

EMBATES HISTÓRICOS DO FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ORIGENS, CONCEITOS, EQUÍVOCOS E ATORES NO CENÁRIO NACIONAL

ENFRENTAMIENTOS HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO EN LA EDUCACIÓN BRASILEÑA: ORÍGENES, CONCEPTOS, ERRORES Y ACTORES EN EL ESCENARIO NACIONAL

HISTORICAL CLASHES OF FEDERALISM ON BRAZILIAN EDUCATION: ORIGINS, CONCEPTS, MISTAKES AND ACTORS IN THE NATIONAL SCENE

Célio da CUNHA¹

Denise Gisele de Britto DAMASCO²

RESUMO: Esse artigo compartilha reflexões sobre os embates históricos do federalismo na educação brasileira. Apresenta as origens, conceitos e embates históricos na configuração do federalismo na Educação, bem como o papel de diversos atores no contexto educacional. Discute-se sobre os impactos das distorções e equívocos históricos do federalismo advindos dos limites do federalismo assimétrico no Brasil, tendo em vista as discrepâncias existentes entre as unidades federativas e dentro delas. Os vários órgãos e instituições buscam trabalhar conjuntamente para que a educação brasileira possa desempenhar seu papel na sociedade. A progressiva evolução de um federalismo hegemônico para um federalismo cooperativo contribui para reduzir as desigualdades regionais, que dependem necessariamente de decisões políticas que somente um pacto federativo legítimo viabilizará.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo na educação brasileira. Políticas educacionais. História da educação brasileira. Federalismo hegemônico. Federalismo cooperativo.

RESUMEN: *Este artículo comparte reflexiones sobre los enfrentamientos históricos del federalismo en la educación brasileña. Presenta los orígenes, conceptos y conflictos históricos en la configuración del federalismo en la educación, así como el papel de varios actores en el contexto educativo. Discute los impactos de las distorsiones y los malentendidos históricos del federalismo derivados de los límites del federalismo asimétrico en Brasil, en vista de las discrepancias entre y dentro de las unidades federativas. Los diversos organismos e instituciones buscan trabajar juntos para que la educación brasileña pueda desempeñar su papel en la sociedad. La evolución progresiva del federalismo hegemónico al federalismo cooperativo ayuda a reducir las desigualdades regionales, que necesariamente dependen de decisiones políticas que solo un pacto federativo legítimo hará posible.*

¹ Universidade Católica de Brasília (UCB), Águas Claras – DF – Brasil. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação. Doutorado em Educação (UNICAMP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9212-4208>. E-mail: celio.cunha226@gmail.com

² Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo – SP – Brasil. Pós-doutoranda no Programa de Estudos Pós-graduados em Psicologia da Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0250-0776>. E-mail: denise.damasco@gmail.com

PALABRAS CLAVE: *Federalismo en la educación brasileña. Políticas educativas. Historia de la educación brasileña. Federalismo hegemónico. Federalismo cooperativo.*

ABSTRACT: *This article shares reflections on the historical clashes of federalism in Brazilian education. It presents the origins, concepts and historical conflicts in the configuration of federalism in Education, as well as the role of several actors in the educational context. It discusses the impacts of the distortions and historical misunderstandings of federalism arising from the limits of asymmetric federalism in Brazil, in view of the discrepancies between and within the federative units. The various bodies and institutions seek to work together so that Brazilian education can play its role in society. The progressive evolution from hegemonic federalism to cooperative federalism helps to reduce regional inequalities, which necessarily depend on political decisions that only a legitimate federative pact will make possible.*

KEYWORDS: *Federalism in brazilian education. Educational policies. History of brazilian education. Hegemonic federalism. Cooperative federalism.*

Introdução

O federalismo no Brasil, em decorrência de distorções e equívocos em sua construção histórica, permite flutuações nas políticas educacionais de governo, podendo gerar contiguidade ou sobreposição na administração pública. Constata-se a presença de um federalismo hegemônico, prevalecendo um desequilíbrio entre os entes federados. Surge a necessidade de se clarear quem é quem no cenário educacional brasileiro, tendo em vista que novos atores surgiram no cenário nacional, no Poder Executivo, passando pelo legislativo e judiciário, até o ministério público, órgão classificado como essencial à justiça. Em consequência, há problemas provenientes quer da diluição de responsabilidades, da falta de transparência e de dificuldades políticas para efetivação do direito à educação no país, quer da atuação em contiguidade dos atores presentes na administração educacional.

Essa reflexão é apresentada em duas partes. Primeiramente, busca-se compreender o federalismo no Brasil, origens, conceitos, marcos e embates históricos (de 1824-2014). Resgatar a memória histórica sobre o federalismo no Brasil, seu estado da arte sobre embates e conflitos do passado e contemporâneos significa compreender a “tessitura democrática” (TELLES, 2006, p. 156) na qual o Brasil alicerçou suas bases para que a administração educacional se organize. Pesquisadores sobre o federalismo registram que nas origens do federalismo brasileiro, o formato que tomou ao longo da história do país, concentrando poderes em algumas unidades federadas em detrimento das mais carentes, é a explicação para muitos dos conflitos de atribuições que persistem até os dias atuais.

