

O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

BRAZILIAN FEDERAL STATE AND THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION IN THE FEDERAL CONSTITUTION 1988

Hewerstton Humenhuk¹

Cristhian Magnus De Marco²

RESUMO

O presente artigo investiga a influência do federalismo no direito fundamental à educação a partir da Constituição Federal de 1988. Neste aspecto, demonstram-se as mudanças na historicidade do Estado Federal, a fim de revelar a evolução no federalismo brasileiro. Especificamente, a partir da organização político-administrativa do Estado Federal Brasileiro, conclui-se que a repartição de competências entre os entes que compõem a federação, designadas pela Constituição Federal de 1988, influencia diretamente no campo de atuação do Poder Público para efetivação do direito fundamental à educação, inclusive em relação aos Sistemas de Ensino. Diante disso, a educação como dever do Estado e verdadeiro direito fundamental social possui, a partir do federalismo cooperativo, papel de destaque no atual texto constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; direito à educação; repartição de competências

ABSTRACT

This article investigates the influence of federalism on the fundamental right to education from the Federal Constitution of 1988. In this respect, demonstrate whether changes in the historicity of the Federal State, in order to reveal the evolution in Brazilian federalism. Specifically, from

¹ Mestrando em Direitos Fundamentais no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública CESUSC/Florianópolis. Coordenador do curso de Pós-graduação em Gestão e Direito Público da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Professor de diversos cursos de Pós-Graduação em Direito. Professor de Direito Administrativo e Direito da Criança e do Adolescente do curso de graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, Campus de Joaçaba. Professor da Escola Superior de Advocacia – ESA da OAB/SC. Advogado. Procurador e Assessor Jurídico de Prefeituras Municipais e Câmaras de Vereadores em Santa Catarina. Membro do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina – IDASC. E-mail: hewerstton@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9947292702850846>.

² Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Advogado. E-mail: cristhian.demarco@unoesc.edu.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3186835973743438>.

the political and administrative organization of the Brazilian Federal State, concludes that the division of powers among the entities making up the federation, designated by the Federal Constitution of 1988, directly influences the field of action of the government to ensuring the right fundamental right to education, including in relation to learning systems. Therefore, the duty of the state education as a fundamental right and true social features, from cooperative federalism, a prominent role in the current Constitution.

KEYWORDS: Federalism; right to education; division of powers.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é apresentar aspectos sobre o federalismo relacionados ao direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988, buscando externar toda sua relevância no campo jurídico-constitucional das repartições de competências e conseqüentemente na esfera educacional.

A Constituição Brasileira de 1988 adota o regime federalista, ou seja, o Estado Federal como forma de organização político-administrativa, o que gera indiscutivelmente a descentralização do poder e a repartição de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, todos entes componentes da Federação nos termos dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal de 1988. A educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205 da CF/88), a partir da forma de organização do Estado brasileiro, faz com que o papel do poder público seja de extrema importância no sentido de garantir o direito à educação, verdadeiro direito fundamental social, atuando positivamente através de todos os entes da Federação de forma integralizada e cooperativa.

Apesar da hipertrofia da União na sua enorme gama de competências, a Constituição Federal de 1988 demonstrou um novo Estado Federal, caracterizado pelo federalismo cooperativo, designando a tendência mundial dos países que adotam o Estado Federal como forma de organização. Esta nova concepção de Estado Federal visa a ação coordenada e integrada da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios para garantir determinados direitos, dividindo funções e competências, como por exemplo, no campo educacional. No entanto, a Constituição Federal quando dividiu os campos de atuação dos entes componentes da federação, previu a competência legislativa supletiva para os Estados-membros (art. 24, § 2º da CF/88).

Nesse sentido, à ausência de legislação estadual supletiva acaba por completar a prevalência da União ocupando o vácuo de poder na matéria educacional, enfraquecendo, de certa forma o pacto federativo. Denota-se, portanto, que o exercício de competências para efetivação do direito fundamental à educação provavelmente não é considerada como um dos principais campos de atuação dos Estados-membros, que possuem autonomia dos seus Sistemas de Ensino.

Assim, a presente investigação científica procura demonstrar que os dispositivos constitucionais que permeiam a matéria acerca do federalismo e do direito fundamental à educação sejam interpretados com certa sistemática, a fim de buscar a racionalização do problema, enquanto perspectiva hermenêutica adequada do texto constitucional, desde a sua historicidade até a sua exegese contemporânea, traço marcante a partir do federalismo cooperativo.

1. O Estado Federal: conceitos, origens e teorias

Não se pode falar em Estado Federal, sem antes discorrer brevemente sobre a forma unitária de Estado. Segundo Bastos (1999, p. 189), “o Estado Unitário é a forma mais comum de Estado. Nele, os órgãos que exercem a soberania nacional são unos para todo o território.” Canotilho (2002, p. 359) ensina que no Estado unitário estão agrupadas as competências tipicamente estatais com suporte único para a representação externa, defesa, justiça etc.

O poder do Estado Unitário é tão absoluto como de uma pessoa, se efetivamente as três esferas de poder estão de acordo, conforme preconizava Hobbes, acerca da representação mista dos governos (BOBBIO, 1991, p. 52). Outra marca do Estado Unitário, é a sua indivisibilidade. Ainda que busque reconhecer a existência de certas delimitações regionais, sua marca de um Estado único sem quaisquer divisões internas. Muito embora haja traços distintos em regiões por necessidades administrativas, é indiferente a organização do Estado unitário, porquanto os mandamentos constitucionais são emanados do poder central (PINTO FILHO, 2002, p. 08-09).

Em outra perspectiva, o Estado Federal basicamente é caracterizado sob duas formas de poder: o central e os regionais que assumem diversas nomenclaturas (províncias, Estados-membros, Cantões ou *Landers*), cada um com competências próprias, de acordo com a Constituição Federal, ocorrendo a chamada descentralização político-administrativa. No Estado moderno, até poucos anos atrás, à descentralização correspondia ao Estado Federal e a

centralização relativa ao Estado Unitário. Kelsen (1976, p. 419) escreve que uma comunidade jurídica marcada pelo centralismo nas decisões e competências é aquela cujo ordenamento “consta única e exclusivamente de normas jurídicas que valem para todo território do Estado, enquanto uma comunidade jurídica descentralizada é, igualmente, aquela cujo ordenamento consta de normas que apenas vigoram para domínios parcelares”.

