

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PETRÓPOLIS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Rafaela Cristina Krimberg Pena

Petrópolis

2012

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PETRÓPOLIS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Católica de Petrópolis como  
requisito parcial para conclusão do Curso de Direito.

RAFAELA CRISTINA KRIMBERG PENA

Professor Orientador  
Júlio Francisco Pesenti Ramos

Petrópolis  
2012



*À Casa Escola Três Ursinhos,  
que me ensinou e inspirou no trabalho com a educação.*

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é apresentar aspectos do federalismo cooperativo relacionados à educação, adotados pela nossa Constituição Federal. Neste sentido, a base adotada para a elaboração do referido trabalho foi avaliar a historicidade do Estado Federal, a fim de revelar a evolução do federalismo no Brasil; analisar a atual organização político-administrativa do estado federal brasileiro, a repartição de competências e sua influência no campo de atuação do Poder Público no que se refere à área educacional. Além disso, foram apresentadas as origens do ensino brasileiro e suas recentes características. Por fim, o trabalho busca o aperfeiçoamento do modelo educacional a partir da dinâmica federativa brasileira, pois sendo a educação um direito fundamental, é dever do Estado garanti-la universal e qualitativamente a todos os seus cidadãos, por meio de boas políticas públicas.

**Palavras-chave:** educação, federalismo, políticas públicas.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AI – Ato Institucional

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

E.U.A. – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES – Programa de Financiamento Estudantil

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

PCN – Plano Curricular Nacional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PROUNI – Programa Universidade para Todos

REUNE – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UNE – União Nacional dos Estudantes

## **SUMÁRIO**

<b>I – Introdução</b>	<b>08</b>
<b>1. O Estado Federal</b>	
1.1 Conceito	09
1.1.1 Modalidades de Federalismo	10
1.2 Origem	11
1.3 O Federalismo no Brasil	12
<b>2. A Educação</b>	
2.1 O Atendimento da Educação no Brasil	19
2.1.1 Resgate Histórico	19
2.1.2 A Primeira LDB	30
2.1.3 A Educação Durante o Regime Militar	32
2.1.4 A Redemocratização e a Educação	34
2.1.5 A LDBEN e a Recente Trajetória da Política Educacional	35
<b>3. O Federalismo e a Educação na Constituição de 1988</b>	
3.1 A Educação na Constituição Federal de 1988	38
3.2 Aspectos do Federalismo Aplicados na Educação	41
<b>II – Conclusão</b>	<b>44</b>

## I - Introdução

Como forma de organização político-administrativa, o Brasil adota o regime Federalista e este é um fato gerador da descentralização do poder, isso porque existe a repartição de competências entre a União, Distrito Federal, Estados-membros e Municípios, todos os entes que compõem a federação<sup>1</sup>.

A educação, como Direito Fundamental de natureza social, é um direito de todos e dever do Estado e da família<sup>2</sup>. E interligada com a forma de organização estatal, a educação vincula o Poder Público a um papel de grande importância dentro da sociedade, que é garantir este direito a todos os cidadãos e atuar positivamente através de todos os entes da Federação de forma que haja a integração de todos os Sistemas de Ensino<sup>3</sup>.

A Carta Magna de 1988 adotou o Estado Federal caracterizado pelo federalismo cooperativo, que visa a ação coordenada e integrada de todos os entes federativos para garantir determinados direitos e dividir determinadas funções em vários campos de atuação, inclusive no campo educacional. Por isso, estes entes têm competência legislativa suplementar; cabe a eles criar políticas públicas adequadas às demandas de suas localidades, exercendo assim, o papel de atores na oferta da educação básica no país.

Assim, nota-se que a Constituição prevê que o equilíbrio do pacto federativo só se dá por meio da repartição de competências e externa em seu texto a necessidade de uma ação integrada de todos os sistemas para garantir o direito à educação, por isso o direito educacional assume peculiaridades diversas dentro do campo de atuação dos entes que compõem a República Federativa do Brasil, através dos seus Sistemas de Ensino.

Nesse contexto, o que se busca avaliar é o aperfeiçoamento da educação diante da dinâmica governamental e do regime de colaboração entre os Estados, para que haja a garantia e oferta de um padrão básico, universal e completo de educação.

---

<sup>1</sup> Nos termos dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> Art. 205, CF/88

<sup>3</sup> São os Sistemas de Ensino que definem e orientam o processo educativo. Do ponto de vista da entidade administrativa, o Sistema de Ensino pode ser classificado em Federal, Estadual, Municipal e particular.

## 1. O Estado Federal

### 1.1. Conceito

O que diferencia um Estado unitário de um Estado federal é a forma de distribuição da autoridade política. O Estado unitário tem centralização político-administrativa, pois o estado é uno; embora possa ser subdividido em regiões, províncias ou departamentos, não há plena distribuição do poder - os órgãos locais têm competência restrita. Já o Estado federal é subdividido por entes federados que gozam de autonomia, mas que estão unidos por uma Constituição de amplitude nacional.

A palavra Federação se origina do termo latino *foedus-eris*, que significa pacto, aliança. A Federação é a aliança de entidades territoriais autônomas que formam o Estado Federal. O Federalismo tem duas fontes de direito público, isto é, compõe-se de um conjunto de normas centrais, válidas para o território inteiro - a Constituição Federal - e permite que seus estados-membros possuam uma constituição com normas válidas apenas em sua localidade.

Para Kelsen (2000, p. 453), o *Estado componente possui certa medida de autonomia constitucional*, ou seja, o órgão legislativo de cada ente tem competência em matérias referentes à constituição dessa comunidade, *de modo que modificações nas constituições dos Estados componentes podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes*. Diz ainda, que esta *autonomia dos Estados componentes também é limitada*; isso quer dizer que, estes Estados são obrigados por princípios constitucionais da Constituição Federal.

A forma de governo federativa pode ser monárquica ou republicana, e no último caso, *corresponder, mais ou menos, aos princípios democráticos (ibid., p. 456)*. O governo pode ser individual ou colegiado e o chefe de Estado deve ser escolhido pelo povo ou pelo órgão legislativo. Para administrar cada Estado-membro deve existir um subgoverno.

Diante dessa elucidação, a característica do Estado Federal é fator determinante para gerar descentralização política, jurídica e social. A essência da forma federativa de Estado está

na síntese de uma Ordem Jurídica Geral, no caso do Brasil temos como exemplo a União, com as diversas atividades advindas de uma Ordem Jurídica Parcial, que se verifica com o poder emanado pelos Estados-membros e Municípios. E é nessa dinâmica das relações intergovernamentais e na definição das competências de cada ente-federativo que é possível definir o modelo federativo utilizado em cada país.

### **1.1.1 Modalidades de Federalismo**

O caminho para o aperfeiçoamento do federalismo, em qualquer de suas modalidades, é sempre o da repartição de poderes e competência entre seus entes, pois a centralização é característica de regimes ditatoriais e antidemocráticos.

Quando se estuda o federalismo, é importante notar que os fundamentos sobre os quais este nasce em cada nação, são diferentes. Isso porque cada Estado tem um processo histórico peculiar e isso acaba por determinar o tipo de federação desenvolvida em sua jurisdição.

Portanto, não é necessário que o Estado tenha todas as características de um Estado Federal para ser considerado como tal, é necessário que haja, apenas, uma autonomia mínima dos entes que o compõe, e isso se dá por meio da repartição de competências. E é através da análise da repartição de competências que se verifica o grau de centralização ou descentralização de um Estado.

A doutrina distingue o federalismo em: Federalismo Centrípeto, Federalismo Centrífugo e Federalismo Cooperativo.

No Federalismo Centrípeto há um fortalecimento da União em que na relação concentração-difusão do poder predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Ocorreu no Brasil durante o Governo Provisório (1930-1934) e nos Regimes Ditatoriais.

Já no Federalismo Centrífugo ocorre a sobreposição do poder do Estado Membro, que tem grande autonomia, ao da União. Pode-se dizer que tal tipo ocorreu durante a Velha República, especialmente quando no Brasil imperava a “República do Café com Leite”.

E, por fim, o Federalismo Cooperativo que nas palavras de Reinhold Zippelius (1997, p. 512) é *aquele que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos emanados pelo poder central.*

Esta modalidade de Federalismo surgiu através da política do Estado de Bem-Estar Social, após a crise de 1929. Sua principal característica é estabelecer laços de colaboração e um equilíbrio de poderes entre União e Estados-Membros. Nele, existe a distribuição de múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi utilizado na Carta Magna de 1934, de 1946 e é o forte registro jurídico de nossa atual Constituição Federal.

## 1.2 Origem

É muito comum atribuir o surgimento do federalismo à Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. De fato, ela foi a primeira a institucionalizar esta forma de governo, porém na doutrina do Estado Federal, o federalismo foi celebrado pela primeira vez por três cantões suíços da Confederação Helvética, através da Carta Federal de 1291 que é considerada tradicionalmente o documento de fundação da Confederação.

Na história dos Estados Unidos, constatou-se o federalismo, como foi dito, a partir da Constituição 1787. Essa Constituição nasceu da necessidade de supressão aos *Articles of Confederation*, que surgiram quando as treze colônias tiveram que se unir, após a libertação da colonização inglesa, em 1777. Esses artigos foram capazes de preservar a independência e permitir a emancipação da metrópole.

A princípio, a independência foi institucionalizada na forma de uma Confederação, visando a união perpétua entre os Estados, porém os *Articles of Confederation* também os dava direito de secessão. Mas os Estados não atingiram, através da Confederação, os objetivos que almejavam, isto é, eles não conseguiram estabilidade, pois havia grande

divergência de ideias políticas e na forma como cada um deveria governar, visto suas diferenças geográficas, populacionais e tradicionais. E nessa época, ainda existia a grande rivalidade entre os Estados do Norte e do Sul, que resultou em governos secessionistas.

