos estaduais**. 2018. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 3 jan. 2020.

CONTI, José Maurício. **Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada**. Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In*: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário**. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 481-496.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil**. 2017. 556 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 197-206.

COSTA, Beatriz Souza; ASSIS, Christiane Costa. A Mineração e a Sustentabilidade em Áreas de Unidades de Conservação: o Caso da RENCA na Amazônia. *In*: COSTA, Beatriz Souza (org.). **Anais do V Congresso Internacional de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Pan-Amazônia – Integrar e Proteger e do I Congresso da Rede Pan-Amazônia**. Belo Horizonte: Dom Helder, 2018. p. 51-65.

COUTINHO, Diogo. **O direito nas políticas públicas**. *In*: MARQUES, Eduardo; e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013. v. 1.

CULLEN, Julie Berry; REBACK, Randall. Tinkering toward accolades: School gaming under a performance *accountability* system. *In*: **Advances in Applied Microeconomics**. 14 ed., ed. T. Gronberg and D. Jansen, Ch 1, 1-34. West Yorkshire: Emerald Group Publishing Limited, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018.

DEVEX. **India's re-entry to PISA triggers mixed response**. 2019. Disponível em: <https://www.devex.com/news/india-s-re-entry-to-pisa-triggers-mixed-response-94286>. Acesso em 14/07/2019.

DIAMOND, Mr Jack. **Establishing a performance management framework for government**. Washington D.C: International Monetary Fund, 2005.

DIAS, Eduardo Rocha; LEITÃO, André Studart; FREITAS, Brenda Barros. Inclusão excludente, assistência, educação e paternalismo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 17, n. 7, p. 306-327, 2017.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de Municípios brasileiros**. 2012. 176 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DM. Notícia. **Prefeitos pedem debate sobre projetos polêmicos**. 5 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.dm.com.br/politica/2017/04/prefeitos-pedem-debate-sobre-projetos-polemicos.html>. Acesso em: 24/06/2018.

DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. *In: **Federalist Government in Principle and Practice***. Boston: Springer, 2001.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. University of Alabama Press, 1987.

ELKINGTON, John. Governance for sustainability. **Corporate Governance: An International Review**, v. 14, n. 6, p. 522-529, 2006.

ELY, John Hart. **On constitutional ground**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013. Coleção acadêmica livre.

EQUADOR. **Constituição da República do Equador**. 2008. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp\\_ecu-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf). Acesso em: 15 out. 2018.

ESCOLA SEM PARTIDO. Sítio eletrônico. **Objetivos do programa “escola sem partido”**. 2019. Disponível em: <http://www.escolasempartido.org/objetivos>. Acesso em: 18 ago. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição**. 1787. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm). Acesso em: 18 mai. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Brown v. Board of education**, 347 U.S. 483. Argued December 9, 1952. Reargued December 8, 1953. Decided May 17, 1954.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Department of Education. **National Center for Education Statistics**. 2019. Disponível em: <https://nces.ed.gov/nationsreportcard/about/>. Acesso em: 27 set. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **National federation of independent business et al. v. sebelius, secretary of health and human services, et al.** certiorari to the united states court of

appeals for the eleventh circuit. 2012. n. 11–393. Argued March 26, 27, 28, 2012 - Decided June 28, 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **No Children Left Behind Act**. Washington, DC: US Department of Education, Jan. 2002. Disponível em: <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Department of Education. **The federal role in education**. 2018. Disponível em: <https://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>. Acesso em: 27 out. 2018.

EVANS, Richard J. **The Third Reich in Power**. New York: Penguin, 2005.

EXAME. Revista. **Governo Bolsonaro quer implementar “meritocracia” no novo Bolsa Família**. 7 dez 2019, 12h28. Brasília: 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/governo-bolsonaro-quer-implementar-meritocracia-no-novo-bolsa-familia/>. Acesso em: 19 jan. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA JR., Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cad. CEDES**, v. 28, n. 76, p.333-355, 2008.