Canotilho (2002, p. 361) anota que, de certa forma, tanto o Estado Unitário quanto o Estado Federal, pressupõe o surgimento de governos locais, que podem se auto-organizar, incluindo os poderes políticos, buscando sempre os interesses próprios dos cidadãos locais. Várias organizações sociais e políticas têm utilizado a palavra ‘Federação’ para balizar suas acepções, entretanto, o federalismo, que vem do latim *foedus, foederis*, designa pacto, união, aliança, tendo a dimensão de pluralidade, sendo largamente usado na matéria constitucional.

Apesar de o Estado Federal, também chamado de Federalismo, não ser conhecido nas sociedades políticas da antigüidade, foi nas cidades da Grécia antiga que apareceram alguns traços marcantes do Estado Federal ou Federalismo. Não obstante o surgimento no século XVIII da forma federativa dos Estados Unidos, “muitos autores passaram a ocupar-se dos estudos sobre o Federalismo na Grécia, comparando-o com o adotado na nova república, onde viam uma verdadeira forma de organização federativa” (LE FUR *apud* BARACHO, 1986, p.12).

A natureza e a origem do Estado Federal acabaram por externar diversas concepções e teorias sobre a temática referida. A doutrina procurou dissecar o assunto, fazendo com que, conforme as palavras de Pinto Ferreira (1991, p. 262), “rios de tinta fossem utilizados para a elucidação do federalismo.”

A ‘Teoria do Federalista e de Tocqueville’, também conhecida por ‘Teoria da Dupla Soberania’, defendida por Hamilton, Madison e Jay, bem como, por Tocqueville, designa que o Estado Federal é junção de uma ordem jurídica dual, em que se encontra de um lado a União e outra, dos Estados-membros. Desta teoria, chega-se a conclusão de que o Estado Federal é “uma forma híbrida entre o Estado Unitário e a Confederação” (FRIEDE, 1994, p. 104).

A ‘Teoria de Jellinek’, alertava que o Estado Federal é verdadeiramente permeado de soberania, instituído por diversos Estados, tendo seu poder originado da união dos Estados-membros (JELLINEK, 1954, p. 577). Outra teoria de grande discussão na doutrina, é a ‘Teoria da Escola de Viena’, iniciada pelos ensinamentos de Kelsen. Basicamente, designa-se três planos, de ordens jurídicas existentes: a) a Constituição total (*Gesamtverfassung*); b) a União (*Bund*); c) e

a dos Estados-membros (*Laenders*) (FERREIRA, 1991, p. 263). Para a Escola de Viena, nenhuma dessas três ordens jurídicas se sobrepõe à outra, porque correspondem à competências distribuídas soberanamente. Daí o surgimento das concepções históricas do Estado Federal, representadas pelas grandes matrizes deste tipo de organização político-administrativa, através da formação do Estado Federal Suíço, bem como, da formação do Estado Federal Norte Americano. O Federalismo de ambos é considerado como alguns dos principais marcos iniciais do que vem a ser o Estado Federal contemporâneo.

Na doutrina do Estado Federal, um dos pontos de surgimento do federalismo, apareceu através da Confederação Helvética, celebrada em 1291 entre três Cantões suíços. Apesar do pacto de 1291 ser considerado o início do Federalismo suíço, é no século XIX, junto com o surgimento do Estado Federal americano que o território suíço ganha ares de uma organização federalista com seu espaço territorial definido. Interpretando as lições de Kriesi (1998, p. 50), Pinto Filho (2002, p. 33) ressalta a característica do Estado Federal suíço, ao escrever que “como nações que um dia foram independentes, os cantões suíços não fugiram à regra de descentralização que caracteriza federações formadas de Estados soberanos: um federalismo de agregação”.

Destarte, os Estados Unidos da América é que representam verdadeiramente a grande matriz do Federalismo. Em toda a história da humanidade, nunca se viu nada igual como o processo de concretização do Estado Federal norte americano. Tocqueville (1998, p. 36) descreve que “a América é o único país em que se pode assistir aos desenvolvimentos tranquilos e naturais de uma sociedade em que foi possível precisar a influência pelo ponto de partida sobre o futuro dos Estados.”

Em 1776 foi proclamada a independência das treze colônias situadas no solo americano, transformando-se em Estados dotados de soberania e independentes, estabelecendo uma relação interestatal entre as colônias que compunham confederação americana. Naquela época, tornaram-se públicos os artigos de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que foram publicados na imprensa, onde certo tempo depois foram reunidos na obra ‘O Federalista’, que destaca as verdadeiras matrizes do pensamento político e constitucional da América, influenciando de sobremaneira no modelo de Estado Federal Norte Americano (ALMEIDA, 2000, p. 21).

Promulga-se então, na Convenção de Filadélfia, a Constituição de 1787, compilada na forma do Estado Federal, com a existência de um poder central, independente dos Estados, mas com poderes enumerados, sinteticamente traduzidos que a Federação com seus poderes

delimitados, não ultrapassando suas competências, garantindo aos Estados as suas autonomias. Segundo Madison (1984, p. 138), as vantagens da forma federal republicana, era de que os gritos populares seriam diluídos pelas representações em uma assembléia de representantes, exprimindo o bem comum, mas sem uma participação popular direta de forma extrema.

Basicamente, estas características do federalismo norte americano, nos levam a crer que este sistema constitucional governamental, foi inédito no final do século XVIII, delineando que a federação deve ser primeiramente, produto do desejo e da força de todos, mas, uma vez formada, por maiores que sejam suas disparidades, não pode ser mais dissolvida, dando origem ao Federalismo Dual, demonstrando com clareza a divisão de poderes entre o Estado Federal e o Estado Federado.

Sem embargo, a forma como se externa a historicidade do federalismo americano, reflete a sua efetividade governamental e política. Schwartz (1984, p. 77) anota que apesar do crescente controle federal,³ “os estados americanos continuaram a ter um papel vital na garantia de valores que até mesmo um federalismo diluído ainda possuirá.”