Entre inúmeras razões, sendo a principal delas o desprezo dos Estados para com as suas autoridades, a Confederação estava à beira do insucesso. Então, iniciou-se uma grande discussão acerca de seu sentido e finalidade e em maio e setembro de 1787 foram celebradas duas reuniões, que ficaram conhecidas como Convenção da Filadélfia e que tinham o objetivo de resolver o problema da política estadunidense.

Foi na segunda reunião da Convenção da Filadélfia, em 17 de setembro de 1787, que foi assinada a Constituição dos Estados Unidos da América. Entre as principais características dessa Constituição, além da institucionalização do federalismo, destacou-se a autonomia legislativa dos estados-membros em relação às suas Constituições, que teria como preceito principal o respeito aos fundamentos e princípios da República e da forma federativa.

Mais uma vez, Kelsen (2000, p. 461) explica que só é possível reconhecer um Estado Federal pelo conteúdo de sua constituição positiva concreta, no caso de a essência do Estado Federal ser concebida com um grau particular e uma forma específica de descentralização, sendo seu modo de criação irrelevante.

### **1.3 O Federalismo no Brasil**

O Brasil tem vocação para o federalismo. Motivos como extensão territorial, formas de colonização e vasta diversidade cultural explicam tal afirmação e devido a estes fatores somos encaminhados naturalmente para a descentralização.

O Federalismo brasileiro, apesar de ter se inspirado no modelo norte-americano, não nasceu aqui como lá: da concessão de estados anteriormente soberanos para formarem um Estado uno; no Brasil, as divisões territoriais (colônias) gozavam de alguma autonomia, mas deveriam cumprir as exigências da Coroa (metrópole).

Em 1534, o Brasil fez sua primeira divisão administrativa e surgiram as Capitanias Hereditárias, as quais, depois foram elevadas à categoria de Províncias.

Em 1834, foi garantida autonomia às Províncias através da edição da Lei Geral nº 16, o Ato Adicional. Esta lei gerou mudanças que afetaram diretamente as diretrizes da Constituição Federal de 1824. O Ato Adicional aprovou uma série de mudanças dentre as quais constavam: a eliminação da Regência Trina e a escolha de apenas um representante para ocupar o cargo regencial; autorizou também, a construção de uma Assembléia Legislativa em cada Província, aumentando a legitimidade e autonomia de suas decisões e possibilitando que seus governantes criassem impostos, controlassem as finanças e determinassem os membros do funcionalismo público. A votação do Ato Adicional foi feita por meio de eleição direta e voto censitário, mas essa manifestação foi marcada por fraudes denunciadas em várias regiões do território nacional.

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, nosso país passou a chamar-se Estados Unidos do Brasil. Neste dia, Marechal Deodoro da Fonseca assinou o Decreto nº 01, que dizia: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa”<sup>4</sup>. Isso significava que a partir daquela data as antigas Províncias se uniriam para formar Estados que governariam de maneira autônoma, porém, este poder de autogoverno seria limitado pela União.

Faz-se oportuno dizer que este fato foi um marco na história brasileira, uma vez que toda a estrutura organizacional do país estava sendo modificada, e ainda, que toda a modificação era inspirada no modelo norte-americano.

Devido à imaturidade dos novos Estados, a dinâmica governamental instalada não estava sendo bem compreendida. Foi por isso que São Paulo e Minas Gerais, as províncias mais desenvolvidas em termos econômicos, que lideravam na produção de café e leite e

---

<sup>4</sup>Decreto Lei nº01/1889, art 1º.

apoiavam o regime republicano, uniram-se para controlar todo o cenário político brasileiro da época, esse período ficou conhecido como a República do Café com Leite (1898-1930)<sup>5</sup>.

Em 1891, foi estabelecida uma nova Constituição, a primeira republicana, que vigorou ao longo de toda a República Velha. Começou a ser elaborada em 1890 e foi promulgada em fevereiro de 1891. Redigida principalmente por Rui Barbosa e Prudente de Moraes, que mesmo antes da escolha dos integrantes da Assembléia, já haviam elaborado um texto constitucional e por isso, foram necessários apenas três meses para discutir a nova Constituição.

Por meio dessa nova Carta, nascia um novo Brasil. Seu texto trazia grandes modificações, a primeira delas foi a eliminação do regime *quadripartite*, composto pelos poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e Moderador, para seguirmos a doutrina *tripartite* de Montesquieu. Como sistema de governo foi adotada a República Federalista e, ainda, o regime presidencialista, o voto direto para a escolha de representantes dos Municípios, Estados (Presidente Estadual) e da Federação, além dos Deputados e Senadores. Foi dada autonomia aos Estados para que pudessem tomar medidas próprias nos setores jurídico, fiscal e econômico. Foi nessa época que tivemos a separação do Estado e da Igreja.

O sistema eleitoral dava direito ao voto masculino e aberto. Aqueles que tivessem idade igual ou superior a 21 anos e que fossem alfabetizados, poderiam votar. Estar alfabetizado era requisito já que nessa época apenas 10% da população estaria apta à prática da cidadania.

Assim, percebe-se que a democracia instalada no país não era, na verdade, uma ampliação ao direito de participação política do cidadão. O modelo democrático, garantido pela Constituição, facilitou o controle das instituições políticas nacionais. Dessa forma, o que seria visto posteriormente era o predomínio das oligarquias.

---

<sup>5</sup>Via de regra, em um regime Federalista os tributos recolhidos pelos Estados-Membros são repassados ao Governo Federal para serem redistribuídos proporcionalmente entre os demais Estados. Porém, na época da República do Café com Leite, aqueles Estados que encabeçavam o poder eram isentos de realizar o repasse dos impostos e por serem os detentores da maior parte do dinheiro brasileiro, isso gerou problemas que até hoje são sentidos no Brasil. Tal situação foi o marco decisivo para o empobrecimento das regiões Norte e Nordeste, pois essa situação aumentou demasiadamente o número de trabalhadores que migraram para a região sudeste em busca de melhores condições de vida, e isso acabou comprometendo a distribuição populacional e de renda no Brasil.

Com a eclosão da Revolução de 1930, uma nova fase na história constitucional brasileira estava sendo marcada. A hegemonia coronelista foi quebrada, ela se perfazia no cenário nacional com o controle da política do “Café com Leite”, principalmente através de São Paulo e Minas Gerais. Escreve Edgard Carone (1976, p. 161) que *pela primeira vez na nossa história, as oligarquias agrárias compartilham do poder com a classe média.*

Percebe-se também uma mudança no cenário do federalismo brasileiro, abandonando o federalismo centrífugo, que é caracterizado pela clássica sobreposição do poder dos Estados-membros ao poder do Governo Federal, que ao longo de toda a República Velha perdeu forças para os Presidentes dos Estados, para mostrar sinais de um federalismo centrífugo.

Como resultado das aspirações manifestadas na Revolução de 1930 e da pressão exercida pela Revolução Constitucionalista de 1932, havia um clamor direto por uma nova Carta, pois Getúlio Vargas havia revogado a Constituição de 1891 e governava por meio Decretos-Leis, ou seja, estávamos sob um Governo Provisório.

Em 1933, Getúlio Vargas nomeou a Comissão do Itamaraty, responsável pelo anteprojeto da Constituição Federal. Em julho de 1934, inspirada na Constituição Alemã de 1919<sup>6</sup>, foi promulgada a nova Constituição Federal, que também se assemelhava a de 1891 por manter os pilares básicos da composição do Estado brasileiro. O Brasil continuava sendo uma República Federativa, mas havia notada supremacia da União na organização político-administrativa do país e os Estados gozavam de uma autonomia relativa.

Nesse diapasão, Fernanda Dias Menezes de 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.*

A existência de nossa segunda Constituição republicana foi muito curta, mas foi capaz de introduzir uma nova ordem econômica e social à família, educação e cultura. Em seus 187

---

<sup>6</sup>Paulo Bonavides caracteriza a evolução constitucional brasileira em três fases históricas, identificadas através dos valores políticos, jurídicos e ideológicos que influenciaram na caracterização formal das instituições: A primeira, vinculada ao modelo constitucional francês e inglês do século XIX; a segunda, representando já uma ruptura, atada ao modelo norte-americano e, finalmente, a terceira, em que se percebe, com toda a evidência, a presença de traços fundamentais presos ao constitucionalismo alemão do corrente século.

artigos trazia diferentes inovações, como: a Justiça do Trabalho, salário mínimo, a proibição do trabalho infantil, a jornada de trabalho de 8 horas, férias remuneradas, descanso semanal, voto feminino, obrigatório a partir do 18 anos e secreto, mandado de segurança e ação popular. Essa Constituição sofreu três emendas destinadas a reforçar a segurança do Estado e as atribuições do Poder Executivo, para coibir movimentos subversivos das instituições políticas e sociais.

Apesar dessas mudanças, que beneficiaram grande parte da população, a Constituição vigorou durante um ano apenas. Em 1935, com a tentativa de golpe, idealizada por grupos de esquerda, o Presidente da República declarou estado de emergência e de sítio e voltou a administrar o país por meio de decreto-lei.

Em novembro de 1937, com a Constituição Polaca, o presidente Getúlio Vargas dá o golpe de estado e implanta a ditadura do Estado Novo. A nova Carta Magna, segundo Pontes de Miranda (1938, p. 13), *é uma filha da Constituição de 1934*. Em síntese, a Constituição de 1937 foi a primeira autoritária que o Brasil teve. Ela fortaleceu o poder nas mãos do chefe supremo do Poder Executivo, atribuindo a ele 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, que atenta contra o Federalismo.

Também instituiu a pena de morte, suprimiu a liberdade de imprensa e os partidos políticos, anulou a independência dos poderes Legislativo e Judiciário, restringiu as prerrogativas do Congresso Nacional, previu prisão e exílio aos opositores do governo e eleição indireta para Presidente da República, com mandato de seis anos.