FERRER, Ferrán. Financing expenditure on education: trends and latent problems. In: **Decentralisation and the education facilities**. Paris: OECD Publications Service, 2002.

FERRO, Andrea Rodrigues; KASSOUF, Ana Lúcia; LEVISON, Deborah. The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Household Work Decisions in Brazil. **Research in Labor Economics**, v. 31, p. 193-218, 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Estudantes de Sobral, berço de Ciro, relatam pressão para fraudar provas**. Reportagem de 30/09/2018. Sobral: 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/estudantes-de-sobral-berco-de-ciro-relatam-pressao-para-fraudar-provas.shtml>. Acesso em: 09 jan. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **MEC quer vincular ICMS para Municípios a desempenho educacional**. Reportagem de 13/06/2019. Brasília: 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/06/13/mec-quer-vincular-icms-para-municipios-a-desempenho-educacional.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2020.

FRANCA, Edmilson Moreira da. **Repasse da cota-parte do ICMS aos Municípios cearenses: Avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011**. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público), UFC, Fortaleza, 2014.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 Folhas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – FGV, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREIRE, André Luiz . **O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.** São Paulo: IDAP-Instituto de Direito Administrativo Paulista, 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, v. 36, n. 99, p. 137-153, 2016.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de qualidade de ensino. *In:* RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord); RIGHETTI, Sabine (org.). **Direito à educação.** São Paulo: EDUSP, 2009.

FURTADO, Clayton Sirilo do Valle *et al.* **Responsabilização educacional em Pernambuco.** 231 f. 2015. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

G1, Globo. Reportagem. **Cidades brasileiras registram atos em defesa da educação.** 30 de maio de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/30/cidades-brasileiras-registram-atos-em-defesa-da-educacao.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: The nature and challenges of a federal state. **German Law Journal**, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005.

GARCIA, Felipe Gomes; SIMONASSI, Andrei Gomes; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação fundamental e saúde nos Municípios cearenses: uma análise no período 2006-2010. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 14, n. 1, p. 3-24, 2015.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. **Anais do Encontro Nacional de Economia**, v. 36, 2008.

GLUCK, Abbe R. Federalism From Federal Statutes: Health Reform, Medicaid, and the Old-Fashioned Federalists’ Gamble. **Fordham Law Review**, v. 81, n. 4, p. 1749, 2013.

GOIÁS. **Constituição estadual.** 1989. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm). Acesso em: 12 mar. 2018.

GOIÁS, Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. **Apresentação sobre “ICMS gestão” feita na audiência pública na Assembleia Legislativa de Goiás no dia 04.09.2017**. Goiânia: 2017. Disponível em: [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-09/2017\\_08\\_22---icms-gesta771o-v6-2.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-09/2017_08_22---icms-gesta771o-v6-2.pdf). Acesso em: 12 nov. 2019.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do TCU**, p. 76-93. set/ dez 2009.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O direito ao desenvolvimento de um projeto de vida na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a educação como elemento indispensável. **Revista Opinião Jurídica, Fortaleza**, v. 15, n. 21, p. 77-105, 2017.

HADDAD, Mônica A.; FREGUGLIA, Ricardo; GOMES, Cláudia. Public spending and quality of education in Brazil. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 10, p. 1679-1696, 2017.

HAMILTON, Alexander *et al.* **The federalist**. Cambridge: Hackett Publishing, 2005.

HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margaret. Lessons about the design of state *accountability* Systems. *In*: em Paul E. PETERSON and Martin R. WEST (ed.). **No Child Left Behind? The Politics and Practice of Accountability**. Washington, DC: Brookings. 2002.

HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margaret. Does school *accountability* lead to improved student performance?"; **Journal of Policy Analysis and Management**, Spring. 2004.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Ciudad de México: Fondo Editorial PUCP, 2003.