2. O Estado Federal Brasileiro: resgate histórico

Pela própria historicidade brasileira, é mister ressaltar que o nosso país possui vocação para o federalismo. O Brasil é um dos maiores países do mundo em extensão territorial, designando uma verdadeira nação continental, com uma grande diversidade cultural, o que nos encaminha de certa forma, para uma descentralização.⁴

Para Bonavides (2000, p. 327), a evolução constitucional brasileira é caracterizada por três fases históricas, identificadas através dos valores políticos, jurídicos e ideológicos que influenciaram na caracterização formal das instituições: a primeira, pelo modelo constitucional francês e inglês do século XIX; a segunda, marcada pela ruptura atada ao modelo norte-

³ Ensina Hans Kelsen (2000, p. 461), que o crescente controle federal é favorecido por circunstâncias que designam também as tendências rumo ao controle da vida econômica do Estado e do desenvolvimento do capitalismo estatal.

⁴ Segundo Pinto Ferreira (1991, p. 265), “a área atual do Brasil é de 8.516.050 km²; é uma dos maiores países do mundo, com um território rico em recursos naturais e quase todo ele aproveitável, sem desertos, nem geleiras. Poucas nações do mundo lhe são superiores em área territorial contígua, e mesmo assim algumas delas têm uma grande porção de terra sem aproveitamento.”

americano; e a terceira atrelada a presença de traços fundamentais intimamente ligadas ao constitucionalismo alemão.

Durante o Império, o Estado brasileiro foi durante 389 anos, um Estado unitário e autoritário. No início de 1532, o Brasil colonial demonstrou a primeira divisão administrativa, através das Capitânicas Hereditárias. Somente com a elevação do Brasil a Reino Unido (1815-1822), as Capitânicas Hereditárias foram elevadas à Categoria de Províncias (PELEGRINI, 2000, p. 37).

Posteriormente, em 1834, garantiu-se alguma autonomia as Províncias através da edição de um Ato Adicional, que determinava uma descentralização das Províncias. Escreve Freire (1983, p. 109), que “para resistir à conquista da autonomia local recorrer-se à necessidade da interpretação do Ato Adicional, que ficou mutilado pelo modo por que foi executado na prática.”

Em 15 de novembro de 1889, foi proclamada a República Federativa do Brasil, constituindo a reunião das Províncias, nos Estados Unidos do Brasil,⁵ cunhando um importante momento histórico no constitucionalismo brasileiro, mudando a organização formal, desta vez, cristalizada na influência do modelo norte-americano.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1891, abandonou-se o “regime quadripartita vigente no Império de inspiração de Benjamin Constant, para agasalhar a doutrina tripartita de Montesquieu” (SILVA, 2000, p. 80-81).⁶ Ruy Barbosa (1932, p. 52) preconizou que a “federação é o governo da Província pela Província, num país onde a legalidade proclama o Governo da nação pela nação.”

No ano de 1926, foi promovida uma reforma constitucional, onde Raul Machado Horta (1964, p. 155), sustenta que a autonomia do Estado-membro, “perdeu a plenitude originária, para sofrer o contraste normativo das regras limitadoras da Constituição Federal, a partir de 1926.” Após este período, eclodiu a revolução de 1930, marcando uma nova fase da história constitucional brasileira, quebrando a hegemonia coronelista, que se perfazia no controle da política no cenário nacional, principalmente através de São Paulo e Minas Gerais, a chamada

⁵ O uso da expressão Estados Unidos do Brasil, claramente baseado no modelo norte-americano, o que, conforme ensina Carmem Lúcia Antunes Rocha, “não se prestava à utilização por aqui, vez que a formação histórica de ambos os opunha (aquele formado pela união de Estados Soberanos e esse pela descentralização do poder antes unificado)” (ROCHA, 1996, p. 214).

⁶ O regime quadripartita, era aquele caracterizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, acrescido do Poder Moderador. Já no regime tripartita não existe o Poder Moderador, designando a clássica divisão de Montesquieu.

política ‘café com leite’. Carone (1976, p. 161) aduz que “pela primeira vez na nossa história, as oligarquias agrárias compartilham do poder com a classe média.”

Percebe-se também uma mudança no federalismo brasileiro, abandonando o federalismo dual, que era caracterizado pela clássica formação dos Estados-membros e o Governo Federal, ambos soberanos, atuando sem hierarquia de poder, designando a nova Constituição de 1934, com notada supremacia da União na organização político-administrativa do país. Nesse diapasão, Almeida (2000, p. 56) alerta que a distribuição de competências na Carta Magna de 1934, “externou competências privativas da União, competências remanescentes dos Estados e competências legislativas concorrentes, a exemplo do que previa a Constituição alemã”.

Surge então, o golpe de Estado em novembro de 1937, o chamado “Estado Novo”. A nova Carta Magna de 1937, segundo Pontes de Miranda (1938, p. 13), “é uma filha da Constituição de 1934.” Em síntese, a Constituição de 1937, fortaleceu em muito o Poder Executivo, que era centralizado através das decisões do Presidente da República Getúlio Vargas, atribuindo ao mesmo uma intervenção mais direta na criação de normas e leis, podendo expedir decretos-leis, reduzir a atividade legislativa do parlamento, caracterizando um governo de ideologia unitarista, atentando principalmente à Federação.

Em 18 de setembro de 1946 é promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, restaurando o regime constitucional fundado no ‘Estado de Direito’, designando a característica democrática e federativa já experimentada na Carta de 1934. Estabeleceu-se a autonomia dos Estados-membros, sendo concebido aos Municípios autonomia político-administrativa, fato que somente foi deixado de lado na primeira Constituição republicana. Numa reflexão prévia, pode-se chegar a conclusão que a Carta Constitucional de 1946 foi a melhor elaborada desde a inauguração da República. Na avaliação de Pinto Filho (2002, p. 143), reafirmou a cooperação entre União e Estados-membros, mas não perdeu a centralidade da Governo Federal, característica intrínseca do nosso federalismo.