Em 18 de setembro de 1946 foi promulgada uma nova Constituição Federal. Esta restaurou o regime constitucional fundado na Carta de 1934, com característica democrática e federativa. Foi promulgada de forma legal, após as deliberações de um Congresso recém eleito. Entre as medidas adotadas estão o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. Foi dada autonomia política aos Estados e autonomia administrativa aos Municípios, devolvida a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário e restabelecido seu equilíbrio. E ainda houve a restituição da eleição direta para Presidente da República, com mandato de cinco anos.

A Carta Constitucional de 1946 pode ser considerada uma das mais bem elaboradas desde que o Brasil se tornou uma República. Na avaliação de Francisco Bilac M. Pinto Filho (2002, p. 143), ela *reafirmou a cooperação entre União e Estados-membros, mas não perdeu a centralidade do Governo Federal, característica intrínseca do nosso federalismo*.

Quando os militares assumiram o poder, em 1964, tivemos uma série de Atos Institucionais, até que em janeiro de 1967 foi promulgada uma nova Constituição Federal.

A Carta de 1967, era autoritária e centralizadora, caminhava, indubitavelmente, no sentido de uma Ditadura. Sua política de segurança nacional tinha como objetivo combater os inimigos internos do regime. Sua redação conservava o Congresso Nacional, mas dominava o Poder Legislativo; mantinha a Federação, mas autorizava a intervenção nos Estados e Municípios e adotava a eleição indireta para Presidente da República.

Havia sucessivas emendas a esta Constituição, uma vez que os Atos Adicionais expedidos eram mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares e davam a eles poderes extra-constitucionais. O AI-5 deu aos militares poder absoluto, cuja consequência foi o fechamento do Congresso Nacional e, então, o rompimento com a ordem constitucional, instaurando a Ditadura Militar e a centralização absoluta do poder.

Depois disso, o país conheceria a nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, designando um novo Estado Federal na sua essência. Em novembro de 1985, foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte para elaborar o novo texto constitucional. Era preciso expressar a realidade brasileira que naquela época passava por um período de redemocratização - pós Ditadura Militar.

Promulgada em outubro de 1988, a Constituição Cidadã fez grandes modificações jurídico-institucionais no Brasil. Ampliou as liberdades civis, os direitos e garantias individuais. Trouxe o Município para a categoria de ente federado e definiu as áreas de atuação conjunta de todos os entes federativos na solução e desenvolvimento de políticas sociais e econômicas fundamentais para o país. Destacou o caráter de indissolubilidade dos entes federados, uma vez que à forma federativa do Brasil foi conferido o status de Cláusula Pétrea, que proíbe qualquer tendência de abolir a Federação ou de um de seus Estados-membros ou Municípios se separarem.

Na verdade, a Constituição de 1988, buscou implantar um regime federalista real e efetivo, onde não houvesse a centralização do poder político, mas pelo contrário, que visasse ações conjuntas para atender a população e todas as demandas da sociedade, apesar da hipertrofia da União, que recebeu uma enorme gama de competências. Nossa Constituição 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 à 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.

## **2.A Educação**

### **2.1. O Atendimento da Educação no Brasil**

Nossa história tem momentos de grandes oscilações ao longo da evolução da educação. Há pouco tempo que os governos perceberam que a educação é ferramenta indispensável para formar uma nação composta por cidadãos justos e capazes de responder positivamente às mudanças que ocorrem na sociedade moderna. A educação é a base do desenvolvimento econômico, político e social de um país. É o único instrumento capaz de diminuir as diferenças sociais e distribuir cultura. Mas o problema é complexo, pois hoje 3,5 milhões de crianças e jovens (4 a 17 anos)<sup>7</sup> ainda têm este direito negado. Esse resultado é reflexo de um passado marcado por disputas de interesses e ações articuladas para a garantia do poder.

#### **2.1.1 Resgate Histórico**

A história da educação brasileira sofreu rupturas marcantes e mudanças bruscas ao longo de sua evolução. A primeira grande mudança foi com a chegada dos portugueses ao Novo Mundo. Quando os colonizadores aportaram nas terras brasileiras, encontraram um povo com organização, língua e cultura própria, no entanto, era preciso se comunicar com este povo, pois de outra forma, os portugueses não teriam acesso às riquezas brasileiras. Foi assim que a Língua Portuguesa passou a ser um elemento imprescindível nas relações sociais.

A Companhia de Jesus veio para o Brasil em 1549, com um fim missionário: evangelizar os índios. Mas além de evangelizar, os jesuítas tornaram-se responsáveis por alfabetizá-los. Eles tentavam desviar os índios do interesse dos colonizadores, pois dessa forma virariam escravos, os jesuítas, então, criaram as missões no interior do território.

---

<sup>7</sup> Segundo Pnad (2011).

Nessas missões, os índios passavam pelo processo de catequização e também eram orientados ao trabalho agrícola, que garantia aos jesuítas uma de suas fontes de renda.

Em 1599 foi consolidada a Pedagogia dos Jesuítas que tinha seu método baseado na repetição, memorização e provas periódicas. Em relação à funcionalidade da educação implantada pelos padres jesuítas no Brasil, Romanelli (1998, p. 34) mostra a desconexão que existia entre o ensino e as práticas laborais, ou seja:

O ensino que os padres jesuítas ministravam era completamente alheio à realidade da vida da colônia. Desinteressado, destinado a dar cultura geral básica, sem a preocupação de qualificar para o trabalho, uniforme e neutro (do ponto de vista nacional, como Fernando de Azevedo), não podia, por isso mesmo, contribuir para modificações estruturais na vida social e econômica do Brasil, na época. Por outro lado, a instrução em si não representava grande coisa na construção da sociedade nascente. As atividades de produção não exigiam preparo, quer do ponto de vista de sua administração, quer do ponto de vista da mão-de-obra. O ensino, assim, foi conservado à margem, sem utilidade prática visível para uma economia fundada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo.

A presença dos jesuítas corroborava a ideia de que Deus era a única fonte de sabedoria e que dela viria a aceitação e subordinação aos poderes reais. Os jesuítas foram responsáveis pela fundação das primeiras instituições de ensino do Brasil. Os principais centros de exploração colonial contavam com colégios administrados por comunidades religiosas. A princípio, a educação objetivava uma pequena parcela da sociedade, os indígenas, mas naquela época a sociedade já havia começado a se mesclar.

A obra dos jesuítas se estendeu de Salvador ao Sul do Brasil e em 1570 já era composta por cinco escolas de instrução elementar. Depois, passaram a oferecer os cursos de Letras, Filosofia, considerados secundários e o curso de Teologia e Ciências Sagradas, de nível superior.

Suas atividades foram exercidas durante 210 anos, de 1549 a 1759 e por isso, a companhia religiosa contava com um expressivo montante de bens no Brasil. Suas ações se interromperam quando o Secretário de Estado do Reino, Marquês de Pombal, expulsou a egrégora do território Português. Nessa época, o Brasil sofreu sua primeira grande ruptura, pois no momento da expulsão, os jesuítas tinham 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários, além de seminários menores e escolas de primeiras letras instaladas em todas as comunidades que tinham casas da Companhia.

E se existia uma educação um pouco estruturada o que se viu depois da expulsão dos jesuítas foi o caos. A Reforma Pombalina prometeu fazer mudanças profundas na educação de todo o Império; no Brasil, foi a época de menor contribuição e até mesmo, de retrocesso da educação. O novo sistema de ensino era de má qualidade, os professores eram mal remunerados e pouco preparados para assumir suas funções.

A solução encontrada foi de prosseguir com os estudos através do modelo educacional dos jesuítas, adequando-o ao que era imposto pela corte. Essa situação mostrou que o Estado ainda não tinha capacidade de romper com a cultura imposta pela Igreja no Brasil e seguir com o pensamento de Estado Laico. A reforma contribuiu apenas para a formação da chamada Pedagogia Tradicional<sup>8</sup> e possibilitou o aparecimento de instituições de ensino privado.

No século XIX, depois da chegada da Família Real ao Brasil, a educação começou a tomar um novo rumo. Isso aconteceu porque a Corte precisava se estruturar para poder suportar a nova administração da Colônia. Dom João VI, então, fundou a Real Academia Naval e Academia Militar Real, ambas escolas militares, a Escola de Belas Artes, a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional. E surgiam os primeiros embriões da educação superior formal no Brasil: a Escola de Medicina do Rio de Janeiro e de Salvador, o curso de química, o curso de desenho técnico, a Escola de Serralheiros, mas esses cursos não eram ministrados em universidades, eram considerados, tão somente, cadeiras isoladas de ensino superior, que formavam profissionais para o governo imperial.

Com a forte crise econômica que dominava o Brasil nessa época, o governo se absteve em programar melhorias significativas no setor de ensino, pois a educação não estava nas prioridades do Estado naquele momento.

Em 1822 foi declarada a independência do Brasil e, em 1824, promulgada sua primeira Constituição. Essa Carta estabelecia um governo monárquico, hereditário, constitucional, que afirmava que “o império é a associação política de todos os cidadãos brasileiros”.

No que diz respeito à educação, o art. 179 foi responsável por instituir a “instrução primária e gratuita para todos os cidadãos” e a criação de escolas que tivessem em seu currículo o ensino das Ciências, Artes e Belas Artes.

---

<sup>8</sup> Não é certo identificar a Pedagogia Jesuítica com a Pedagogia Tradicional, mas não se pode negar também a influência daquela sobre esta.

Mesmo normatizando a preocupação com o nível de instrução de seus cidadãos, o Brasil estava longe de oferecer um ensino de qualidade. O acelerado crescimento populacional agravava ainda mais este quadro, justamente por não haver um número suficiente de escolas para a população e também faltavam recursos para as escolas que existiam, além de aprimoramento para os professores.

Em 1827, através da Lei Geral de 15 de outubro, o Imperador passou a responsabilidade pela educação primária para as províncias, notando que o Estado, sozinho, não conseguiria amparar todas as escolas brasileiras. E por isso, determinava que em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos houvesse as escolas de primeiras letras<sup>9</sup> que fossem necessárias.