HARBISON, Frederick Harris; MYERS, Charles Andrew. **Education, manpower, and economic growth: Strategies of human resource development**. New York: McGraw-Hill Education, 1964.

HECKMAN, James J. The economics of inequality: The value of early childhood education. **American Educator**, v. 35, n. 1, p. 31, 2011.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: WW Norton & Company, 2000.

HORTA, Raul Machado. Evolução política da federação. **Revista de Ciência Política**, v. 3, n. 1, p. 30-63, 1969.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, 1998.

HORVATH, Estevão. A Constituição e a Lei Complementar nº 101/2000 - Algumas Questões. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora Dialética, 2001.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no Século XXI**: tendências e expectativas. 2014. 490 f. Tese (titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014a.

HORVATH, Estevão. Direito Financeiro versus Direito Tributário. Uma dicotomia desnecessária e contraproducente. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário**. Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. 1. ed. São Paulo: QUARTIER LATIN DO BRASIL, 2014b. p. 155-177. v. 1.

HORVATH, Estevão. A questão do "incentivo com o chapéu alheio" entre União e Estados - RE 705.423/SE, Tema 653/RG-STF. *In*: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 575-588. v. 1.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar da educação básica 2016**. 2017. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf). Acesso em: 06 out. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB 2017**. 2018. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/baixar/b282a014553b5c0cea3191cd779a0a08.pdf>. Acesso em: 05 out. 2018.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **A nova lei de rateio do ICMS municipal**. 2009. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/COTA\\_ICMS\\_SG\\_NOv.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/COTA_ICMS_SG_NOv.pdf). Acesso em: 05 out. 2019.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Cota parte de ICMS – Índice de Qualidade da Educação**. II Fórum com Prefeitos, Secretários de Educação e Gestores Municipais do MAISPAIC - CREDE 8. 2018. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/COTA\\_ICMS\\_SG\\_NOv.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/COTA_ICMS_SG_NOv.pdf). Acesso em: 05 out. 2019.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Notas explicativas sobre os índices de rateio da cota parte do ICMS 2019/2020**. 2019. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/notas\\_explicativas\\_icms\\_2019/](https://www.ipece.ce.gov.br/notas_explicativas_icms_2019/). Acesso em: 05 out. 2019.

ITÁLIA. [Constituição (1947)]. **Constituição da República Italiana**. Disponível em: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf). Acesso em: 18 mai. 2018.

IRB. Instituto Rui Barbosa. Normas de Auditoria Governamental (NAGS). Palmas: IRB, 2011.

IZECKSOHN, Vitor. Escravidão, federalismo e democracia: a luta pelo controle do Estado nacional norte-americano antes da Secessão. **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 4, n. 6, p. 47-81, 2003.

JELLINEK, Georg. **Teoria geral do estado**. México: Fondo de cultura económica, 2002.

JONES, Stephen *et al.* **Performance federalism: a model for analysis**. Milan: International Conference on Public Policy, 2015.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB-Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, p. 63-92, 2018.

KANE, Thomas J.; STAIGER, Douglas O. The promise and pitfalls of using imprecise school *accountability* measures. **Journal of Economic perspectives**, v. 16, n. 4, p. 91-114, 2002.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**: um projecto filosófico. A Paz Perpétua e outros opúsculos. Tradução por Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KASSOUF, Ana Lúcia. Child labour and children's right to a better life. **The Lancet Child & Adolescent Health**, v. 3, p. 663-664, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Estado e do Direito**. Tradução de Luiz Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KOGAN, Vladimir; LAVERTU, Stéphane; PESKOWITZ, Zachary. Performance federalism and local democracy: Theory and evidence from school tax referenda. **American Journal of Political Science**, v. 60, n. 2, p. 418-435, 2016.