Entretanto, após os militares assumirem o poder em 1964, sucedeu-se uma série de Atos Institucionais, até que no dia 24 de janeiro de 1967 foi promulgada a nova Constituição Federal (HORTA, 2003, p. 60). A Carta Maior de 1967, nitidamente influenciada pela Constituição de 1934, demonstrou demasiada centralização, enaltecendo o “fortalecimento da União, em verdade, travestiu o robustecimento do Poder Executivo Central” (PINTO FILHO, 2002, p. 153). Baseada no modelo autoritário a teor do estilo ‘linha dura’ de Estado imposto pelos militares, a

Constituição de 1967 indubitavelmente caminhava no sentido da Ditadura. Na questão das divisões de competências, o art. 8º enumerou as amplas competências materiais e legislativas da União. A Constituição de 1967 teve curto período de vida, mais precisamente até 13 de dezembro de 1968 com o AI 5, rompendo com a ordem constitucional, externando de fato a Ditadura e a centralização absoluta.

Promulga-se a Emenda Constitucional nº 1, entrando em vigor no dia 30 de outubro de 1969. Raul Machado Horta (2003, p. 63) anota que a partir da Emenda Constitucional de 1969, “a Constituição tornou-se um texto desfigurado e retalhado na fragmentação das emendas constitucionais.” Em se tratando de características de Estado Federal, o AI nº 5 e a Emenda de 1969 acabaram por inserir na administração pública brasileira um centralismo e autoritarismo nunca visto antes, restringindo as liberdades civis, as representatividades políticas, externando um autoritarismo, quase como se fosse um Estado unitário. Posteriormente o Brasil conheceria a nova Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, designando um novo Estado Federal na sua essência.

3. O Federalismo Brasileiro na Constituição de 1988 e a repartição de competências

O art. 1º da nossa Carta Magna ressalta que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O art. 18 estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é compreendida pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Em que pese o esquecimento da União Federal como ente da composição federativa na descrição do art. 1º e as interessantes críticas de Raul Machado Horta ⁷, em verdade, tanto o art. 1º quanto o art. 18 da Constituição de 1988, destacam os entes da forma federativa e seu caráter de indissolubilidade (ROCHA, 1996, p. 237). Oportuno relatar que à forma federativa do Estado Brasileiro, é conferido o *status* de Cláusula Pétrea, de acordo com o art. 60, § 4º, inciso I, proibindo qualquer tendência de abolir a Federação. Também inadmissível qualquer pretensão de um Estado-membro ou de qualquer Município componente da Federação se separar, “inexistindo

⁷ O professor mineiro Raul Machado Horta (2003, p. 323), faz a seguinte observação: “É criticável, de modo geral, a redação que as Constituições Federais brasileiras vêm dando ao artigo que trata da composição da República Federativa. Além da inclusão dos territórios nas Constituições anteriores, e a dos Municípios, na Constituição de 1988, como entes da República Federativa, nota-se o esquecimento da União Federal na composição federativa.”

em nosso ordenamento jurídico o denominado direito de secessão” (MORAES, 2003, p. 268), sendo que, qualquer tentativa do gênero acarretará intervenção federal, nos termos do art. 34, I, da Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a lume várias inovações, dentre as quais, a inclusão do Município como ente que compõe a estrutura federativa, conferindo-lhe autonomia. José Afonso da Silva (2000, p. 105) alerta que “foi um equívoco do constituinte incluir os Municípios como componentes da Federação.” Segundo o autor, o “Município é divisão política do Estado-membro”, [sendo] “componente da Federação, mas não é entidade federativa” (SILVA, 2000, p. 105), não existindo federação de Municípios, constituindo situação singular na historicidade do federalismo mundial.

Sem embargo, a adoção da forma federativa possui o fito principal de prestigiar a descentralização na organização político-administrativa, dotando as entidades componentes do Estado Federal de certa autonomia, com poder de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração, designando a chamada tríplice capacidade (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 215).

Deste modo, impossível descrever o Estado Federal Brasileiro atual, sem externar a repartição de competências, questão central da organização político-administrativa, haja vista a autonomia das entidades federativas. A palavra competência, na definição de José Afonso da Silva (2000, p. 479), “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões,” [bem como], “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

O texto constitucional em vigor, de certa forma abandona as clássicas repartições de competências das Constituições anteriores, onde eram reservados poderes enumerados à União e poderes reservados aos Estados, para externar um federalismo de equilíbrio e cooperativo, fundamental para definição de um Estado Federal contemporâneo. Conforme Almeida (2000, p. 74), estruturou-se um complexo sistema em que se tem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente. Abre-se, portanto, espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias das competências centrais através de delegação. A técnica de repartição de competências adotadas na Constituição de 1988 enumera as seguintes classificações: a) competência geral da União (art. 21,

I até XXV); b) competência de legislação privativa da União (art. 22, I a XXIX, parágrafo único); c) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII, parágrafo único); d) competência de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XVI, § 1º, 2º, 3º e 4º); e) competência dos poderes reservados aos Estados (art. 25, § 1º, e 125, § 1º, 2º, 3º e 4º).⁸ Ainda acerca da competência legislativa privativa, situação positiva à descentralização de poderes, é o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal de 1988, que prevê a possibilidade através de lei complementar, dos Estados-membros legislar sobre assuntos específicos expressos na competência privativa.

Algumas observações podem ser feitas em relação à divisão de competências no atual texto constitucional. Quanto às competências concorrentes, são aquelas em que as entidades político-administrativas juntam-se para exercer uma ação comum, no intuito de contribuir e cooperar na atividade legislativa. A competência concorrente em relação à União, é de fixar normas gerais, e o seu exercício vem a suprimir a competência legislativa exercida pelo Estado-membro, quando ocorre a inércia daquele ente nacional (ROCHA, 1996, p. 250). Destaque para a matéria do inciso IX do art. 24 da Constituição Federal de 1988, que ressalta a competência concorrente sobre educação, ensino, cultura e desporto. A Carta Magna de 1988, de certa forma, estipulou quatro regras em relação à competência legislativa concorrente: a *primeira*, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer *normas gerais* (art. 24, § 1º); a *segunda*, com competência de normas gerais não excluindo a competência suplementar dos Estados; a *terceira*, exprimindo que caso inexistir lei federal sobre a matéria de legislação concorrente, os Estados poderão exercer a legislação suplementar para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3º); e finalmente a *quarta*, regulando a superveniência da lei federal e a ineficácia da lei estadual quando conflitar com a lei federal. (Horta, 2003, p. 358)

A competência exclusiva designa que somente um ente da Federação possui exclusividade para gerir tal assunto ou função, porquanto trata-se de competências privativas. As competências supletivas ou complementares são aquelas em que os Estados-membros se utilizam para aperfeiçoar determinados assuntos, adequando às necessidades regionais.