Em seguida, em agosto de 1834, durante o Período Regencial, com a promulgação do Ato Adicional, a responsabilidade pela educação elementar também foi transferida para as províncias. Agora, elas deveriam se preocupar não só com a educação primária, como também com a educação secundária. E nesse enredo, entram os liceus, sementes do sistema público de ensino, que devido a ruptura com a Igreja, agora pertenciam ao Estado.

Em 1835, começaram a aparecer as primeiras escolas de ensino Normal, que tinham como objetivo preparar melhor o docente. Quanto ao ensino superior, tivemos alguns esforços de melhoria, como a criação do curso jurídico na condição de provisório e alguns projetos na área médica. Mas a falta de recursos impossibilitava a criação de redes escolares organizadas.

Devido ao pouco incentivo do governo, o número de desistência do ensino primário foi tão grande que o abandono às escolas se tornou comum. E nesse contexto, a iniciativa privada começou a atuar dando ênfase no trabalho com o ensino secundário, mas o acesso a tais escolas era privilégio daqueles que tinham nível socioeconômico elevado.

A partir de 1840, o crescimento da economia brasileira começava a se refletir na educação. O Estado criou a Inspeção Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte, que tinha como finalidade fiscalizar e orientar o ensino público e particular. Normas para a liberdade de ensino foram estabelecidas e um sistema de preparação para os docentes do ensino primário foi implementado. Houve reformulação nos estatutos dos colégios

---

<sup>9</sup> Escola de Primeiras Letras se refere ao Primeiro Segmento do Ensino Fundamental de hoje.

preparatórios e universalização dos livros utilizados para que se adequassem àqueles utilizados em escolas oficiais<sup>10</sup>.

Nesse processo de crescimento, a forte influência de partidos políticos e a atuação de homens notáveis, como Eusébio de Queirós, devem ser consideradas.

As escolas superiores brasileiras não eram muito valorizadas. Os brasileiros buscavam as universidades da Europa que se dedicavam mais à pesquisa científica, já que nossos cursos eram teóricos e não existia algum que se preocupasse com o ensino prático.

Em 1850, a Inglaterra pressionava o Brasil para extinguir o trabalho escravo, já que ele influenciava diretamente em seu mercado consumidor, que passava por um período de queda de preços e de venda. Por isso, em 04 de setembro do mesmo ano foi assinada, no Brasil, a lei que proibia o tráfico negreiro<sup>11</sup> e em seguida, em 1888, foi abolida a escravidão. Após esses acontecimentos, o país se tornava uma nação mais competitiva perante as demais nações independentes.

Não só a política, como também a educação brasileira da época estava recebendo influência estrangeira. França e Alemanha exportavam seus princípios e modelos educacionais que não se encaixavam na realidade do país e por isso, os resultados obtidos com estes modelos eram insatisfatórios. E os Estados Unidos, que também apresentaram um modelo educacional, utilizavam o sistema da didática doutrinária religiosa, caracterizado pelos ideais positivistas<sup>12</sup>. O Estado, nesse momento, não ditava uma doutrina para as escolas seguirem, elas eram autônomas, tinham liberdade de ensinar.

A educação passou a ser prioridade do Estado com a Proclamação da República, em 1889. O golpe de Estado transformou o país em uma república federalista, que unia todas as províncias pelos laços da federação, constituindo os Estados Unidos do Brasil<sup>13</sup>.

Com o aumento das responsabilidades assumidas pelo Poder Público, a educação foi o alvo para que o novo regime se consolidasse. Além disso, o nível de desenvolvimento da época exigia cidadãos preparados intelectualmente para ocupar cargos na administração

---

<sup>10</sup> Escolas oficiais são entidades públicas ou privadas autorizadas e reguladas pela União.

<sup>11</sup> Lei Eusébio de Queirós.

<sup>12</sup> O positivismo, filosofia desenvolvida por Augusto Comte, busca na valorização do método científico, a convergência entre ciência e moral.

<sup>13</sup> Art. 1º, Decreto nº 01/1889.

pública e também no setor privado e isso incentivava a população a concluir seus estudos e se especializar em áreas profissionais. A demanda por cursos secundários e superiores forçou a abertura de novas escolas, dessa forma, a sociedade pressionava por mudanças em todo o sistema educacional.

Quando a Constituição de 1891 foi promulgada, houve um intenso debate sobre a qualidade e oferta do ensino oficial. Os positivistas defendiam a desoficialização do ensino, afirmando que este atrelado ao Estado poderia constituir em uma religião oficial, sobretudo no ensino secundário e superior.

O texto constitucional refletia, portanto, as formulações das correntes liberais. Elas decidiram pela manutenção do ensino oficial, mas este não deveria ser visto como aquele do período imperial, onde a liberdade de ensino não poderia ultrapassar o que o catolicismo pregava.

A Constituição manteve, como já era tradição no Império, a responsabilidade exclusiva dos Estados pela educação primária, atribuindo-lhes ainda, a organização geral do ensino em suas órbitas e reservou à União a possibilidade de criar estabelecimentos de ensino secundário e superior em todo o território. Até 1892, cabia também à União a responsabilidade pela instrução no Distrito Federal<sup>14</sup>.

Benjamin Constant, ministro da Secretaria de Instrução Pública, Correios e Telégrafos (1890 a 1892) promoveu, então, a reforma da instrução primária e secundária do Distrito Federal, que passaria a servir de modelo para todo o país. A reforma constituiu na transformação do colégio D. Pedro II em Ginásio Nacional e na mudança de sua estrutura curricular, introduzindo o estudo de matérias como: Sociologia, Moral, Direito e Economia Política.

É evidente que a mudança curricular sofreu forte influência da classificação das ciências de Augusto Comte, mas essa adequação foi justificada pela manutenção da garantia do ensino oficial e laico.

No mandato de Marechal Hermes da Fonseca (1910 a 1914), tendo este aderido ao ideário positivista, viu-se a oportunidade de levar adiante a vontade de desoficialização do ensino. Mas essa possibilidade fracassou pela via parlamentar, então foi considerada a tentativa de viabilizá-la pelo Poder Executivo, com base no art. 3º, II, da Lei 2.356/1910, que

---

<sup>14</sup> Art. 35, III, IV e XXX, CF/1891.

autorizava o Presidente da República *a reformar a instrução superior e secundária, dando, sob conveniente fiscalização, sem privilégio de qualquer espécie.*

A liberdade de ensino e a penetração da ideia positivista no governo central são algumas mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 118/1910. Esta emenda atribuiu aos institutos de ensino superior personalidade jurídica e competência para administrar seus patrimônios, deu liberdade às instituições para organizarem os programas dos cursos que ministravam, exigindo apenas o exame de admissão para o ingresso nesses cursos.

Atribuiu também aos institutos de ensino secundário personalidade jurídica e o caráter prático e livre de seu ensino, libertando-o da condição de curso preparatório para o ensino superior.

A partir da EC nº 118 e da Lei 2.356/1910, ambas com maioria no Congresso, surgiu o Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911, denominado Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República.

Esse decreto é o primeiro documento que explicita a desoficialização do ensino público assumida pelo governo. O Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Rivadávia da Cunha Corrêa justifica a decisão tomada pelo Governo ressaltando a importância do ensino livre, que possibilita ao aluno a escolha de seus professores e garante a qualquer cidadão habilitado o direito de ensinar através do sistema e método que achar conveniente. A lei dava autonomia total às instituições em suas ações. Para Rivadávia, a completa desoficialização do ensino era o corolário fundamental da liberdade profissional, consagrada na Constituição da República.

De fato, a Constituição Federal de 1891, em seu art. 72, §24, garantia o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial e associado ao §12 garantia a livre manifestação do pensamento. No entanto, o Decreto de 1911 avançou na matéria das competências dos Estados.

Essa lei, ficou conhecida como Lei Rivadávia Corrêa e provocou a Reforma de mesmo nome, durou quatro anos e causou uma revolução em todo o sistema educacional. A desoficialização do ensino e a criação do exame de vestibular<sup>15</sup> para o ingresso no curso superior contribuíram para o aparecimento de muitas faculdades no setor privado; multiplicava-se o número de cursos feitos por correspondência. Na época, os diplomas, que

---

<sup>15</sup> Questionava-se a integridade desses exames.

foram substituídos pelos Certificados de Assistência e Aproveitamento, ficaram conhecidos como “certificados de sessenta mil réis”.

Os resultados dessa política foram a degradação do ensino secundário, já que eles não eram mais necessários para ingressar no curso superior; o aumento do número de estudantes em cursos superiores –o número de alunos ultrapassava as vagas oferecidas; e a queda da qualidade no mercado de trabalho.

A liberdade de ensino atribuída pela Lei Rivadávia deu aos Estados a oportunidade de estabelecer suas próprias faculdades<sup>16</sup>, diante do retrocesso da União; e esses estabelecimentos estavam imunes da fiscalização do Poder Central. Sobre a lei, comenta Nunes, (1962, p.96):

Contra o sistema tradicional vigente, insurgiu-se, de maneira violenta, o ministro Rivadávia Corrêa, com a Lei Orgânica de 1911. Levando o liberalismo político às últimas consequências, dentro do positivismo ortodoxo, resolveu retirar do Estado a interferência no setor educacional, estabelecendo o ensino livre. Sem as peias oficiais, poderia, julgava ele, o ensino desenvolver-se segundo as necessidades imediatas do Brasil.

A experiência que tivemos com a Lei Rivadávia mostrou que ante a inércia ou recuo do Estado em matéria de políticas públicas, abre um espaço para o crescimento de alguns setores sadios da sociedade, transformando estes serviços essenciais em serviços comuns, mercadorias negociáveis.