Em seguida, aponta-se os atores no cenário nacional, mapeando o debate em torno de diversos contextos e esferas de garantia e defesa do direito, discutindo a atuação do poder executivo, do ministério público, de outras instituições, organismos da representatividade da sociedade civil nessa organização político-administrativa, tendo em vista os avanços e retrocessos no acesso à educação e os entraves para uma educação de qualidade e um federalismo cooperativo.

Marcos históricos, origens, conceito e evolução do federalismo na educação brasileira

Para uma compreensão mais abrangente do atual sistema brasileiro de educação e dos novos atores no cenário educacional, cabe compreender que as competências referentes à educação são as mesmas pela Constituição e LDB, sendo que a diferença reside na capacidade de execução entre os entes federados. Torna-se necessário, ainda que de forma lacônica, examinar algumas de suas marcas históricas, pois como já havia observado Michael Sadler há quase um século, um sistema nacional de educação é o resultado de lutas e dificuldades esquecidas e de batalhas que se deram no passado. Há nele alguma coisa de funcionamento secreto da vida nacional (SADLER, 1972), e só a história pode contribuir para um melhor entendimento de suas características.

Entre as singularidades da história do país, uma delas foi oportunamente ressaltada por um dos grandes historiadores do federalismo: “O Império não foi fundado na Capital, mas na província” (TORRES, 1961, p. 88). Sem dúvida o fato de a Independência ter sido proclamada em São Paulo não é desprezível. Além disso, acrescenta Torres, na fixação dos símbolos nacionais, as estrelas representam as províncias, e na orla do brasão de armas do Império e na Ordem do cruzeiro do Sul D. Pedro I homenageou as três províncias que formaram a sua base de ação: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (TORRES, 1961, p. 88).

Logo após a outorga da Constituição centralizadora de 1824, em 1827, foi aprovada uma lei pela Assembleia Nacional, sancionada pelo Imperador D. Pedro I, que determinava a abertura de escolas em todas as vilas e localidades mais populosas do país (BRASIL, 1974). Se implantada, teria sido sem dúvida de grande alcance para a educação nacional. Um de seus artigos determinava aos presidentes das províncias (Estados) informar à Assembleia Geral as providências tomadas, o que significava a decisão do Estado brasileiro em liderar a política de educação do país após a Independência. Todavia, em 1930, com a abdicação de D. Pedro I em favor de seu filho, D. Pedro II, uma nova etapa seria inaugurada na vida política e econômica

do país, com a promulgação do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834. Com essa medida, o poder central formalizou sua ausência sobre os destinos da educação comum, cabendo-lhe somente o ensino superior e o ensino secundário da Corte. Martins (2011) lamenta que o poder central distorceu o espírito e a letra do Ato Adicional de 1834, quando não considerou sua obrigação atuar na educação básica no momento que esta passou a ser de competência das províncias.

Várias revoltas que então se registraram tinham características federalistas, sendo algumas delas de caráter separatista, como a revolta da Cabanagem (índios caboclos e escravos) no Pará e a de Farroupilhas (guerra dos estancieiros) no Rio Grande do Sul, ambas em 1835 (CARVALHO, 2012, p. 90-91). Essas revoltas e suas implicações políticas e econômicas afetavam o clima interno das unidades federadas em todos os setores, inclusive o da educação.

Do ato de 1834 que descentralizou o Estado e, posteriormente, o surgimento de ideias liberais, observa-se que a partir da segunda metade do século XIX, o país já emitia sinais que anunciavam maior consciência quanto à necessidade de descolamento das amarras coloniais. A propósito, escreveu Cruz Costa, esse bando de ideias agitou o Brasil e lhe deu novas diretrizes (COSTA, 1967, p. 98-115). A essa efervescência no plano das ideias, correspondia, no plano econômico, o avanço da cultura cafeeira, da indústria e das estradas de ferro, entre outros. No plano político, a fundação do Partido Republicano e o Manifesto Republicano de 1870 pleiteavam maior descentralização, chegando mesmo a exigir a constituição de uma Assembleia Constituinte.

Registre-se que a posição dos signatários desse Manifesto, todos eles ligados à lavoura cafeeira, longe estava de corresponder aos interesses da maioria das províncias. Ignorava inclusive, como salientou Hebe Mattos, o tema da escravidão, apesar de ter sido publicado um ano antes da Lei do Ventre Livre (liberdade para os recém-nascidos filhos de escravos), de setembro de 1871 (MATTOS, 2012, p. 86). Essa posição dos mais fortes se tornaria vitoriosa na Constituição de 1891. Por essa época, o poder imperial, em estágio de declínio, revelava-se cada vez mais impotente para conter o ideal republicano. O republicanismo havia conquistado:

[...] boa parte da intelectualidade, de modo especial os alunos das escolas superiores. Com a ajuda do positivismo, as duas Faculdades de Direito, uma em São Paulo, outra no Recife, e as duas de Medicina, no Rio de Janeiro e em Salvador, tornaram-se focos de oposição à monarquia (CARVALHO, 2012, p. 111).

Eventos desgastantes da monarquia se tornariam frequentes e culminariam com a libertação dos escravos, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889. Em 1891, oficializa-se a organização da administração educacional por meio da União, os Estados e Municípios. Nessa época, surgem distintas escolas para educação básica, como por exemplo, o Colégio Pedro II como ente federal na educação básica, diferentemente das outras escolas e grupos escolares estaduais e municipais.