Na competência comum, há uma espécie de convocação de todos os entes que compõem o Estado Federal Brasileiro, a exercer uma ação cooperativa na responsabilidade de determinadas

⁸ Note-se que todos os dispositivos legais citados são da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

matérias. Designa-se uma atuação de cada esfera do poder público conjuntamente, na consecução das matérias relacionadas no art. 23 e seus doze incisos, não havendo superioridade hierárquica, privilegiando assim, novamente a descentralização do Estado, no escopo do equilíbrio do desenvolvimento e bem estar no âmbito nacional (ROCHA, 1996, p. 252-253). Deste modo, o princípio básico que norteia o sistema de repartição de competências é o da ‘predominância do interesse’. Escreve Moraes (2003, p. 287) que pela predominância do interesse geral, à União compete matérias e questões de caráter geral, ficando os Estados com competências de matérias de predominância de interesse regional. Para os Municípios competem às atribuições constitucionais de interesse local.

Apesar da tríplice estrutura de repartição de competências (União, Estados-membros e Municípios), não podemos deixar de citar o Distrito Federal com situação ímpar, detendo competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (art. 32, § 1º da CF/88). O Município em virtude da inserção inédita na organização político-administrativa do Estado Federal Brasileiro, externou-se delimitação própria para enumerar a competência municipal nos arts. 29 a 31, §§ 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Maior de 1988. Aos Estados-membros a Constituição garante seu poder de organização e poderes reservados e não vedados descritos no art. 25, e § 1º, designando um duplo poder. Busca delinear um bom convívio entre o poder de organização dos Estados e os poderes da União, não sufocando a autonomia estadual, afastando a tendência centralista da Carta Constitucional de 1967. Destarte, o ingresso dos Estados na competência concorrente, garantiu maior autonomia, eis que há um volume razoável de matérias disciplinadas no art. 24 e seus incisos.

A repartição de competências na Carta Constitucional de 1988 busca o chamado federalismo cooperativo e de equilíbrio, o que acarretou forte influência da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949 (ROVIRA, 1986, p. 25). É através do federalismo cooperativo⁹ que se busca maior eficiência do poder público, interligando seu raio de ação nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal. Um claro exemplo de federalismo cooperativo está nas ações e serviços da educação, através do Fundef, em que a União fiscaliza, impedindo o destino irregular de verbas, acabando com o clientelismo político em negociar a verba disponibilizada pelo Governo Federal, tornando público os valores repassados para os

⁹ Estudando o federalismo a partir da República Federal da Alemanha, Enoch Alberti Rovira (1986, p. 25) verifica que o federalismo cooperativo se externa através da mudança do centro de gravidade governamental, passando da separação para coordenação, constituindo um novo equilíbrio na Federação.

Municípios.

4. O direito fundamental à Educação na Constituição Federal de 1988

A palavra educação, deriva da expressão latina *educere*, que designa o ato de conduzir, de levar adiante o educando no sentido pedagógico. Em verdade, ninguém escapa da educação. Desde o nascimento do ser humano, até seu desenvolvimento e posteriormente seu padecimento (ciclo da vida), a educação é constante no dia a dia de todas as pessoas. Segundo Brandão (1994, p. 10) “da família à comunidade, a educação existe difusa em todos os mundos sociais, entre as incontáveis práticas dos mistérios de aprender.”

Ao analisar o teor da Constituição Federal, no que se refere ao direito fundamental à educação, note-se que inicialmente a Carta de 1988 possui um caráter eminentemente social, a teor do que dispõe o art. 6º. Reconhece, assim, a educação como um direito fundamental social. Partindo do pressuposto de que os direitos fundamentais são os “direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito Constitucional positivo de determinado Estado” (SARLET, 1998, p. 44), o direito à educação, direito fundamental que é, passa a ser um direito que exige do Estado prestações positivas no sentido de efetivar a garantia e aplicação da educação.

Os direitos sociais localizam-se no Capítulo II do Título II da Carta Constitucional de 1988. O Título II relaciona os direitos e garantias fundamentais. Portanto, se os direitos sociais estão esculpados em um capítulo que se situa e que está sob a égide dos direitos e garantias fundamentais, inequívoco que os direitos sociais (como a educação) são direitos fundamentais do homem, não podendo ser concebidos como uma norma programática¹⁰ (HUMENHUK, 2001, p. 52).

O direito fundamental à educação vincula o Estado a garantir sua aplicação de forma imediata. O principal dispositivo que dá guarida a esta preleção acerca dos direitos fundamentais, é o § 1º do artigo 5º da Constituição Federal que dispõe: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Insere-se a educação no rol dos direitos

¹⁰ Normas programáticas conforme Eros Roberto Grau (1988, p. 130), são aquelas que “ao invés de se definirem em fins concretos a serem alcançados, contém princípios e programas (tanto de conduta, quanto de organização), bem como, princípios relativos a fins a cumprir [...], existem apenas na esfera constitucional”.

fundamentais explicitamente. E caso surgisse alguma controvérsia a respeito, poder-se-ia socorrer a norma do art. 5º, § 2º da Lei Maior de 1988, ao qual, desencadearia o direito à educação, embora não-escrito, como um direito fundamental implícito (SARLET, 1998, p. 298).