Em 1915, no governo de Wenceslau Braz (1914 a 1918) e diante do caos instalado na educação, foi autorizada pelo Congresso a revisão da Lei Orgânica, a fim de corrigir as falhas decorrentes da Reforma de Rivadávia. Nesse mesmo ano, o Presidente da República assinou o Decreto nº 11.530, conhecido como Reforma Carlos Maximiliano, que dentre outras competências, reorganizaria o ensino secundário e superior do país, retomando a centralização do poder educacional.

Considerada umas das reformas mais inteligentes realizadas durante a República Velha, a Reforma Maximiliana modificou o que era considerado inadequado e manteve as experiências proveitosas das reformas que a precederam. A reforma reorganizou o ensino secundário e trouxe, novamente, sua característica de preparatório para o ensino superior. Criou a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, resultado do

---

<sup>16</sup> Como por exemplo, as Faculdades de Manaus (1909), São Paulo (1911) e do Paraná (1912).

agrupamento da Escola Politécnica, da Faculdade de Medicina e de uma escola livre de Direito.

A iniciativa privada perdeu a plena liberdade da qual gozava e suas atividades e instituições voltaram a ser reguladas pelos institutos da concessão e da equiparação e fiscalizadas pelo Conselho Superior de Ensino.

As orientações definidas pelo Decreto 11.530 permaneceram vigentes durante dez anos e em 1925 outra reforma foi realizada: a Reforma João Luiz Alves, também conhecida como Lei Rocha Vaz<sup>17</sup>. O principal objetivo dessa lei era trazer a União para o rol de responsáveis pela educação primária e aprimorar todos os segmentos educacionais existentes. Outras medidas tomadas consistem na inclusão de cegos, surdos e menores abandonados, do sexo masculino, no ensino profissional. A Lei introduziu também a disciplina Moral e Cívica nos programas escolares do ensino secundário, criou o Departamento Nacional de Ensino e substituiu o Conselho Superior de Ensino pelo Conselho Nacional de Ensino.

Na década de trinta, surgiu no Brasil um movimento a favor da renovação educacional. Este movimento, que ganhou impulso com a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, defendia a universalização da escola pública, laica e gratuita. O movimento ficou conhecido na história brasileira como Escola Nova<sup>18</sup>.

A quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, também se refletiu na economia brasileira durante os anos 30. Este acontecimento provocou a brusca queda nas exportações de café, uma vez os Estados Unidos eram os principais compradores do produto. Dessa forma, o governo não era mais capaz de sustentar a República do Café com Leite e este fato somado a uma série de outras crises, pelas quais o país passava, culminou na Revolução de 1930.

A Revolução deu a Getúlio Vargas a posse da Presidência da República. Seu governo, no que se refere à educação, foi marcado por inúmeras iniciativas e adoção de políticas

---

<sup>17</sup> Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925.

<sup>18</sup> O movimento escola novista foi liderado por um grupo de notáveis educadores que incentivavam o desenvolvimento educacional para que este acompanhasse o crescimento social e econômico do país. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) foi o marco inaugural do movimento. Nele constavam os problemas que o sistema educacional enfrentava e defendia a ideia da organização de um plano geral de educação.

educacionais ora autoritárias, ora liberais. Na primeira fase (1930-1937) sancionou vários decretos que deram origem a Reforma Francisco Campos, criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública<sup>19</sup>, reformou o ensino secundário<sup>20</sup> e superior<sup>21</sup> e promulgou uma nova Constituição.

Para atrair o apoio do clero católico, Vargas suprimiu a ideia de ensino laico, dando abertura para a volta do ensino religioso nas escolas, principalmente no ensino primário. A reforma também provocou a divisão do ensino secundário em duas fases: a primeira, com duração de cinco anos, correspondia ao ensino ginásial e a segunda, com duração de dois anos, tinha caráter de especialização (pré-jurídico, pré-médico e pré-politécnico).

A Reforma ainda estabeleceu o currículo seriado, a frequência obrigatória (distanciando a ideia de ensino livre) e a exigência de habilitação do ciclo secundário para ingressar no ensino superior.

A Constituição Federal de 1934, apesar de seu curto tempo de vigência, trouxe significantes mudanças para a história nacional. Estabeleceu eleições livres, voto feminino e secreto, criou o Tribunal Eleitoral, Justiça do Trabalho, Previdência Social.

No plano educacional, a Constituição se inspirou nas ideias do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e reservou um capítulo inteiro para tratar desta matéria. Suas principais características foram: a declaração de que a educação é um direito de todos e que deveria ser ministrada pela família e pelo poder público, trazendo a ideia de centralização da educação, e a atribuição da competência privativa da União para elaborar as diretrizes e bases para a educação e o plano nacional de educação. Era dever da União, de acordo com a nova Constituição, manter e organizar nos Estados sistemas educativos apropriados que suprissem as carências e deficiências dos sistemas estaduais de ensino. E disciplinou, ainda, a questão do financiamento da educação, estabelecendo o valor mínimo de aplicação da renda resultante dos tributos no setor, sendo para a União e Municípios o valor mínimo de dez por cento e aos Estados e Distrito Federal, o valor mínimo de vinte por cento.

---

<sup>19</sup>O Ministério da Educação e Saúde Pública foi uma evolução do Conselho Nacional de Educação e entrou em vigor através do Decreto nº 19.850/1931.

<sup>20</sup> Decreto nº 19.890/1931 e Decreto nº 21.241/31.

<sup>21</sup> Decreto nº 19.851/1931.

Em 1937, diante da suposta ameaça comunista e recebendo o apoio militar, Getúlio Vargas implantou o Estado Novo e promulgou uma nova Constituição.

Nessa Constituição o espaço dedicado à educação e cultura foi mantido, mas não com a mesma redação. Logo no primeiro artigo do capítulo<sup>22</sup> está declarado o dever do Estado de *contribuir*, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento da Arte, Ciência e Ensino, favorecendo ou fundando instituições. A exigência de um Plano Nacional de Educação é descontinuada, mostrando que o que era um dever na Constituição de 34 se tornou uma ação supletiva na Carta de 1937.

A partir de 1942, o segundo Ministro da Educação do governo getulista, Gustavo Capanema, faz novas modificações no sistema de ensino através de Leis Orgânicas. O ministro promulgou a Lei Orgânica do Ensino Industrial, a lei que cria o SENAI, a Lei Orgânica do Ensino Secundário, do Ensino Primário, do Ensino Normal, a Lei Orgânica do Ensino Comercial, a lei que cria o SENAC e a Lei Orgânica do Ensino Agrícola<sup>23</sup>.

Em 1946, Eurico Gaspar Dutra promulga uma nova Carta Constitucional, inspirada no idealismo liberal e democrático. Além do seu capítulo dedicado à educação<sup>24</sup>, trouxe outros dispositivos referentes à matéria. Garantiu a liberdade cátedra<sup>25</sup>, estabeleceu a liberdade das ciências, das letras e das artes e retornou à competência do Estado o poder de legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional.

No período entre 1946 e 1964 muitas modificações aconteceram em prol da redemocratização e federalização do país. O governo federal se expandia no campo das políticas públicas, inclusive no combate às desigualdades sociais, mas pouco estava sendo feito pela educação até então. O crescimento industrial estava no auge devido às iniciativas

---

<sup>22</sup> Art. 128, CF/1937.

<sup>23</sup> Decreto-lei nº 4.073, de 30/01/42; decreto-lei nº 4.048, de 22/01/42; decreto-lei nº 4.244, de 09/4/42, decreto-lei nº 8.529, de 02/01/46; decreto-lei nº 8.530, de 02/01/1946; decreto-lei nº 6.141, de 28/12/1943; decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10/01/1946 e decreto-lei nº 9.613, de 20/08/1946, respectivamente.,

<sup>24</sup> Arts. 166 a 175, CF/46.

<sup>25</sup> Liberdade cátedra se refere ao pluralismo de ideias no ensino/aprendizagem.

tomadas no governo de Getúlio Vargas e os movimentos culturais faziam grandes realizações<sup>26</sup>.

Em 1961, o Presidente Jânio Quadros criou o Movimento de Educação de Base (MEB), através do Decreto nº 50.370<sup>27</sup>. O MEB era um movimento a favor da educação popular, que começou a partir de uma iniciativa da Igreja Católica apoiada pelo governo federal. O movimento atuou principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Em 1962, o Presidente João Goulart realizou algumas reformas de base e passou a incentivar a alfabetização de adultos. Paulo Freire<sup>28</sup> realizou a primeira experiência nessa área e devido ao sucesso e eficácia do método, foi aderido pelo sistema público.

O Centro Popular de Cultura (CPC) também foi um movimento voltado para a educação popular. Criado no governo de João Goulart, o movimento foi tão bem sucedido que produziu filmes, montou peças teatrais e gravou discos. Em 1964 encerrou suas atividades devido ao Golpe Militar, que já havia prendido artistas e intelectuais do movimento.

### **2.1.2 A Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação**

A Carta Constitucional de 1946 atribuía à União a competência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação<sup>29</sup> e para muitos, isso significava estabelecer o princípio de um sistema nacional de educação.

---

<sup>26</sup> Nesse momento, cultura e educação se uniram e os movimentos passaram a ter um sentido pedagógico.

<sup>27</sup> O MEB sobreviveu à Ditadura Militar, porém com o recuo da Igreja nesse período, o movimento foi descaracterizado e já não atuava mais como movimento educacional.

<sup>28</sup> Paulo Freire (1924-1997) foi educador e filósofo brasileiro.

<sup>29</sup> Art. 5º, XV, CF/46.

Em 1948, o Ministro da Educação Clemente Mariani encaminhou para o Congresso Nacional um anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para que fosse discutido. O anteprojeto foi relatado por Almeida Júnior, signatário da Escola Nova de 1932.

O Deputado Gustavo Capanema, antigo Ministro da Educação, não concordava com a ideia de descentralização do sistema educacional e por isso o anteprojeto ficou aguardando aprovação durante alguns anos. De 1952 a 1956, o Congresso discutiu somente a respeito da dualidade centralização *versus* descentralização.