Com a Constituição de 1891, a monarquia transformava-se em República Federativa do Brasil, não mais com províncias, mas com Estados. Estados que foram dotados de grande autonomia, constituição própria, forças armadas, capacidade de contrair empréstimos internacionais e justiças especiais específicas. Na prática essa autonomia ficava limitada pela distribuição das principais fontes de rendas públicas, como o imposto de exportação, que beneficiava somente os estados exportadores (MATTOS, 2012, p. 92).

Na fase inicial da Primeira República, ou “República Velha”, alguns esforços que poderiam sinalizar tempos mais auspiciosos, como a criação do Ministério da Educação, Correios e Telégrafos, entregue a Benjamin Constant, positivista convicto, teria duração efêmera, retornando os assuntos da educação para uma posição periférica do Ministério da Justiça. O tipo de política, também denominado de “política café com leite”, devido à liderança dos cafeicultores e criadores de gado, foi fortalecida pelo Acordo de Taubaté, de 1906, assegurando aos maiores estados produtores de café, respectivamente São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, financiamento do Governo Federal para comprar por um valor mínimo o café excedente (MATTOS, 2012, p. 120). Continuava, desta forma, o federalismo hegemônico, que privilegiava os estados mais fortes, ou seja, nega-se o próprio conceito de federação, que significa equilíbrio entre os entes federados (CUNHA, 1978, p. 165).

Apesar dessa marginalização do ideal republicano, alguns fatos e acontecimentos começaram a alterar o panorama de indiferença e exclusão. O processo imigratório, com a vinda de milhares de imigrantes oriundos de vários continentes, que portavam uma visão mais crítica de cidadania, haveria de influenciar na construção de cenários sociais mais críticos, de que são exemplos as greves operárias, que, segundo Cunha, “se não chegaram a abalar os fundamentos do poder, pelo menos representavam um componente novo a inquietar a hegemonia das oligarquias estaduais” (CUNHA, 1981, p. 38). Ademais, não foram desprezíveis os efeitos da primeira guerra mundial que, de acordo com Nelson Werneck Sodré, ajudou a delinear um parque industrial que passou a ter influência no conjunto da economia do país (SODRÉ, 1978, p. 132). Nessa direção não faltaram propostas que, de

início, mostravam-se alentadoras, mormente diante da iniciativa de Vargas de criar o Ministério da Educação e Saúde, em 1930.

Em 1932, a divulgação ao povo e ao governo do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova configurou-se como a proposta dos educadores para atender pedido do Governo Vargas feito em fins de 1931. Esse documento, um dos mais importantes da história educacional do país, ainda atual em muitos aspectos, procurou recolocar questões relevantes para a construção de um novo federalismo no campo da educação, sem as distorções que foram se acumulando desde o Ato Adicional de 1834 e sem os conflitos de responsabilidades entre os entes federados.

O Manifesto, criteriosamente redigido por Fernando de Azevedo a partir de diálogos com os principais educadores da época, como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Frota Pessoa, entre outros, começa por declarar que na hierarquia dos problemas nacionais nenhum deveria ser mais importante que o da educação, nem mesmo os de ordem econômica. Ressalta que a educação é uma função essencialmente pública que deveria ter organização unitária sobre as bases e os princípios do Estado, não implicando um centralismo estéril ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais (AZEVEDO, 1958). Unidade não deveria significar uniformidade. Ao contrário, pressupõe a multiplicidade. Não será na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada de acordo com um plano comum. À União, na capital, e aos estados em seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus. Chama-se a atenção para uma questão central do federalismo educativo que é o papel do Estado. Ao governo central, por intermédio do Ministério da Educação, caberá vigiar pela obediência dos princípios e diretrizes da educação, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da política educacional.

Ao tempo da divulgação do Manifesto, ainda havia sinais de que Governo Vargas seguia as direções democráticas com as quais ele mesmo se comprometera. A aprovação de uma nova Constituição, em 1934, renovava algumas boas expectativas. Pela primeira vez na história a Constituição brasileira inseriu-se na Carta Magna um capítulo próprio para o setor educacional, contemplando parcialmente algumas teses do Manifesto. Preceitua que a educação é um direito de todos e de responsabilidade do poder público; determina à União elaborar o plano nacional de educação e fiscalizar sua execução, competindo ao Conselho Nacional de Educação a sua elaboração; exerce ação supletiva em termos técnicos e financeiros onde se fizer necessário em todo o território nacional; provê ensino integral

primário gratuito com extensão progressiva da gratuidade ao ensino secundário; dá-se competência aos Estados e ao Distrito Federal de organizar e manter seus sistemas educativos, além de criar conselhos de educação com funções similares ao do Conselho Nacional de Educação; vincula recursos para a educação, devendo à União aplicar nunca menos que 10% e aos Estados e Municípios, nunca menos que 20% da renda resultante de impostos; determina-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal reservar uma parte de seus patrimônios para a formação de fundos especiais de apoio ao desenvolvimento da educação, de acordo com a Constituição de 1934 em seus artigos 148-157.

Os avanços referidos representavam a possibilidade de organização do Sistema Nacional de Educação com responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, porém sob a coordenação da União, o que deveria ser materializado pelo Plano Nacional de Educação, seguido de aprovação pelo Poder Legislativo e coordenado pela União, por intermédio do Ministério da Educação.