Com o escopo de tornar mais nítida a noção do que representa os direitos fundamentais (e no caso o direito fundamental à educação), como base da Constituição, que segundo Konrad Hesse (1998, p. 37): “é a ordem fundamental jurídica da coletividade”, oportuna a lição de Sarlet (1998, p. 60) ao defender que os direitos fundamentais integram, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a verdadeira essência de um Estado Constitucional. É, portanto, elemento nuclear da Constituição material.

Especificamente, Título VIII da Constituição Federal que ressalta a ordem social, o art. 205 do Capítulo III (da educação, da cultura e do desporto) dispõe que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, bem como seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Escreve Maliska (2001, p. 156) que “falar em direito à educação é, pois, reconhecer o papel indispensável dos fatos sociais na formação do indivíduo.” Piaget (1973, p. 35) ensina que a lógica se constrói, não é natural, sendo que, a primeira tarefa da educação consiste na formação do raciocínio. O próprio art. 205 diz que a educação não deve, somente, ser assegurada pelo Estado, através de seus entes federativos, mas, inclusive, através da família. O dever da família, é o direito que os pais possuem para escolher o gênero de educação a dar para seus filhos, fundamenta-se na exigência que a Constituição faz aos pais de educar seus filhos (arts. 205, 208, § 3º, 227 e 229 da CF/88) (MALISKA, 2001, p. 159-161).

O direito fundamental à educação como dever do Estado, consiste no interesse público que a qualifica, visando o “alcance indiscriminado da oferta obrigatória e gratuita do ensino público fundamental, estendido a toda população independente da idade (art. 208, I)” (RANIERI, 2000, p. 75). Na condição de direito público subjetivo, a educação possui acesso gratuito aos níveis de ensino, conforme o art. 208, § 1º da CF/88. Contudo, o não oferecimento da educação por parte do Poder Público, implica na responsabilização da autoridade competente (art. 208, § 2º da CF/88). Assim, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais (art. 206, IV da CF/88), é um princípio educacional com força constitucional, o que revela a dimensão democrática da Constituição de 1988.

O art. 206 da Lei Fundamental revela uma gama de princípios a serem seguidos em relação ao ensino. A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público, bem como, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, constituem princípios basilares da educação. O art. 207 estabelece que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, garantindo a autonomia universitária, em que pese haver uma série de discussões a respeito do alcance desta autonomia didático-científica, administrativa e financeira¹¹.

No art. 209 restou autorizado a livre iniciativa privada em relação ao ensino, desde que atendidos os princípios das normas gerais de educação, bem como, intervenção do Poder Público na fiscalização e no controle. O art. 212 da Constituição Federal de 1988 prevê o financiamento do ensino público pelos entes federados. Escreve Ranieri (2000, p. 80 e 88) que “a aplicação desses recursos, portanto, é regida pelo princípio da anualidade, não admitindo o parcelamento de eventuais débitos para além do ano em curso.” O art. 212 prevê a descentralização política demonstra traços do federalismo cooperativo da nossa Constituição, ao incumbir todos os entes federados de financiar o ensino público.

Questão extremamente interligada e com enorme influência do federalismo, é o art. 211, designando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus Sistemas de Ensino. Denota-se que os entes da federação, organizarão, cooperativamente, seus sistemas visando a plena efetivação do direito fundamental à educação. Os sistemas de ensino, na lição de Boaventura (1997, p. 192-193), podem ser entendidos como os complexos conjuntos educacionais de normas, instituições, pessoas, idéias, coisas, investimentos, recursos, seja da União por seu sistema federal de ensino, bem como, dos Estados-membros e do Distrito Federal, por seu sistema estadual de ensino, externa a denominação constitucional e ordinária do sentido de ‘Sistema de Ensino’.

Os sistemas educacionais estão reciprocamente alinhados com a organização político-administrativa designada no federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988, a teor do artigo 18, que em seu *caput*, adota-se o princípio da descentralização política normativa. Com isso, verifica-se a autonomia dos sistemas de ensino visando a plena satisfação do direito

¹¹ Para um estudo aprofundado sobre as questões relativas à autonomia universitária, é pertinente consulta às seguintes obras: RANIERI (2000, p. 215-247); e MALISKA (2001, p. 261-281).

fundamental à educação, passa pela compreensão adequada do texto constitucional que estabelece a descentralização política. Reale (1981, p. 97) aduz que cada ente estatal possui a prerrogativa de organizar seu sistema educacional de ensino de forma autônoma, sendo-lhe, inclusive, permitido escolher os mecanismos que julgar mais adequados visando à consecução de plano nacional para satisfação do direito fundamental à educação no âmbito do seu território, além de estabelecer objetivos especiais de ensino, desde que não sejam conflitantes com os plasmados pela legislação federal.

Desta lição pode-se concluir que os entes estatais possuem autonomia em relação aos seus sistemas educacionais, desde que não conflitem com os planos gerais traçados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n ° 9.394/96), sendo que essa legislação, por ser uma lei nacional também não pode esgotar a competência regional e local que lhe é pertinente.

5. Competências na Área Educacional

De início, visualiza-se que a repartição de competências constitucionais referentes à educação, aponta para uma descentralização vertical de competências, ou seja, cooperativa.¹² Já em se tratando dos encargos, visualiza-se caracteres do federalismo cooperativo, designando a integração e cooperação entre os entes que compõem o Estado Federal Brasileiro para efetivação do direito fundamental à educação. Na matéria educacional, a Constituição Federal de 1988, bem como a Lei de Diretrizes e Bases (Lei n ° 9.394/96), tratando das competências, exprimem diversas situações relevantes, próprias do pacto federativo e suas peculiaridades. A primeira questão que se põe à mostra trata das competências legislativas, o que de pronto, nota-se a supremacia da União em relação aos Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios.