A partir de 1956, o tema começou a despertar a preocupação do setor privado, que se levantou contra o projeto por combater o crescimento do ensino público, alegando que a centralização feria o princípio da liberdade de ensino; ao lado desses estava a Igreja Católica.

Em novembro de 1958, o Deputado Carlos Lacerda apresentou um substitutivo ao anteprojeto apresentado por Almeida Júnior, no qual discutia o princípio da liberdade de ensino. Sua proposta foi veemente atacado pela oposição.

Em resposta, o movimento de defesa da escola pública enviou à Comissão de Educação da Câmara Federal um terceiro anteprojeto, em substituição ao de Carlos Lacerda. Esse novo anteprojeto, representado por Celso Brant, sustentava a inconstitucionalidade do substitutivo de Lacerda, se apoiando no art. 167 da Constituição de 1946, que assegurava a coexistência de ensino público e particular.

Em maio de 1959, a Câmara iniciou a discussão sobre o anteprojeto e seus substitutivos. Quando aprovado, treze anos após o primeiro anteprojeto ser enviado ao Congresso, a lei não trazia muitas mudanças na estrutura e organização do ensino; ela já estava antiquada para certas transformações passadas pela sociedade ao longo daquele período. A lei mostrou rejeição à essência do substitutivo de Lacerda, mas alguns dispositivos eram de sua autoria. A LDB garantiu ao ensino privado a destinação de verbas públicas, a presença de seus representantes nos conselhos estaduais de educação e a jurisdição de suas escolas primárias e de ensino médio para o âmbito estadual. Em 1968 foi reformada a parte que tratava do ensino superior, que passou a contar com legislação própria<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Lei Federal nº 5.540/68

### 2.1.3 A Educação Durante o Regime Militar

Durante o governo de Marechal Castelo Branco (1964-1967), Flávio Suplicy de Lacerda foi o representante do Ministério da Educação. Os fatos mais relevantes de sua gestão foram: a destituição de cargo de alguns reitores; duas invasões à Universidade de Brasília<sup>31</sup> por tropas militares; a UNE teve sua sede incendiada e passou a funcionar ilegalmente; o Serviço de Assistência ao Menor foi substituído pela FUNABEM. Foi feito o primeiro acordo entre o MEC e a USAID<sup>32</sup> (*United States Agency for Development*) para aperfeiçoar o ensino primário brasileiro e criado o Salário Educação<sup>33</sup>.

Nesse governo, também foi criado o projeto Rondon, que liderado por estudantes universitários tinha o objetivo de prestar assistência social às populações carentes<sup>34</sup> e a Comissão Meira Mattos, para analisar a crise estudantil e sugerir mudanças no sistema de ensino.

Foi promulgada também a Lei Federal nº 5.370, que criou o MOBRAL; o Decreto-Lei 252, que tinha o objetivo de reformar as estruturas das universidades; e posteriormente, já no governo de Costa e Silva, a Lei 5.540/68, que trouxe a reforma universitária.

Em 1968, o Presidente expandiu o ensino superior através do Decreto Federal 63.341/68, criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e normatizou as regras para matrículas em instituições de ensino superior.

Em 1969, por meio do AI-5, que perdurou até 1978, vários professores tiveram que se aposentar forçadamente. Em 26 de fevereiro de 1969, durante o governo do Coronel Médici e

---

<sup>31</sup> As invasões eram motivadas por protestos. Em um deles duzentos professores universitários pediram demissão coletivamente devido ao descontentamento com as reitorias militares.

<sup>32</sup> Nesse acordo o assessor norte-americano Rudolph Atcon elaborou um documento enfatizando: “a necessidade de disciplinar a vida acadêmica, coibindo o protesto, reforçando a hierarquia e a autoridade”. O documento ainda cita a necessidade de privilegiar a questão da privatização do ensino.

<sup>33</sup> Lei Federal nº 4.440/64.

<sup>34</sup> Todas as atividades do projeto contavam com a fiscalização de algum representante do governo.

na tentativa de conter o movimento estudantil que ganhava cada vez mais força, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 477, proibindo qualquer manifestação de caráter político nas instituições de ensino.

Em 1971, a Lei Federal nº 5.692 é promulgada para fixar as diretrizes e bases para o funcionamento do ensino primário (novo 1º grau) e médio (novo 2º grau). Essa Lei ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, eliminou o exame de admissão para ingresso no curso ginasial, o novo 2º grau passou a ter ensino profissionalizante. E, além disso, através do parecer nº 853 do Conselho Federal de Educação definiu as matérias Comunicação e Expressão; Ciências e Estudos Sociais como integrantes obrigatórias dos currículos.

Em 1972, foi definida a carga horária e currículo mínimo para o exercício de algumas profissões. As disciplinas História e Geografia foram substituídas por Estudos Sociais; no Ensino Médio, Filosofia e Sociologia foram banidas do currículo. As disciplinas Educação Moral e Cívica; e Organização Social e Política do Brasil passaram a ser exigidas<sup>35</sup>.

Ao longo da Ditadura Militar foram criadas 14 Universidades Federais. O número de candidatos aos cursos universitários cresceu 120% e isso gerou crise em todo o ensino superior, refletindo até no segundo grau, que como consequência, em 1982, parou de ofertar a modalidade profissionalizante.

Em 1983, o Conselho Federal de Educação autorizou a volta da disciplina Filosofia aos currículos escolares. No Rio de Janeiro, com Brizola a frente do governo, foram criados os CIEPs, que objetivavam a permanência em tempo integral do educando na unidade de ensino.

Em 08 de maio de 1985, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Dante de Oliveira que garantia eleições diretas para Presidente da República, naquele mesmo ano.

Durante o mandato de José Sarney, vice de Tancredo Neves, houve grande rotatividade de Ministros da Educação e por isso, muitos projetos foram descontinuados. Mas durante esse governo, também foi promulgada a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã e responsável por trazer muitos avanços para a área educacional.

---

<sup>35</sup> As Secretarias Estaduais de Ensino criavam, sob fiscalização do Ministério da Educação, os Guias Curriculares que definia os objetivos e indicava o conteúdo de cada disciplina.

### 2.1.4 A Redemocratização e a Educação

Na atual Carta Magna continua sendo competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional<sup>36</sup>. Os dispositivos mais importantes para a matéria educacional estão compreendidos no Capítulo III (arts. 205 a 214).

A Constituição de 88 trouxe algumas inovações para a educação. Por meio dela, o direito à educação passou a ser universal, obrigatório e gratuito, de responsabilidade do ente público em ofertá-lo a todos os seus cidadãos. Obrigou a União a investir, pelo menos, 18% na área e os Estados e Municípios nunca menos de 25%.

Ressalta a necessidade da fixação de conteúdos mínimos para assegurar a formação básica comum<sup>37</sup>, tendo em vista o respeito aos valores regionais<sup>38</sup>. Aos índios assegurou o uso de sua língua materna e de seus próprios processos pedagógicos. Modificou a nomenclatura dos ensinos de 1º e 2º graus para Ensino Fundamental e Médio. Trouxe o Município à categoria de ente federado e lhe atribuiu a responsabilidade de atuar prioritariamente na Educação Infantil e Ensino Fundamental. Atribuiu aos entes federados a responsabilidade de organizarem seus próprios Sistemas de Ensino, em regime de colaboração.

Em 1988, também foi apresentado na Câmara Federal, pelo Deputado Octávio Elísio, um projeto de lei inovador, que visava a reformulação da LDB de 1961. Este anteprojeto trazia a ideia de um Sistema Nacional de Educação, que abraçava todos os segmentos educacionais. O sistema pretendia o trabalho articulado entre os entes Federal, Estadual e Municipal e a rede privada de ensino, em suas diferentes modalidades.

Quando o anteprojeto começou a tramitar, o Deputado Jorge Hage apresentou um novo anteprojeto com 172 artigos - 89 a mais do que o primeiro.

---

<sup>36</sup> Art. 22, XXIV, CF/88.

<sup>37</sup> Cumprido por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

<sup>38</sup> De acordo com o Art. 210, CF/88.

Em 1993, no governo Itamar Franco, por meio do acordo de lideranças, a Câmara Federal aprovou o projeto substitutivo da LDB. Neste substitutivo, já não constava mais a ideia do Sistema Nacional de Educação. O projeto ficou em discussão no Senado Federal até 1995, então houve a mudança de governo e Fernando Henrique Cardoso tomou posse da Presidência da República.

Logo no início de seu mandato, o Ministro da Educação Paulo Renato Souza se manifestou contra o projeto e este voltou para a Comissão de Constituição da Justiça. Mas o Senador Darcy Ribeiro conseguiu, com manobra regimental, aprovar o projeto na Comissão com o aval do ministro da educação, que acompanhou na íntegra a tramitação do projeto da LDBEN.

Em fevereiro de 1996, o projeto foi aprovado pelo Senado Federal com algumas modificações. Em dezembro do mesmo ano, a nova LDBEN<sup>39</sup> foi sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

### **2.1.5 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a Recente Trajetória da Política Educacional**

A Lei Darcy Ribeiro, como ficou conhecida a LDBEN, atualizou todo o campo educacional. De início, estabeleceu que o Ministério da Educação coordenasse a educação a fim de criar condições para o desenvolvimento do setor, em âmbito nacional. Atribuiu à União a responsabilidade de elaborar um Plano Nacional de Educação. Estabeleceu um sistema de colaboração entre Governo Federal, Estadual e Municipal, principalmente para elaborar as diretrizes e princípios norteadores dos currículos e conteúdos mínimos para a Educação Básica, assegurando assim, a igualdade de ensino.