Malgrado tais avanços da doutrina federativa no campo da educação, acontecimentos políticos ideológicos que se seguiram, entre eles a intentona Comunista de 1935, serviram de pretexto para o Governo Vargas revelar de vez suas inclinações autoritárias, promovendo perseguições políticas e implantando oficialmente a ditadura, em 1937, como uma nova Constituição, com diretrizes e orientações autoritárias que passou a ser chamada de Estado Novo. A nova Constituição de 1937 que foi outorgada, formalizou o regime de exceção e restrição de liberdades (ditadura do Estado Novo). Os avanços da Constituição anterior, como a vinculação de recursos, organização dos sistemas estaduais de educação, plano nacional de educação, conselho federal e estaduais, entre outros, foram subtraídos. Como o brasilianista Skidmore (1975) frisou, o governo federal aumentou seus poderes. Muitas atribuições, antes da competência dos estados que possuíam ampla autonomia, foram transferidas para o governo federal. Em áreas fundamentais como educação e trabalho, se durante a República Velha pertenciam à competência dos estados, com o Estado Novo a centralização assumiu formas radicais. O poder dos governos estaduais e municipais foi progressivamente desgastado pela restrição de fontes tradicionais de receita tributária (SKIDMORE, 1975, p. 55-57).

Se durante a República Velha predominou o federalismo hegemônico, com a política dos governadores dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro – período em que só tais estados estavam ao abrigo da ajuda federal direta (FAORO, 1977, p. 568) – durante o Estado Novo, a situação inverteu-se. Isso ocorreu mediante a concentração de poderes na esfera federal, mais especificamente, nas mãos de Vargas, que sabia utilizá-los, graças, de

acordo com Skidmore, ao seu conhecimento magistral da psicologia do brasileiro, um de seus grandes trunfos políticos (SKIDMORE, 1975, p. 61).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e queda de Vargas, em 1945, e conseqüente normalização democrática, o Brasil terá uma nova Constituição, inaugurando-se uma nova etapa da vida nacional. Ela retoma algumas conquistas da Constituição de 1934, principalmente com referência à vinculação de recursos, mantendo os percentuais e definindo competência aos estados e ao Distrito Federal para organizar os seus sistemas de ensino. Estabeleceu ainda, como atribuição da União, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1976).

Em decorrência da atribuição dada à União de elaborar as diretrizes e bases da educação, uma comissão de especialistas foi designada pelo Ministro da Educação para elaborar o projeto. Muitos dos membros da referida comissão pertenciam à geração dos pioneiros que assinaram o Manifesto, em 1932. O projeto foi enviado ao Congresso Nacional em 1948 e, após longa trajetória permeada por debates, conflitos e tensões entre educadores liberais e defensores da iniciativa privada, o projeto foi aprovado em 1961, avaliado como “uma meia vitória, mas vitória” pelo educador Anísio Teixeira.

De fato, em que pesem lacunas e omissões, a 1ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961) caracterizou-se por avanços possíveis diante do contexto político e econômico da época. Ampliou as atribuições do Conselho Federal de Educação e, no que diz respeito a um plano nacional de educação, presente na Constituição de 1934 e suprimido pela Constituição de 1937, a LDB de 1961 optou, como bem observou Villalobos, por retirar o termo ‘nacional’ de modo a evitar conflito com as teses de descentralização e liberdade do ensino (VILLALOBOS, 1969, p. 201).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 promove a divisão entre as responsabilidades. Segundo Martins (2011), no período do Regime Militar, “a luta dos educadores foi num primeiro momento, pela retomada da vinculação constitucional dos recursos à educação e, a partir da Emenda Calmon, pelo efetivo cumprimento da letra e do espírito da legislação” (p.16). Ao defenderem a vinculação de recursos de impostos à educação e sua gestão por meio de fundos, já se compreendia, segundo Martins:

[...] os fundos, que originalmente deveriam gerir os recursos vinculados, passaram a ser constituídos por sobras orçamentárias, perdendo, assim, sua relevância como mecanismo de financiamento em decorrência de sua baixa capacidade de acumular o montante necessário de recursos para financiar a educação (MARTINS, 2011, p. 16).

Destaca-se que a União falha no cumprimento de suas “funções supletiva e redistributiva”, pois, segundo Martins (2011, p. 6), essa redistribuição é fruto da inação do poder político. A redistribuição “não é a centralização, mas a autonomia articulada com a democracia, o funcionamento das instituições da Federação cooperativa” (MARTINS, 2011, p. 8).

A rigor, as dificuldades que sempre surgiram quanto à necessidade de conciliar um plano nacional de educação com o princípio federativo e exigência dele decorrente, de autonomia dos sistemas estaduais de educação, concorreram para encontrar na LDB/1961 a conciliação possível (VILLALOBOS, 1969, p. 200). Por isso a lei dispõe sobre planos de educação correspondente a cada um dos fundos previstos para o ensino primário, médio e superior. Foi a partir da criação desses fundos que Anísio Teixeira, então membro do Conselho Federal de Educação, coordenou a elaboração, em 1962, de um plano que veio a ser chamado de o Primeiro Plano Nacional de Educação. Por ser supletiva a ação do governo central, os planos deveriam levar em conta os serviços dos estados e municípios no campo do ensino, pois nenhuma dúvida poderia haver que o espírito da lei, de criar fundos, foi o de prestar ajuda financeira para o desenvolvimento e melhoria da educação dos estados e municípios (VILLALOBOS, 1969, p. 205).