LACERDA, Allana de Freitas; LUSTOSA, Francisca Geny. Educação e direitos humanos para mulheres muçulmanas. **Tensões Mundiais**, v. 13, n. 25 jul/dez, p. 207-232, 2017.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). *In*: MINDLIN, Betty *et al.* (org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed., 2ª reimpr. São Paulo : Perspectiva, 2003. p. 29-50.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

LEVI, Lúcio. Governo. *In*: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política** - Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (org.). Tradução: Carmen C, Varriale *et al.* 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

LOBRANO, Giovanni. A teoria da respublica (fundada sobre a “sociedade” e não sobre a “pessoa jurídica”) no Corpus Juris Civilis de Justiniano (Digesto 1.2-4). **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 30, n. 59, p. 13-41, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed. Ariel: Barcelona, 1979.

LOPES, Alice. Reflexões sobre currículo: as relações entre senso comum, saber popular e saber escolar. **Em Aberto**, v. 12, n. 58, 1993.

LUCIANO, Gersem José dos Santos (Baniwa); PAJEÚ, Edilene Bezerra (Truká). Ensino Médio e sustentabilidade em terras indígenas. *In*: BRASIL. **Ensino Médio e Sustentabilidade em terras indígenas**: Salto para o futuro, Boletim/05. Brasília: MEC, 2007. p. 3-8.

LUCIANO, Gersem José dos Santos (Baniwa). **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje.** Coleção Educação para todos. Brasília: MEC/Secad; LACED/Museu Nacional, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MALISKA, Marcos Augusto. Comentários aos artigos 205 ao 214. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 3616-3639.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista.** Bontempo Editorial, 2015.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Direito fundamental à educação, extrafiscalidade e federalismo de cooperação: “ICMS educacional” baseado em investimento municipal. **Revista de Direito Brasileira**, v. 19, n. 8, p. 84-106, 2018.

MASCARENHAS, Caio Gama. Federalismo e direitos humanos fundamentais – evolução histórica do estado de direito, ideologias políticas, golpes de estado e os fundamentos do estado federal. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, v. 4, n. 2, p. 90-110, 2019.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho - eficiência e equidade na gestão da educação pública. **Revista de Direito Brasileira**, 2020 (no prelo).

MASCARENHAS, Caio Gama. Idealismo romântico da norma, gestão pública, punição, metas e responsabilidade educacional. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, v. 1, p. 202-218, 2020.

MASI, Barbara. A ticket to ride: The unintended consequences of school transport subsidies. **Economics of Education Review**, v. 63, p. 100-115, 2018.

MAXWELL, James A. Brief History of Grants. *In*: **Federal Grants and the Business Cycle.** Cambridge: NBER, 1952.

MCGUINN, Patrick. From No child left behind to the every student succeeds act: Federalism and the education legacy of the Obama administration. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 46, n. 3, p. 392-415, 2016.

MEC. Ministério da Educação e Cultura. **Nota técnica MEC/SE n. 07/2018.** Documento SEI n. 1063709. Documento de acesso restrito. Brasília, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRA, Sílvio. Federalismo e centralização. **Revista de Direito Público**, São Paulo: RT, n. 32, p. 70-73, nov./dez. 1974.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. *In*: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, José Vicente Santos. A verdadeira mudança de paradigmas do Direito Administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, a. 2014, n. 265, jan./abr. 2014.

MENEZES, Janaina SS. O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História. **VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas**. Histedbr, 2006.

MESECAR, Doug; SOIFER, Don. **Applying Performance-Based Funding to Public Education**, p. 1-8. Arlington: Lexington Institute, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/mg>. Acesso em: 12 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 12768, de 22 de janeiro de 1998**. Regulamenta o artigo 197 da Constituição do Estado, o qual dispõe sobre a descentralização do ensino, e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/mg>. Acesso em: 12 mar. 2018.

MONTEIRO, Vitor Borges; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza. **Anais do I Circuito de Debates acadêmicos**, 2011.

MONTEIRO, Joana. Gasto público em educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 4, p. 467-488, 2015.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira-necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p. 11-27, 2009.