A nova LDBEN criou um processo nacional para avaliar o rendimento escolar da educação básica e do ensino superior. Flexibilizou a organização da educação e deu autonomia às escolas para construir seus espaços, tempo escolar e proposta pedagógica, de

---

<sup>39</sup> Lei nº 9.394/96.

acordo com os PCNs. Criou também os Sistemas Municipais de Educação, dando aos municípios maior liberdade no campo educacional.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve alteração nas regras de procedimento para a escolha e nomeação dos Reitores e Vice-reitores das universidades. Em 1996, também foi criado o FUNDEF, que recolhia 60% dos recursos dos Estados e Municípios e os redistribuía na proporção dos alunos matriculados no Ensino Fundamental.

FHC dividiu o Conselho Nacional de Educação em duas Câmaras (Educação Básica e Ensino Superior) e em 1997/98 foram criados os Planos Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e Ensino Médio propostos pela LDBEN.

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva tomou posse da Presidência da República. Seu governo foi marcado pela mudança de filosofia no campo educacional, apesar de ter continuado com muitos programas da gestão anterior. A educação passou a ser tratada como um sistema compreendido por níveis, etapas e modalidades que estão unidos e se reforçam.

Na gestão de Lula, o objetivo do Ministério da Educação era garantir a todos os cidadãos um ensino com qualidade e democracia. Por isso, o MEC definiu quatro eixos estratégicos para trabalhar a política educacional, são eles: o incentivo à qualidade da educação básica, através do FUNDEB<sup>40</sup> e da valorização dos professores; a reforma da educação superior; o incentivo à alfabetização através de políticas de inclusão; e o fortalecimento da educação profissional, incentivando o ensino técnico.

A questão da diversidade foi um tema bastante discutido nesta gestão. No campo normativo foi sancionada a Lei 10.639/03 e, posteriormente, a Lei 11.645/08, que tornava obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira e africana em todos os estabelecimentos de ensino e incluía a questão indígena nos currículos escolares. Em 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), com o intuito de articular o tema da diversidade nas políticas educacionais.

A inclusão social, um dos principais objetivos do governo, ganhou amplitude através de programas direcionados para a camada mais pobre da sociedade e a educação foi o setor mais beneficiado na distribuição dessas políticas. Essas estratégias governamentais foram

---

<sup>40</sup> O FUNDEB passou a vigorar no lugar do FUNDEF, devido sua maior abrangência.

feitas em parceria com os Estados e Municípios, através do Plano de Ações Articuladas. Os programas eram planejados e chegavam às escolas como políticas temporárias e programadas para atender as especificidades de cada região<sup>41</sup>.

No Ensino Superior a educação evoluiu com programas lançados, como o REUNE (em apoio à expansão das universidades públicas federais), o PROUNI, ampliação do FIES. Através do programa Educação Aberta foi ampliada a atuação das Universidades Federais e seus cursos foram levados a milhares de localidades do interior.

Ao final do segundo mandato do Presidente Lula, foi possível constatar que a política educacional de seu governo estava voltada para a promoção da igualdade racial, se apoiando na concepção de diversidade articulada com a promoção de políticas públicas, programas e ações inovadoras.

Essas políticas educacionais foram feitas na tentativa de reduzir as desigualdades socioeconômicas. A atuação da União, através da distribuição de programas e recursos aos entes, já havia acontecido em antigos regimes, porém dessa vez havia maior transparência e participação dos governos subnacionais. Entretanto, toda essa evolução marcada por bruscas mudanças não fizeram com que a qualidade educacional melhorasse. Segundo resultados do próprio MEC, muitos estudantes não atingem os objetivos propostos pelos PCNs, isto é, não aprendem aquilo que as escolas se propõem a ensinar.

E por isso, é possível concluir que os efeitos gerados por esta política ainda não resolveram todos os problemas da educação. Após uma história marcada por desequilíbrios de governo, é preciso construir uma política educacional ainda mais equilibrada, que tenha os traços da descentralização, mas que mantenha um padrão nacional de qualidade. Isto é, um governo marcado, de fato, pelo federalismo de colaboração.

---

<sup>41</sup> Para fiscalizar essas ações, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

### **3. O Federalismo e a Educação na Constituição de 1988**

Obviamente, a Constituição Federal de 1988, como Constituição Cidadã, não deixou de receber a Educação como um Direito Fundamental. Isso foi um salto de qualidade em relação à legislação anterior, uma vez que atualmente, a Carta apresenta maior precisão, detalhamento e até mesmo garantias à eficácia de suas normas.

Por analisar o direito à educação na CF/88, é possível entender os meios utilizados para sua efetivação e aqueles utilizados para restabelecê-la quando negada, sob qualquer hipótese, a qualquer cidadão. Para tanto, o que deve ser levado em consideração é a abrangência e a finalidade deste direito na própria Constituição.

Quando a atual CF adotou o regime de federalismo cooperativo determinou implicitamente a ação coordenada entre todos os entes federais nos assuntos de Direito Público, oferecendo-lhes competência legislativa supletiva. Essa descentralização gerada, que atribui poder de autogoverno e auto-administração aos entes, é a essência do atual Estado Federal Brasileiro.

O Texto Constitucional vigente abandona a clássica repartição de competências das Cartas anteriores, onde existiam poderes reservados somente à União e somente aos Estados. Atualmente, existem poderes equilibrados, repartidos horizontalmente, com competências privativas e aqueles repartidos verticalmente, com competências concorrentes.

#### **3.1 A Educação na Constituição de 1988 – Embasamento Legal**

Ao analisar a Constituição Federal de 1988 é possível notar seu caráter eminentemente social. Esta lei, ao tratar da educação, traz inúmeras referências às Cartas anteriores e atualiza as boas políticas.

A CF reserva o Título II para relacionar os direitos e garantias fundamentais. No Capítulo I deste Título são relacionados os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos e no Capítulo II são elencados os Direitos Sociais.

Reza o artigo 6º, que “são direitos sociais a *educação*, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Assim, vislumbra-se os Direitos Sociais regidos sob a égide dos Direitos e Garantias Fundamentais e, dessa forma, é notável que a Carta Maior brasileira vinculou a educação a um direito fundamental do homem, ou seja, aquele indispensável para uma sobrevivência digna. Assim, sendo o direito à educação um direito fundamental, este exige prestações positivas do Estado no sentido de garantir a efetividade de sua aplicação.

De acordo com o artigo 5º, §1º da Constituição, o poder central deve proporcionar os direitos e garantias fundamentais de forma imediata e, nesse caso, a educação está explicitamente inserida no rol desses direitos e garantias. Porém, se houvesse alguma controvérsia sobre este assunto, a Carta Constitucional Brasileira nos socorre com o §2º deste mesmo artigo, onde o direito à educação seria visto com um direito fundamental implícito<sup>42</sup>.

Entretanto, não há o que se falar em direito fundamental implícito, pois quando reputamos ao artigo 205, percebemos que a própria lei diz que a educação é um dever do Estado em conjunto com família. Sendo a educação um dever do Estado, esta consiste em um interesse público.

O artigo 206 menciona outros princípios basilares que devem ser seguidos para tratar da matéria educacional, são eles: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias; oferta em estabelecimentos oficiais, a valorização dos profissionais da educação e a garantia do padrão de qualidade.

---

<sup>42</sup> CF/88: Art. 5º, § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte

Conforme citado anteriormente, nossa Carta Constitucional se assemelha a um compêndio do que melhor foi feito em relação a políticas públicas ao longo da história. O artigo 207 relembra a EC nº118/1910, pois fala da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, e as vincula ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O artigo 208 detalha o direito à educação, que na condição de direito público subjetivo, é dever do Estado efetivá-lo, garantindo o acesso a todos os cidadãos, de acordo com suas condições, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade apropriada. Em seus incisos, o artigo traz algumas características da Constituição de 1934, que fala da universalização do Ensino Médio<sup>43</sup>. Estabelece também o atendimento especializado aos portadores de necessidades especiais na rede regular de ensino, recordando a Lei Rocha Vaz; o atendimento às crianças de 0 a 6 anos; e o incentivo à frequência escolar através de programas suplementares. No §2º deste artigo, está prevista a responsabilização pela autoridade competente quando o ensino não estiver sendo oferecido pelo Poder Público ou quando estiver sendo oferecido de maneira irregular.

No artigo 210 é perceptível a preocupação da Lei Maior com a igualdade do ensino. Neste artigo, é estabelecida a necessidade da fixação de conteúdos mínimos para assegurar a formação básica comum, de maneira que sejam respeitados os valores culturais, artísticos, nacionais e regionais.

O artigo 211 está ligado ao federalismo cooperativo, pois designa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus Sistemas de Ensino. Isso quer dizer que os entes federativos deverão organizar cooperativamente seus sistemas educacionais e a União, por sua vez, deve prestar assistência técnica e financeira para garantir um padrão mínimo de qualidade educacional.

A vinculação de recursos, que apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934, foi tratada no artigo 212 da atual Carta. Ele estabeleceu que a União aplicaria "anualmente, nunca menos de dezoito por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". O artigo ainda assegura a

---

<sup>43</sup> Redação dada pela EC nº 14/1996.

prioridade no atendimento ao ensino obrigatório, garante recursos suplementares e fala sobre a arrecadação e distribuição dos recursos de acordo com os alunos matriculados nas redes estaduais e municipais de ensino.

No artigo 213 mantém-se a abertura de transferência de recursos públicos ao ensino privado. As instituições passíveis de recebê-lo são as escolas comunitárias, confessionais, filantrópicas, as que exerçam atividades universitárias de pesquisa ou de extensão. Os requisitos legais para esta abertura estão elencados nos incisos e parágrafos do artigo<sup>44</sup>.

E para concluir o mapeamento das disposições constitucionais acerca da educação, cabe citar o artigo 214 que define a responsabilidade da União em estabelecer o Plano Nacional de Educação a cada dez anos, e ainda, erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento educacional, melhorar a qualidade de ensino, formar cidadãos aptos para o mercado de trabalho e promover as ciências humanas, as pesquisas científicas e a educação tecnológica em todo território brasileiro.