Como se pode observar, Anísio adotou posição conciliatória na elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação que, lamentavelmente, não avançou devido ao golpe de Estado de 1964 e outorga de mais uma Constituição, a de 1967. Um pouco antes, no final de 1964, foi aprovado o salário-educação, que acrescentou recursos significativos ao desenvolvimento do ensino primário. Em seguida, na revisão do Plano Nacional de Educação de 1962, em pleno regime militar, a doutrina descentralizadora fortaleceu-se ainda, pois os planos federais relativos a cada fundo deveriam restringir-se a uma simples redistribuição, de modo a preservar a autonomia das unidades federativas. Em seguimento, a Carta Magna de 1967, como era de se esperar, suprimiu a vinculação de recursos e estendeu a obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 anos. Além disso, atribuiu à União competência para elaborar planos nacionais de educação, como ainda prestar assistência técnica e financeira às políticas educacionais dos estados e do Distrito Federal (VILLALOBOS, 1969, p. 210-220). Logo em seguida, em 1969, face às condições políticas vigentes, outra Constituição (ou Emenda Constitucional) haveria de ser promulgada definindo com maior clareza o fortalecimento do Poder Executivo.

Os anos que se seguiram caracterizaram-se por intensa luta pela restauração democrática do país, tempo em que o problema do federalismo foi objeto de inúmeras

reflexões, culminando com instalação de uma Assembleia Constituinte que discutiu e aprovou a histórica Constituição de 1988, com um novo desenho do federalismo no campo da educação. Martins (2011) analisa a década de 1990 quando ocorreu a Reforma do Estado e sua política descentralizadora. Segundo o autor, surge nessa época o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e anos mais tarde, em 2006, o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em meio ao fortalecimento dos movimentos sociais. Esse autor chama a atenção para o regime de colaboração, segundo a noção de federalismo cooperativo adotada pela Constituição de 1988. A fragilidade da articulação foi redimensionada pela Constituição de 1988, que deu autonomia aos estados e municípios, com responsabilidades concorrentes. Os municípios, com poucas exceções, não têm capacidade institucional para conduzir políticas públicas. Nesse sentido, a União e os estados têm um papel importante no sentido de criar as condições para que os municípios sejam capazes de exercerem a autonomia concedida (ABRUCIO, 2017, p. 131). Todavia, essa meta depende da formalização de um regime de cooperação que está na centralidade da proposta de um Sistema Nacional de Educação.

Diversos atores na configuração do federalismo no cenário educacional brasileiro

A partir da Constituição de 1988 até os dias atuais, observa-se novos atores e seus efeitos na estrutura educacional. Essa Constituição, cujo capítulo dedicado à educação pode ser considerado o mais importante da histórica educacional do país, introduziu modificações estruturantes para o atual desenho do federalismo educacional.

Por meio do Art. 23 da Constituição Federal, determina-se a divisão de responsabilidades em vários níveis, sem, contudo, detalhar essa regulamentação nem a questão da sobreposição entre os poderes. Quanto à organização do ensino, definiu os estados, o Distrito Federal e os municípios como entes federados concorrentes no desenvolvimento e manutenção da educação básica e com elevado grau de autonomia; preceituou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino; determinou que os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil e os estados e o Distrito Federal atuarão no ensino fundamental e médio; estipulou ainda que na organização de seus sistemas de ensino os estados e os municípios deverão estabelecer formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Em relação ao financiamento, ampliou a vinculação de

recursos estabelecida pela Emenda Calmon, devendo a União aplicar anualmente nunca menos de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2001).

Destaca-se que a partir da Constituição de 1988, com as liberdades democráticas restabelecidas, velhos e novos atores da sociedade civil passam a ter papel crescente na política educacional, exercendo o papel de alerta com referência aos déficits da educação nacional. Organizações acadêmicas como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e a Associação Nacional dos Docentes da Instituições de Educação Superior (Andes), todas atuando em defesa de melhores condições e remuneração para os professores da educação básica e superior.

A Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (Andifes), juntamente com o Consed e Undime, pressionam o Ministério da Educação, com ênfase no financiamento da educação. No que se refere de modo mais específico à defesa e garantia dos direitos à educação, podem ser mencionados ainda mais quatro organizações relevantes para a concretização do direito subjetivo à educação: a) Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CNDE), que não tem poupado esforços para viabilizar o direito à educação; b) a Unesco; c) a Unicef, sendo que ambas têm forte presença no país na luta pela universalização dos direitos da criança e do adolescente e na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas; e d) o Ministério Público, que nos últimos anos fortaleceu sua responsabilidade no sentido de não deixar nenhuma criança ou adolescente sem escola, obrigando as escolas e Secretarias de Educação a cumprirem a legislação vigente.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), entre outros órgãos colegiados, promovem seguidos debates públicos sobre a política nacional, apontando suas mazelas e indicando caminhos e alternativas. Nessa mesma direção destacam-se organizações sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE). Além disso, importa salientar a nova postura do Conselho Nacional de Educação que, embora ligado ao Ministério da Educação, posiciona-se como órgão de Estado, mantendo relativa independência das estruturas de poder.