MOREIRA, André Mendes. O modelo do federalismo fiscal brasileiro. *In*: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Federalismo(s) em juízo**, p. 193-226. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. *In*: CARLIN, Volnei Ivo (org.). **Grandes temas do Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi**. Florianópolis: Millenium, 2009. p. 215-228.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução: Dulce Matos. 4. ed. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2003.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. 1998. 746 folhas. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra. 1998.

NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 13, p. 231-260, n. 2, 2019.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. Efeitos Distributivos Das Políticas Públicas: O Caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará/Distributional effects of public policy: the case of the new calculation methodology the odds part of Ceará ICMS. **Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)**, v. 9, n. 1, p. 55-69, 2013.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017.

OATES, Wallace. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). **Forum of federations**, 2003.

OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. **National Tax Journal**, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Ranking do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)**. 2016. Disponível em: <http://factsmaps.com/pisa-worldwide-ranking-average-score-of-math-science-reading/>. Acesso em: 29 jun. 2019.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal *accountability* in new democracies. **Journal of democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 31 ago. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. O federalismo como instrumento de concretização de direitos fundamentais e sociais. *In*: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 79-108. v. 1.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014.

OLIVIERI, Cecília *et al.* Municipal administration and corruption in the implementation of federal education programs. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 169-179, 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração e programa de ação de Viena**. 1993. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: 15 out. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-dtodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre os direitos dos povos indígenas**. 2008. Disponível em: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em: 15 out. 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Universal dos Direitos Humanos**. Paris. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D0591.htm). Acesso em: 15 out. 2018.

ORME, Bill. De la regulación a la implementación: políticas de acceso a la información en acción. **Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información**, v. 8, p. 5-24, 2017.

OUDA, Hassan AG. Suggested Framework for Implementation of Performance Budgeting in the Public Sector of Developing Countries with special focus on Egypt. **International Journal of Governmental Financial Management**. 2011.

PAIVA, André Luiz de *et al.* Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood No Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, v. 6, n. 1, p. 35-63, 2014.

PALERMO, Francesco. **‘Perspectives on Comparative Federalism’**. 50 Shades of Federalism. 2018. Disponível em: <http://50shadesoffederalism.com/theory/perspectives-on-comparative-federalism/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAJEÚ, Edilene Bezerra (Truká). Os projetos de futuro dos povos indígenas e a educação escolar. *In*: BRASIL. **Ensino Médio e Sustentabilidade em terras indígenas**: Salto para o futuro, Boletim/05. Brasília: MEC, maio/2007. p. 9-16.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. **O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas**. 2018. 359 folhas. Tese (Livre Docência em Discricionariedade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 10.489 de 2 de outubro de 1990**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações

Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências. Pernambuco: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/>. Acesso em: 12 mar. 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE)**. 2020. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=5041>. Acesso em: 03 jan. 2020.

PILLETI, Claudino; PILLETI, Nelson. **História da Educação: de Confúcio a Paulo Freire**. São Paulo: Contexto, 2016.

PINTO, Élidea Graziane. **À deriva social com ODS fora do PPA, fusão de pisos e extinção do Fundeb**. Consultor Jurídico, São Paulo, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-14/contas-vista-deriva-social-ods-fora-ppa-fusao-pisos-extincao-fundeb>. Acesso em: 20 jan. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMALHO, Leila Von Söhsten; PASSOS, Rosana Maciel Bittencourt. A eficácia do ICMS ecológico como instrumento de política ambiental e o Dever do estado quanto a sua efetivação. **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**. 2014. Disponível em: [http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/006\\_090\\_Leila\\_von\\_Shsten\\_Ramalho\\_22072009-17h09m.pdf](http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/006_090_Leila_von_Shsten_Ramalho_22072009-17h09m.pdf). Acesso em: 15 out. 2017.

RAMELLA, Pablo A. **Replanteo del federalismo**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1971.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Faculdade de Direito: Democracia, cidadania e direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 108, jan/dez, p. 375-396, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 359-378, 2003.