Tanto a Lei de Diretrizes e Bases como as normas gerais de educação, são leis de expressão e alcance nacional, e por conseqüência, ambas possuem uma frágil distinção uma da outra. Isto reflete de forma direta na possibilidade dos Estados-membros exercerem a competência legislativa suplementar disposta no art. 24, §§ 1 °, 2 °, 3 ° da Carta Magna de 1988, a fim de atender as peculiaridades de cada região (RANIERI, 2000, p. 90). Partindo deste

¹² A repartição vertical de competências é aquela que faz a distribuição de uma mesma matéria entre os variados níveis, do geral ao particular, entre os entes que compõem o Estado Federal Brasileiro. São as chamadas competências concorrentes. Ao contrário, a repartição horizontal de competências, designa uma determinada área para cada ente estatal disciplinar alguma matéria. São chamadas de competências privativas e comuns.

pressuposto, convém esclarecer que o princípio estabelecido pela Constituição Federal de 1988, é o do federalismo cooperativo e de integração, apesar da hipertrofia da União em determinadas matérias. Assim sendo, em se tratando da área educacional, a uniformização de interesses e a coordenação de ações são primordiais para que se alcance o fim desejado pela Constituição: educação fundamental pública, gratuita e universal para todos os cidadãos como dever do Estado (RANIERI, 2000, p. 96). No entanto, a distribuição de competências materiais, é sedimentada nos §§ 1º, 2º, 3º do art. 211 da CF/88.¹³

Ainda no art. 211, em seu § 4º, é asseverada a atuação em regime de colaboração entre os Estados-membros e Municípios, objetivando a universalização do ensino obrigatório. Assim, nas competências materiais privativas, Ranieri (2000, p. 98) expõe o seguinte quadro:

À União compete elaborar e executar planos de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); intervir nos Estados e no Distrito Federal, em hipótese de não aplicação, na educação, do mínimo exigido da receita resultante de imposto estaduais, na forma do art. 34, VII, “e”; exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino (art. 211, § 1º); aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino dezoito por cento da receita resultante de impostos, no mínimo (art. 212); bem como organizar o seu sistema de ensino e o dos territórios (art. 211, § 1º), financiar as instituições de ensino público federais; autorizar e avaliar os estabelecimentos de ensino de seu sistema (art. 206, VII), inclusive os particulares (art. 209, II).

No campo das competências legislativas educacionais, é estabelecida à União competência privativa na legislação sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conforme teor do art. 22, XXIV da CF/88. Já aos Estados-membros e Distrito Federal, restritivamente ficam reservadas as competências concorrentes para legislar sobre educação mediante normas gerais, de acordo com o art. 24, IX da CF/88. Apesar dos Estados-membros exercerem competências não vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º.), sua competência neste aspecto, é restringida a legislar sobre normas complementares para os seus Sistemas de Ensino. Aos Municípios ficou

¹³ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

caracterizada situação semelhante, legislando apenas sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF/88 e art. 11, III da LDB), no entanto, aos Municípios em se tratando de assuntos educacionais, não ocorrerá suplementação, visto que, o *caput* do art. 24 da CF/88 não menciona tal ente federativo. Neste parâmetro “nem as normas gerais, nem a lei de diretrizes e bases podem invadir a esfera própria das demais pessoas políticas, nem versar sobre matéria alheia aos encargos atribuídos à União, sob pena de incompetência absoluta” (RANIERI, 2000, p. 101).

Partindo do pressuposto de que as normas nacionais possuem caráter geral, tanto a LDB, bem como, as normas gerais de educação, se diferenciam apenas no seu aspecto formal. Sobre esta questão, Ranieri (2000, p. 102-103) ressalta que a competência privativa da União para legislar sobre lei de diretrizes e bases da educação, prevista no artigo 22 da Constituição Federal, é imposta a partir da repartição horizontal de competências legislativas. Basicamente, o que se pretende é reger a esfera da autonomia da União, criando-lhe uma área de atuação diferenciada e delimitada, em relação às competências dos Estados e Municípios. Destarte, as competências para editar normas gerais de educação é oriunda das competências repartidas verticalmente. Por outro lado, sendo matéria afeta à legislação concorrente entre os entes estatais que compõe o Estado Federal brasileiro, dar-se-á a partir de regras sucessivas, em graus distintos.

No Federalismo decorrente da Carta Política de 1988, nota-se que a competência concorrente é definida por dois tipos de legislação, uma genérica e outra suplementar. Como já se ressaltou anteriormente, no tópico sobre repartição de competências, se ocorrer a ausência de normas gerais editadas pela União, caberá aos Estados, exercer capacidade legislativa plena (art. 24, § 3º.), sendo que, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário conforme o art. 24, § 4º da CF/88 (ROCHA, 1996, p. 242-243).

Não há hierarquia das normas gerais de educação e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sobre normas suplementares estaduais, uma vez que, segundo Ranieri (2000, p. 107) “apenas a forma e a extensão do tratamento dado à matéria educacional é que podem indicar a generalização ou não da norma”. Verifica-se que a legislação como a LDB é uma lei nacional que se integra a todos os sistemas de ensino, conforme disposição do art. 23, XXIV da CF/88 (FERREIRA FILHO, 1990, p. 105). Em relação à hermenêutica legislativa educacional, mais precisamente em relação à legislação concorrente e a questão da LDB e das normas gerais de educação, Silva (2000, p. 503) escreve que a Constituição no ponto em discussão redundante.

Sobretudo no art. 22, XXIV, que descreve como privativo da União legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional*, enquanto no art. 24, IX combinado com o § 1º, assevera a possibilidade de legislar sobre normas gerais de educação. Não há nisso incoerência, como pode parecer. “Legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional* e sobre *normas gerais* de educação somam, no fundo, a mesma coisa” (SILVA, 2000, p. 503).

O art. 22, § único da CF/88 assevera que Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre determinadas questões que sejam específicas nas matérias do referido artigo, no caso, também da educação. Em relação a isso, levanta Ranieri (2000, p. 112) a indagação que se a União não pode disciplinar questões específicas da matéria de educação, como poderá transferir esta competência? Para a autora, se assim não fosse, considerando-se a competência dos Estados para legislar especificadamente em matéria educacional, inobstante de eventual delegação, “na hipótese dos §§ do artigo 24, IX, poder-se-ia concluir que a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação encontra-se restrita apenas à União, mesmo não tendo competência exclusiva” (RANIERI, 2000, p. 112). Tal desiderato acabaria por acentuar ainda mais a prevalência da União sobre os Estados, no plano legislativo educacional. Por mais que a União não possa exaurir a matéria em sua totalidade e por mais os demais entes federados não necessitem de delegação legislativa para regular os sistemas locais, a sua competência exaure diretamente do texto constitucional.