O Ministério da Educação não pode mais prescindir da interlocução e cooperação desses atores, pois na medida em que o controle do Estado surge em determinados nichos com

força, em outros persiste o abandono e a não-ação, indicando que a vigilância da sociedade civil é necessária e oportuna. Os conflitos de atribuições dos conselhos favorecem a diluição das responsabilidades, fazendo com que a sociedade civil não identifique ou se confunda com quem tem razão ou responsabilidade sobre determinada situação. Destarte, pode-se chegar a uma ideia de contiguidade no que se refere à organização dos conselhos de educação: esfera federal, estadual, municipal, bem como a composição de um conselho ou uma comissão de especialistas. Vários são os conselhos que participam desse cenário educacional brasileiro. Os conselhos de educação pretendem regulamentar as práticas educacionais, e seus acervos constituem uma memória permanente com a produção de pareceres e resoluções.

Os dois principais colegiados de política educacional dos órgãos dirigentes da educação, respectivamente o Conselho Nacional dos Secretários de Educação - Consed (estados) e a União Nacional dos Dirigentes em Educação - Undime (municípios), promovem e defendem os interesses de cada ente sem uma visão sistêmica da política educacional, que só seria possível mediante um regime de cooperação solidária entre os entes federados, sob a coordenação do Ministério da Educação. O certo é que, como salientou Abicalil,

a tendência de pulverização de iniciativas concorrentes entre estado e Municípios coloca em risco a unidade da educação básica duramente conquistada depois de décadas a fio de lutas de setores populares e civis. O papel da construção hegemônica da iniciativa pública não pode ser desperdiçado (ABICALIL, 2014, p. 73).

Nos últimos anos, Consed e Undime têm procurado maior harmonização em suas ações. São dois colegiados integrados por dirigentes estaduais e municipais de educação que se reúnem frequentemente com o Ministério da Educação para a análise tanto de políticas pedagógicas quanto da política de financiamento. Importa também sublinhar o crescente dinamismo das Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal que, por intermédio de audiências públicas e discussão de projetos de lei, abriram espaços importantes para a análise dos problemas educacionais, tanto na discussão das pendências e fissuras existentes, quanto na apresentação e defesa de projetos em prol da melhoria da educação. A criação do FUNDEF, depois transformado em FUNDEB, configurou-se como uma das mais importantes políticas de articulação entre os entes federados. No entanto, revela-se ainda insuficiente face aos desafios existentes, que demandam políticas de financiamento mais equitativas. Daí a necessidade de um federalismo fiscal que proporcione maior igualdade entre os entes para a formulação e execução das políticas de educação. A questão das desigualdades regionais está na origem da construção do federalismo do país.

A Conae fortaleceu-se como importante ator da educação nacional, desempenhando papel preponderante na elaboração do Plano Nacional de Educação como porta voz dos educadores do país. A partir de 2010, a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação passou a ser pauta permanente da Conferência Brasileira de Educação (Conae), espaço criado pelo Governo com vistas à obtenção de consensos com legitimidade pública das questões prioritárias da educação.

A partir de uma Conferência realizada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em 2013, um grupo de educadores elaborou proposta de uma agenda para a construção coletiva que encerra pontos importantes para a organização de um sistema nacional de educação numa República Federativa. Tais educadores defendem que, longe de uma superestrutura ou de um modelo único, é necessário impor-se um conjunto de normas de cooperação federativa com vistas à articulação e à coordenação de políticas, respeitando responsabilidades e peculiaridades. Contudo, isso deve ser feito compartilhando objetivos comuns de qualidade social da educação, com equidade. Trata-se, a rigor, de construção coletiva de um pacto federativo no campo da educação, com responsabilidades próprias, comuns e complementares. O pacto federativo deveria presidir a organização dos sistemas de ensino de forma vinculada, tendo na interdependência a sua sustentabilidade.

O Plano Nacional de Educação, proposto por essa instância de debates, contou com a participação de aproximadamente 3.500 delegados oriundos das diversas regiões do país. O PNE 2014-2024 foi democraticamente debatido no Congresso Nacional, pela Câmara e pelo Senado, e convertido na Lei nº 13005/2014. Constitui um avanço para a concretização da doutrina federativa prevista pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional, de 1932, de modo a permitir gradualmente a consolidação de uma política de estado com equidade e qualidade. Entre os pontos altos dessa proposta de agenda de construção do sistema nacional de educação, destaca-se como inadiável concretizar o estatuto da interdependência entre os entes federados, seguido pela divisão de responsabilidades que considere o contexto social, econômico e cultural de cada ente. Um dos grandes desafios das políticas de desenvolvimento do país são as acentuadas diferenças regionais.

Em decorrência da maior lucidez do país em relação à importância da educação, nos últimos anos surgiram novas entidades patrocinadas pelo setor empresarial com o objetivo de contribuir com a política nacional, seja por intermédio de debates públicos ou mesmo de financiamento de projetos. Entre esses atores podem ser citados o movimento Todos pela Educação, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Itaú, a Fundação Roberto Marinho e a Fundação Lemann, entre outros. Fontdevila e Verger (2019) compreendem que as

corporações são atores no cenário contemporâneo das políticas educacionais no Brasil quando estabelecem coalisões formais com o Estado.