RAVITCH, Diane. **The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education**. New York: Basic, 2010.

RECUERO, Laura Heras; OLABERRÍA, Eduardo. Public spending in education and student's performance in Colombia. **Economics Department Working Papers N° 1460**. Paris: OECD. 2018.

RESENDE, Márcia HS. **O processo de municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais**. 2007. 244 f. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Unimep, Piracicaba, 2007.

REZENDE, Elcio Nacur; NASCIMENTO, Simone Murta Cardoso do. Princípios do Desenvolvimento Sustentável e da Equidade Intergeracional sob a ótica do conceito de “Outro” de Lacan. **Revista Thesis Juris - RTJ**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 327-364, jul./dez. 2018.

RIBAS, Lúcia Maria. **Processo administrativo tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

RIBAS, Lúcia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS - Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. **Systemas: Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas**, v. 2, p. 144-157, 2009.

RIBAS, Lúcia Maria; SILVA, Hendrick Pinheiro. Reflexões sobre a importância do estabelecimento de limites orçamentários e indicadores de monitoramento na gestão de Políticas Públicas no Brasil. *In*: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. **Trajectórias de Sustentabilidade tributação e investimento**. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2013.

RIBEIRO, Erika Almeida; ALMEIDA, Eduardo. Transferências de renda intergovernamentais e seus impactos sobre as despesas de capital e despesas correntes nos municípios brasileiros. *In*: **Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia**. ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2018.

RIKER, William H. **The development of American federalism**. Kluwer Academic Publishers Group. Netherlands: Springer, 1987.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 14.836 de 14 de janeiro de 2016**. Estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências. Rio Grande do Sul: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/14.836.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROTHBARD, Murray Newton. **Education: Free and compulsory**. Alabama: Ludwig von Mises Institute, 1979.

ROVIRA, Enoch Albertí. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. *In*: **Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas**. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento e cultura. Desenvolvimento da cultura. Cultura do desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 33, p. 151-165, 2005.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz de. Administração Pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, v. 17, n. 7, p. 108-124, 2017.

SANTOS, Ângelo Fernandes Moreno dos. **Análise do repasse do valor adicionado fiscal - VAF nas transferências do ICMS aos Municípios cearenses**. 2012. 49 f. Dissertação (mestrado profissional em economia do setor público), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. Índios, Convenção 169/OIT e meio ambiente. **Revista CEJ**, v. 10, n. 33, p. 16-21, 2006.

SÃO PAULO. **Projeto de lei n. 855 de 2019**. São Paulo: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000278839>. Acesso em: 15 dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, n. 76, p. 291-312, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018

SCAFF, Fernando Facury. **Reforma tributária, a cláusula pétrea do federalismo e o STF**. Consultor Jurídico, São Paulo, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-16/contas-vista-reforma-tributaria-clausula-petrea-federalismo-stf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. O valor adicional fiscal - VAF enquanto critério de partilha federativa e sua inadequação para os Municípios de base extrativista. O uso de ficções jurídicas em Direito Financeiro. *In*: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Federalismo (s)em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 511-540.

SCHULTZ, Theodore W. **Investindo no povo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

SCHÜTZE, Robert. **From dual to cooperative federalism**: the changing structure of European law. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat - Barão de Montesquieu. **O espírito das leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SÉGUIN, Elida. Justiça ambiental e o etnodesenvolvimento. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 10, n. 1, 2017.

SEN, Amartya. Development as freedom. **Development in practice-Oxford**, v. 10, n. 2, 2000.

SHAH, Anwar. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. *In*: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. **Theory and Practice of Intergovernmental Transfers: principles and practice**. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007.

SHAH, Anwar. **Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods**. The World Bank: Washington, DC, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.

SILVA, Hendrick Pinheiro. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. **Revista Contas Abertas**, v. 3, p. 24-27, 2017.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova economia**, v. 15, n. 1, 2009.