Denota-se que para plena satisfação do direito fundamental à educação e suas intercorrências legislativas de repartição de competências, o texto constitucional deixa certa margem de dúvida, mais precisamente no que tange a aplicação equivocada da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pela União, tendo por consequência prejuízos para a autonomia dos Estados-membros.¹⁴ Portanto, o que se conclui é que a competência para legislar sobre normas gerais da União, não exclui a competência suplementar dos Estados-membros, conforme previsão do § 2º do art. 24 da Constituição Federal, uma vez que possuem autonomia em seus sistemas de ensino visando a efetivação plena e integrada do direito fundamental à educação, apesar sua

¹⁴ Exemplo dessas interpretações em relação às interferências legislativas do poder federal em matéria suplementar dos Estados se refere nas questões relativas à avaliação de universidades estaduais pelo governo federal e sua interligação com a autonomia do sistema de ensino estadual. Outra questão é referente à composição de colegiados de universidades estaduais públicas e a interpretação do § único art. 56 da LDB e o art. 206, VI, da CF/88 (RANIERI, 2000, p. 113-116).

inércia em legislar sobre a matéria, o que vem a acarretar a prevalência da União Federal na matéria educacional. Deveras pertinente, portanto, que todos os entes que compõe a federação exercitem a sua competência legislativa a partir do federalismo cooperativo inaugurado com a carta política de 1988, a fim de verificar qual a melhor sistemática de ensino regional e local, com vistas a dar a maior otimização possível ao direito fundamental à educação em todos os seus níveis de acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo, dentro do limite a que se propôs, tratou de demonstrar aspectos do federalismo e do direito fundamental à educação na Constituição de 1988, designando as repartições de competências na matéria educacional e suas intercorrências nos sistemas de ensino, buscando efetivar determinada sistemática para matéria.

Tomando por base, vários referenciais teóricos acerca do Estado Federal e de Direito Constitucional, chegou-se a conclusão de que os sistemas educacionais são autônomos. Não há hierarquia entre os sistemas da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. O federalismo possui como princípio norteador a repartição de competências na organização político-administrativa do Estado, conforme exprimido nas suas origens e teorias, bem como, na sua evolução histórica. O Estado Federal Brasileiro não foge à regra, porquanto sua evolução foi marcada por constantes interfases de descentralização de poder através das competências, sendo ora mais centralizado, ora mais descentralizado. Conseqüentemente, em relação ao direito fundamental à educação como dever estatal, em que pese à supremacia da União nas suas competências legislativas, a efetivação deste verdadeiro direito fundamental social e direito público subjetivo, é obrigação do Poder Público como um todo, atuando de forma integrada e cooperada para garantir tal direito.

O direito fundamental à educação é uma das principais áreas sociais como encargo do Estado e assume diversas peculiaridades dentro do campo de atuação dos entes componentes da federação, através dos seus sistemas de ensino. A repartição de competências assinaladas pela Constituição visa o equilíbrio do pacto federativo, externando um federalismo cooperativo, a fim de que não haja a quebra de tal pacto. Especificamente nas competências educacionais, a Constituição Federal de 1988, externou a ação integrada de todos os sistemas para garantir o direito fundamental à educação, sem prevalência de uns sobre os outros. Ocorre que a União

possui vasta competência material e legislativa, no entanto, não é descartada a atuação dos demais entes federativos legislar supletivamente em determinados campos de poder, como no caso da educação. Ocorre que, a União assume quase que total competência na área educacional, em virtude da inércia do Estado-membro em legislar questões específicas regionais visando dar efetividade do direito fundamental à educação a partir de seu sistema de ensino.

No âmbito do federalismo, o direito fundamental à educação tem posição garantida na atuação do Poder Público através de todos entes componentes da federação, através dos sistemas de ensino e da competência inerente a cada um, através de um federalismo de cooperação, tendência contemporânea do Estado Federal como organização político-administrativa, apesar da inércia do Estado em legislar supletivamente para seu sistema educacional conforme a Constituição prevê no art. 24, § 2º da Constituição Federal de 1988.

O federalismo e o direito fundamental à educação a partir do texto constitucional é uma temática interligada, demonstrando que se os entes da federação não atuarem conforme às repartições de competências legislativas assinaladas pela Lei Maior de 1988, gerar-se-á questões de ordem prática equivocadas na efetivação e atuação dos sistemas de ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. I, São Paulo: Saraiva, 1932.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BOAVENTURA, Edivaldo. **A Educação Brasileira e o Direito**. Salvador: Editora Ciências Jurídicas, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Thomas Hobbes**. 4. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. 30. ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed., Lisboa: Almedina, 2002.

CARONE, Edgard. **A República Nova – 1930-1937**. 2. ed., Rio de Janeiro: Difel, 1976.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

FREIRE, Felisberto. **História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: UNB, 1983.

FRIEDE, R. Reys. **Questões de teoria geral do Estado e de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

GRAU, Eros Roberto. **Direitos, Conceitos e Normas Jurídicas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução do inglês por Heitor de Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado. **A Autonomia dos Estados-membros no Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte, 1964.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HUMENHUK, Howerstton. **Direito à Saúde: obrigação do Estado – Mazelas e Descasos**. Pesquisa científica realizada com recursos do art. 170 da Constituição de Santa Catarina, na Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, Campus de Joaçaba, 2001.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução do inglês por Luíz Carlos Borges. São Paulo: Martins fontes, 2000.

KRIESI, Hanspeter. **Le Système Politique Suisse**. 2. ed., Paris: Economica, 1998.

MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

PELEGRINI, Márcia. **A Intervenção Estadual nos Municípios. Cumprimento de Ordem ou Decisão Judicial.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?.** Tradução do francês por Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympo Editora, 1973.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição Federal de 1937.** Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti editores, 1938, tomo I.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de diretrizes e bases (Lei n º 9.394/96).** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

REALE, Miguel. **Questões de Direito.** São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil. Traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual.** Tradução do inglês por Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América. Leis e Costumes.** Tradução do francês por Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.