Esse conjunto de atores, de que lembramos apenas os principais, manifestam-se criticamente sob diferentes olhares e perspectivas e procuram manter frequente interlocução com o Ministério da Educação e ainda atuar junto ao Congresso Nacional na tramitação de projetos, como, a título de exemplo, durante as discussões do Plano Nacional de Educação. De modo geral, nas pautas da maioria desses atores se faz presente o impasse histórico do federalismo educacional, sublinhando a urgência de regulamentação do regime de cooperação, com melhor distribuição de responsabilidades, ampliação e distribuição mais justas de recursos.

A Constituição de 1988 institui em seu Capítulo IV, artigos 127 a 135, instituições como elementos essenciais à justiça no país, como é o caso do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e da Advocacia Privada. Pelo seu protagonismo mais relevante quanto à efetividade e garantia ao direito à educação, elegeu-se a compreensão da atuação do Ministério Público no âmbito dessa discussão sobre novos atores no cenário educacional brasileiro, sobretudo por sua atuação nas questões de judicialização do direito à educação (XIMENES; SILVEIRA, 2017).

O Poder Executivo, cuja incumbência é organizar o sistema educacional brasileiro de acordo com a Constituição Federal de 1988, constata dificuldades em torno de um sistema nacional. Surgem os órgãos do Poder Judiciário com cobranças sobre a efetividade e exigibilidade do direito social à educação, que por meio dos operadores de Justiça se debatem a quem cobrar tal efetivação: ao município, estado ou à União. O papel do órgão intitulado Ministério Público foi definido pela Constituição Federal de 1988 como elemento essencial à justiça e como órgão de defesa e garantia da efetividade do direito à educação no país, com incursões nessa arena educacional. Esse papel é distinto do papel do Poder Executivo e do Poder Legislativo, sendo que esse último atua, mais especificamente, por meio do mapeamento dos embates e dos projetos em tramitação referentes à Lei de Responsabilidade Educacional em debate no Congresso Nacional. Segundo Martins (2011), “embora a educação seja uma política pública que deve discutir permanentemente seu financiamento, é muito raro, infelizmente, que autoridades da área econômica compareçam às comissões parlamentares cujo tema seja a educação” (p. 264).

O Ministério Público promove uma ação de garantia e de defesa do direito à educação. Isso tem revelado, de forma crescente, conflitos e impasses, muitos decorrentes da falta de definições mais precisas das competências privativas e das competências compartilhadas dos

entes federados. Segundo Damasco (2008), mesmo tendo conhecimento de que o Ministério Público não faz parte do Poder Judiciário, percebe-se a existência de dúvidas por parte dos cidadãos quanto à sua localização na estrutura do Estado brasileiro. A organização do Ministério Público é feita em níveis de atribuição e em correspondência com a divisão de competências do Poder Judiciário. No Brasil, o fato de o Ministério Público estar muitas vezes está situado, fisicamente, nas dependências dos Fóruns, no próprio Poder Judiciário, dificulta a compreensão dos cidadãos de que esse órgão não pertence a esse Poder.

A ampliação da atuação do Ministério Público, principalmente no que tange aos interesses sociais e individuais homogêneos, consolidou o papel do *parquet* como o defensor da sociedade. Diversas leis, como a Lei da Ação Civil Pública, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Complementar do MP regula as atribuições do Ministério Público. Essas leis demonstram a participação da instituição como órgão que atua e procura garantir a ordem jurídica e democrática, ao invés de ser apenas o acusador penal ou defensor dos inválidos, ou dos interesses do rei. Conseqüentemente, houve um aumento de processos com a ampliação das funções do MP. Importante é refletir sobre a atuação dos integrantes do MP que, segundo Arantes, “têm apontado o próprio Estado, em especial os poderes políticos, como o principal responsável pelas mazelas da sociedade” (ARANTES, 1999, p. 92). Se cabe ao Ministério Público defender a sociedade, o autor afirma que sua luta principal será contra o próprio Estado. Mais de vinte anos após as reflexões de Arantes (1999), observa-se que esse cenário não mudou. Tem-se um Estado que se mostra debilitado diante das inúmeras constatações de violações do direito à educação no país, enrijecendo-se por meio de políticas educacionais que se distanciam de diversos debates históricos e coletivos.

Considerações finais

Refletir sobre os impactos das distorções e equívocos do federalismo brasileiro na atualidade recaem sobre o debate sobre o financiamento na educacional e o direito à educação. De uma atuação conjunta e contígua a uma superposição de poderes, conflitos e tensões, há impactos ressentidos de várias maneiras, tendo em vista que há uma descontinuidade de políticas educacionais e, por conseguinte, uma estagnação e paralisação na melhoria da qualidade do ensino.

Da ausência de planos estaduais de educação integrados entre estados e municípios e adequadamente planejados com a função supletiva de recursos da União, tal como previsto, gera-se uma perda de recursos, desperdícios e distorções de investimentos nas prioridades

para o país. Tais distorções, que se buscou apresentar ao longo de uma visão histórica sobre o federalismo na educação no Brasil e a presença de novos atores no cenário educacional brasileiro, somadas ao quadro de desigualdades regionais, fazem sobressair um poderoso impasse para a instauração da cooperação federativa.