SILVA, Vandrê Gomes da. **Por um sentido público da qualidade na educação**. 2008. 120 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVEIRA, Edson Damas. Direitos fundamentais indígenas, movimento socioambiental. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, jun. 2011.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini. Direitos Humanos, Empresa e Desenvolvimento Sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 6, n. 12, p. 145-156, 2015.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 1, n. 1, p. 5-15, 1996.

SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da. O ICMS socioambiental de Pernambuco: uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.

SOUZA, Adriana Cláudia Teixeira de; TEIXEIRA, Celina de Souza; FARIA, Gustavo Rafael da Silva. Critério educação. *In*: COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SPIRO, Peter J. **The States and International Human Rights**, 66. Nova Iorque: Fordham Law Review. 567, 1997. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/9>. Acesso em: 12 out. 2018.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights**. Tokyo: United Nations University Press, 1990.

STATISTICSTIMES. Sítio eletrônico. **Ranking Mundial do PIB**. Disponível em: <http://statisticstimes.com/economy/gdp-indicators-2019.php>. Acesso em 14 jul. 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas constituições brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

TEIXEIRA, Evandro Camargos. **Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação**. 2011. 104 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2011.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014a.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014b.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. *In*: SCAFF, Fernando Facury (orgS.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 287-332. v. 1.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Terceiro acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**. Acórdão 2353/2018 – Plenário, Relator Walton Alencar Rodrigues, Processo 034.984/2017-8, Data da sessão 10/10/2018. Brasília: 2018.

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. **Transferências de Recursos e Participação na Arrecadação Tributária: Uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo**

cooperativo e assimétrico brasileiro. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (organizadores.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 217-242.

UNDP. United Nations Development Programme. **Human Development Indices and Indicators**. 2018. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf). Acesso em: 15 jul. 2019.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração de Buenos Aires. Buenos Aires**. 2017. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002472/247286POR.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. 1992. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 14 out. 2019.

UOL. Notícia. **Escola pobre do Piauí tem 153 medalhas de matemática. Quer saber como?** 2014. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2014/10/23/escola-pobre-do-piaui-tem-153-medalhas-de-matematica-quer-saber-como.htm>. Acesso em: 06 out. 2017.

VELOSO, João Francisco Alves. **As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do fundo de participação dos Municípios (FPM)**. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.

VELOSO, João Francisco Alves *et al.* Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. *In*: VELOSO João Francisco Alves. *et al.* (org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatório de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos; PONTES, Ariano Melo. FUNDEB e o pacto federativo. *In*: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **O federalismo na visão dos Estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição**. Belo Horizonte –MG. Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 52-79.

VIEGAS, Karini da Silveira. **Relações intergovernamentais na política educacional: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais**. 2003. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. 1. ed. Brasília: UNESCO, 2010. p. 271-286.

VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estudos avançados**, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Ensino médio no Ceará: igualdade versus qualidade na implementação do direito à educação. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, 2017.

WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: **Federalist government in principle and practice**. Boston: Springer, 2001.

WENCESLAU, Maurinice Evaristo; SILVA, Fabiany. C. T. Temas transversais ou conteúdos disciplinares? Cultura, cidadania e diferença. **Interações**, v. 18, p. 197-206, 2017.

WILLEMSSENS, Beatriz. **Competências socioemocionais: efeitos do contexto escolar da religiosidade e mediação sobre o desempenho acadêmico**. 2016. 120 folhas. Tese (Doutorado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 2, p. 371-408, 2012.

WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion?. **Journal of public administration research and theory**, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

XAVIER, José, Algumas Notas Teóricas Sobre a Pesquisa Empírica EM Direito (Some Theoretical Notes on Empirical Legal Research) (June 25, 2015). **FGV Direito SP Research Paper Series**, n. 122, 2015.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. **Teoria geral do federalismo democrático**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2014.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coordenação: JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997.