### **3.2 Aspectos do Federalismo Aplicados à Educação**

O federalismo como forma de governo garante a repartição de responsabilidades e assegura a soberania do poder central. Entre seus princípios destaca-se a igualdade política entre grupos regionais desiguais.

---

<sup>44</sup> CF/88, Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

A partir da nova CF, o Município foi recebido como ente federal e passou a participar da descentralização de competências. Suas principais responsabilidades foram na área social. Esse novo cenário ampliou a participação dos cidadãos no campo da administração dos serviços públicos e também foi capaz de evidenciar a grande heterogeneidade das regiões brasileiras, colocando em risco a capacidade orçamentária do país<sup>45</sup> e o pacto federativo.

Quanto à educação, a Constituição Federal de 1988 procurou ampliar o acesso e a permanência escolar através do regime de colaboração entre os entes federais. A EC nº 14/96 definiu a área de atuação de cada ente e atribuiu competências privativas, concorrentes ou suplementares para legislar, administrar e cobrar tributos, já que a redação constitucional estava omissa a respeito desse assunto. A Emenda também foi responsável por reduzir a participação da União na aplicação de recursos para o Ensino Fundamental e por ampliar a atuação dos entes através de programas federais, como o FUNDEF.

A LDBEN quando promulgada, consolidou o regime colaborativo entre os entes federais e atribuiu a responsabilidade pelo Ensino Fundamental, etapa escolar obrigatória, aos Estados e Municípios. A LDBEN definiu os critérios para o gasto público com a educação e propôs soluções mais equilibradas para a distribuição dos recursos.

Após essas modificações, houve uma expressiva melhoria na taxa de analfabetismo brasileira, caindo de 25,4% em 1980 para 14,7% em 1996<sup>46</sup>. Contudo, as desigualdades brasileiras continuaram gritantes e o princípio da igualdade de oportunidades educacionais continuava sendo violado.

As desigualdades inter-regionais eram reflexos das diferenças sócio-econômicas entre os entes. Conforme este quadro se agravava, abria uma lacuna entre os resultados das regiões, principalmente entre o Nordeste e o Sul do país.

Embora positivada a expressão “padrão mínimo de qualidade do ensino” na CF/88, depois confirmado na EC nº14/96 e na LDBEN, pouco se fazia para garantir a efetividade deste direito. A União não estava exercendo seu papel de agente garantidor desses direitos para equilibrar a matéria educacional.

---

<sup>45</sup> Afinal, são 26 Estados e o Distrito Federal mais 5.565 Municípios.

<sup>46</sup> Censo Demográfico IBGE 1980 e 1996. PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996.

Essa divisão de responsabilidades entre os entes, que provoca os resultados desiguais do país, remete à ideia da ausência de um sistema nacional de ensino articulado, cujo objetivo seria organizar a oferta educacional. Mas essa ideia foi suprimida do projeto da LDBEN, que decidiu por incorporar os sistemas autônomos de ensino, não havendo dessa forma, meios para sua articulação.

A crítica de José Marcelino de Rezende Pinto (1996, p.12) ao nosso sistema é no sentido de que estes convivem como “desconhecidos, são sistemas amplos, complexos, que apresentam grandes diferenças entre si e no interior de cada um deles”.

A dificuldade de colocar em prática todos os princípios do art. 206, CF ocorre devido a expansão da visão de mercado da educação e pela falta de esforços nacionais para garantir a igualdade educacional em todos os Estados. A proclamação de princípios e direitos já foi um grande passo, porém ainda faltam ações para efetivar e garantir este direito.

O último PNE foi enviado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 e irá vigorar até 2020. Este documento apresenta dez diretrizes e vinte metas, seguidas das estratégias para sua concretização. Seu maior desafio é direcionar as políticas educacionais dos entes federados à luz das metas específicas, sem deixar de lado o pacto federativo. O PNE garante o direito a uma educação de qualidade, que prepara alunos para atuar como cidadãos. O esforço para implementar todas as metas do PNE necessita ser o principal objetivo do Brasil, se o país deseja avançar, uma vez que o avanço educacional se manteve lento ao longo de toda a história de políticas públicas brasileiras.

## II - Conclusão

O pressuposto do federalismo é a heterogeneidade, seja ela cultural, política ou territorial. O que consagra uma nação em meio a tantas diferenças é a ideologia nacional apoiada por instituições que atuam na prática da unidade na diversidade.

O sucesso dessa forma de governo está na compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes e nas ações voltadas à integração nacional, uma vez que um único nível de governo não conseguiria resolver sozinho todos os problemas sociais. Para garantir esses direitos federativos, é necessário uma Constituição Nacional que valorize a diversidade cultural e trabalhe na redução das diferenças socioeconômicas dos entes governamentais.

O federalismo democrático funciona através da aproximação entre os governos locais e suas comunidades, possibilitando que seus anseios ecoem na esfera federal, através de seus representantes. Porém, deve haver previsões constitucionais que responsabilize os entes que não estiverem se esforçando para trabalhar de forma cooperativa, pois sabemos que é muito difícil conciliar diversos interesses locais por meio de uma mesma política.

A partir desse trabalho, foi mostrado que o Brasil, depois de proclamada a independência, instaurou o regime unitário. Este modelo, segundo alguns historiadores, resultou na manutenção da integridade nacional e na construção do sentimento nacional, entretanto, tinha bases muito frágeis já que a política brasileira da época era localista.

Com a proclamação da República, nasce a federação brasileira, cuja principal função foi repassar autonomia e poder de autogoverno aos Estados. A Primeira República foi marcada pela autonomia das políticas oligárquicas que enfraqueceram a atuação do governo federal e por isso deu-se o aumento das desigualdades territoriais, situação sentida até os dias de hoje. Essa política também retardou o trabalho nacional na adoção do estado de bem-estar social, provocando o aparecimento de inúmeras políticas públicas independentes e descontinuadas, como foi o caso da educação.

Na era Vargas duas situações aconteceram: a primeira contava com maior centralização do poder e a segunda com expansão de políticas nacionais em diversas áreas, inclusive na educação. Essas mudanças foram executadas principalmente no período autoritário do governo, ou seja, o período marcado pelo enfraquecimento do federalismo.

Entre 1946 e 1964 houve um aumento da democratização e federalização do país; foi conferido mais poder aos Estados e, dessa vez, também aos Municípios. Mas a União continuava atuando no campo das políticas públicas e no combate às desigualdades através de ações específicas. Entretanto, este processo foi interrompido pelo golpe militar.

No período ditatorial brasileiro o princípio democrático foi extinto, assim como o federalismo. Voltamos ao *status* de Estado Centralizador devido a restrição da autonomia dos entes federais. No campo educacional, os conteúdos didáticos eram destinados às massas populares, mas que, por sorte, não houve tempo de atingir toda a população.

A redemocratização em 1988 foi consagrada por uma nova Constituição que sobrepôs o governo federal ao governo centralizador. A proposição de novas políticas públicas e sua adequação à modalidade federativa trouxe novos rumos para a educação nacional.

Como foi visto, vários fatores influenciaram a trajetória da educação brasileira, inclusive nosso próprio sistema de governo. Após a verificação da história da educação e do federalismo brasileiro, ficou claro que a CF/88 procurou sanar os problemas identificados nas Cartas anteriores.

Muitos avanços foram feitos e a questão territorial foi definida como estratégica nesse processo. A descentralização, a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras e a proposição do regime de colaboração entre os governos para garantir a unidade educacional, foram as principais características da CF/88 para garantir a igualdade de ensino.

Mas o caminho dessa política não aconteceu da forma estabelecida e muitos problemas foram enfrentados. Isso justifica a criação de inúmeros programas governamentais e alterações em lei que tiveram como objetivo garantir o funcionamento da educação dentro da dinâmica federativa, isto é, combinar a descentralização com as diretrizes nacionais, através da cooperação entre os governos.

No entanto, no Brasil os Sistemas de Ensino são autônomos, isto é, não existe hierarquia entre os Sistemas da União, Estados e Municípios, embora continue sendo dever da União garantir a efetivação deste direito através da atuação supletiva. A repartição de competências decorrentes do federalismo cooperativo remete à ação integrada de todos os Sistemas para garantir o direito à educação.

Os resultados educacionais apresentados até hoje pelo nosso país, não são os melhores. Para garantir o direito à educação, a União se vale da promulgação de normas com

validade nacional como mecanismos de coordenação da situação intergovernamental. Mas isso não quer dizer que de fato toda a norma seja aplicada. A efetivação desse direito depende da atuação responsável dos Poderes Executivo e Legislativo e da fiscalização e da intervenção do Poder Judiciário.

Os níveis educacionais que o Brasil necessita alcançar, também precisam passar pelos instrumentos de controle e inspeção da sociedade e pela aplicação da tutela jurisdicional prevista pelo Direito Brasileiro. A sociedade deve inspecionar e cobrar as medidas corretas para que haja a aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido fundamentalista.

## **BIBLIOGRAFIA**

\_\_\_\_. Emenda Constitucional (1996). Emenda Constitucional no 14 de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

\_\_\_\_. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

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

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. História da instrução pública no Brasil (1500-1889). São Paulo: EDUC, 1989.

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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

CRUZ, Rosana Evangelista da. Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e distributiva da União – o FNDE em destaque. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado – Programa de Pós Graduação em Educação, Área de Concentração: em Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

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

HUMENHUK, Hewarton. Federalismo e Educação na Constituição Federal de 1988. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2178, 18 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13014>>. Acesso em: 7 nov. 2011

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado, trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, título original: “General Theory of Law and State”.

NUNES, M.T. Ensino secundário e sociedade brasileira. Rio de Janeiro: ISEB, 1962.

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.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. História da educação brasileira: a organização escolar. 13. ed. rev. e ampl. Campinas (SP): Editora Autores Associados, 1993.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades, Garantir a Diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro.** Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17486>>. Acesso em: 25 mar. 2012

TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. Teoria Geral do Estado, trad. Karin Praefke Aires Coutinho. Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 3ª edição.