Aponta-se para a necessidade de uma reforma tributária, cujos obstáculos políticos não são desprezíveis. Atente-se que a construção de cenários harmonizadores da política educacional passa necessariamente pela instauração de um federalismo fiscal que proporcione mais justiça distributiva e mecanismos permanentes de coordenação e discussão. Por essa via, certamente os conflitos de competências entre os poderes poderão ser atenuados de forma a abrir espaços para a cooperação federativa, com repercussões positivas na melhoria do ensino.

O que predomina no Brasil é ainda um federalismo hegemônico e assimétrico que se caracteriza por diferenças acentuadas da qualidade do ensino entre as diversas regiões e dentro das próprias unidades federadas, com diferenças significativas entre estudantes matriculados na escola municipal, na estadual e em escolas federais. Certamente a ideia de um Sistema Nacional de Educação que constitui aspiração histórica de boa parte dos educadores do país poderia avançar com vistas a assegurar padrões mínimos de justiça tributária.

O cerne da questão é o debate de como encontrar a equidade em um país de dimensões continentais como esse, evitando que se rompam os laços, sem o conflito da norma ou o estabelecimento de uma sociedade em que estar sem normas é regra. Por último, importa salientar que a luta por um federalismo cooperativo na educação depende em boa parte do mundo político, pois a progressiva evolução de um federalismo hegemônico para um federalismo que contribua para a redução das desigualdades regionais passa necessariamente por decisões políticas que só um legítimo pacto federativo terá condições de viabilizar.

AGRADECIMENTOS: À pesquisadora Wivian Weller pelo convite para integrar o projeto aprovado pela FAP e CNPq: FAP/DF Edital N. 03/2016 e CNPq Chamada Universal N. 01/2016. (FAP: Processo N. 0193.001302/2016 - CNPq: Processo N. 4311233/2016-3), que propiciou o convite de Marcelo Parreira do Amaral para a reflexão sobre o federalismo na educação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. *In*: CUNHA, C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. **O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC-SASE-UNESCO, 2014.
- ABRUCIO, F. L. Entrevista. *In*: CUNHA, C.; RIBEIRO, O.C.; MELO, M. A. F. **Educação nacional: o que pensam políticos, especialistas e dirigentes**. Brasília, DF: Cátedra Unesco UCB- Liber Livro, 2017.
- ARANTES, R. B. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- AZEVEDO, F. **A educação entre dois mundos**. São Paulo: Melhoramentos, 1958.
- BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Coleção Leis do Império. *In*: LIMA, L. O. **Estórias da educação no Brasil**. Brasília: Editora Brasília, 1974.
- BRASIL. **Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2001.
- CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. (Org.). **Todas as constituições do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1976.
- CARVALHO, J. M. A vida política. *In*: CARVALHO, J. M. (Coord.). **A construção nacional: 1830-1889**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- COSTA, C. **Contribuição à história das ideias no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- CUNHA, C. **Educação e autoritarismo no Estado Novo**. São Paulo: Cortez Editora, 1981.
- CUNHA, C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC-SASE-UNESCO, 2014.
- CUNHA, F. W. **Direito político brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- DAMASCO, D. G. B. **O direito à educação: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007**. 2008. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.
- FAORO, R. **Os donos do poder**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1977. v. 2.
- FONTDEVILA, C.; VERGER, A. The Political Turn of Corporate Influence in Education: A Synthesis of Main Policy Reform Strategies. *In*: AMARAL, M. P.; STEINER-KHAMSI, G.; THOMPSON, C. (Eds.). **Researching the Global Education Industry Commodification: the Market and Business Involvement**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. 2019. p. 47-68.

MANIFESTO REPUBLICANO. 1870. Disponível em <https://vdocuments.site/manifesto-republicano-de-1870.html>. Acesso em: maio 2019.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus Editoram, 1997.

MARTINS, P. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. Coedição Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB (Coleção Políticas Públicas de Educação. Org. Célio da Cunha, José Vieira de Sousa e Maria Abádia da Silva).

MATTOS, H. A vida política. *In*: SCHWARCZ, L. M. **A abertura para o mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SADLER, M. How far can we learn anything of practical value from the study off foreign systems of education? *In*: HANS, N. **Educação comparada** (5-6). São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1972.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SODRÉ, N. W. **Formação histórica do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

TELLES, V. S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** 3. reimp. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2006.

TORRES, J. C. de O. **Formação do federalismo brasileiro**. São Paulo: Editora Nacional, 1961. (Coleção Brasileira)

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. D. Judicialização da educação: riscos e recomendações. *In*: CRUZ, P.; MONTEIRO, L.; FALZETTA, R. **Reflexões Sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017. p. 79-84

TEIXEIRA, A. Meia vitória, mas vitória. **Diário de Pernambuco**. Recife, 13 abr. 1962. <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/meiamas.html>. Disponível em: maio 2019.

VILLALOBOS, J. E. R. **Diretrizes e Bases da Educação**. Ensino e Liberdade. São Paulo: Pioneira, 1969.

Como referenciar este artigo

CUNHA, C.; DAMASCO, D. G. B. Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional, **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16i1.13580>

Submetido em: 16/04/2020

Revisões requeridas: 21/07/2020

Aprovado em: 30/08/2020

Publicado em: 02/01/2021