



O FEDERALISMO BRASILEIRO E O DIREITO À EDUCAÇÃO

THE BRAZILIAN FEDERALISM AND THE RIGHT TO EDUCATION

Álvaro Ricardo de Souza Cruz¹

Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia²

RESUMO

Em um Estado que se pretende Democrático de Direito, é primordial a convivência harmônica de diversas instituições políticas a fim de se efetivar direitos, entre eles os direitos sociais. O presente artigo analisará especificamente a efetivação do direito à educação no Estado brasileiro contemporâneo, pretendendo relacionar a dificuldade enfrentada na concretização desse direito com a implementação de um federalismo *sui generis* pela Constituição Cidadã de 1988. É notório que o direito à educação não tem resultados

¹ Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1985) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003) e pós-doutor em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é Procurador da República do Ministério Público Federal e professor adjunto III da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

² Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2017). Especialista em Direito Público (2020). Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada.

equânimes ao longo de todo o território nacional. Na realidade, o que se observa é a existência de regiões historicamente precárias em relação ao ensino público, uma barreira que não foi rompida com a vigência da denominada Constituição Cidadã. Diante disso, questiona-se: é possível relacionar o federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988 com a inefetividade da universalização do direito à educação?

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Direito à educação. Políticas públicas educacionais. Direito constitucional. Constituição de 1988.

ABSTRACT

In a State that intends to be Democratic of Law, the harmonious coexistence of several political institutions is essential in order to implement rights, including social rights. This article will specifically analyze the realization of the right to education in the contemporary Brazilian State, intending to relate the difficulty faced in the realization of this right with the implementation of a sui generis federalism by the Citizen Constitution of 1988. It is clear that the right to education does not have equal results throughout the national territory. In fact, what is observed is the existence of historically precarious regions in relation to public education, a barrier that was not broken with the validity of the so-called Citizen Constitution. In view of this, the question is: is it possible to relate Brazilian federalism after the 1988 Constitution with the ineffectiveness of the universalization of the right to education?

Keywords: Brazilian federalism. Right to education. Educational public policies. Constitutional right. Constitution of 1988.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva problematizar o papel dos entes federados brasileiros dentro do federalismo cooperativo em que se insere a matéria educacional. Para isso, serão apresentados conceitos básicos referentes ao federalismo, as características do federalismo brasileiro após 1988 e a relação entre o federalismo e a distribuição de competências em matéria educacional. Por fim, será apresentada uma conclusão a respeito da temática.

De uma maneira geral, o federalismo pode ser conceituado como uma forma de organização do Estado soberano e descentralizado, composto por entidades territoriais autônomas, com governo próprio, havendo uma figura central e os Estados-membros. Existem diversas variações do federalismo em torno do mundo ocidental, porém, neste trabalho, será exposto apenas o exemplo brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988.

Uma análise histórica breve permite assegurar que o federalismo brasileiro teve seu início na data de 1889, quando ocorreu a Proclamação da República. Passado um século, a Carta Magna de 1988 inovou nesse quesito, instituindo competências não só para a União e Estados-membros, mas também para os Municípios. Nesse caso, a União foi contemplada com a maior quantidade de competências exclusivas, sendo estas em setores estratégicos do ponto de vista nacional. Em contrapartida, em relação às políticas sociais, o constituinte optou por repartir essas competências entre os entes federados ao invés de centralizá-las novamente na União.

No caso específico do direito à educação, o constituinte distribuiu as competências de uma forma diferente. Foram atribuídas competências comuns que seriam desempenhadas em regime de colaboração entre as três esferas de governo, além de competências desempenhadas prioritariamente por Estados ou Municípios

e competências privativas da União. Nesse tocante, observa-se que, considerando Estados e Municípios dotados de autonomia política e administrativa, abre-se margem para que adotem políticas públicas educacionais divergentes às da União, já que esse regime de colaboração não está bem delimitado e regulamentado.

Além dessa falta de precisão sobre como os entes federativos devem realizar o regime de colaboração, é fato inquestionável que o direito à educação não é efetivo no Brasil, país em que há disparidade histórica entre regiões, e até mesmo disparidade entre Municípios de um mesmo Estado. Além disso, diante da alarmante situação que a efetivação desse direito social fundamental se encontra, será que é possível afirmar que, diante das contradições e omissões legislativas, há uma relação íntima entre o federalismo brasileiro, o regime de colaboração e a inefetividade da educação?

A educação se une a outras estratégias para alargar a efetivação dos direitos sociais. São inúmeros os benefícios da efetivação desse direito, deixando notório que a universalização da educação significa também a busca por uma sociedade mais igual e humana, possibilitando a diminuição de outros problemas sociais. Contudo, o retrocesso que a política brasileira tem vivido, infelizmente, chegou também à seara educacional. A esse respeito, observa-se, no governo atual, um movimento de deslocamento do Estado para fora do seu papel prestador, acentuando-se a destituição dos direitos sociais, de forma que, no âmbito das políticas educacionais, está sendo propagada a lógica do Direito Administrativo privado. Diante disso, ressalta-se a necessidade de se reafirmar o direito à educação enquanto direito social e pontua-se que a educação de qualidade não pode ser para poucos ou regulada pelo mercado. Pelo contrário, para se atingir uma educação universal e de qualidade, acredita-se essencial ressaltar o papel do PNE (Plano Nacional de Educação) como

epicentro das políticas educacionais de planejamento, organização, gestão, financiamento e avaliação da educação.

Diante de tudo isso, observa-se uma discussão sobre o fato de o federalismo brasileiro ser um fator contribuinte para a dificuldade de se concretizar direitos sociais, notadamente o direito social fundamental à educação. De fato, o federalismo brasileiro coloca o município em uma posição de ente-federativo, o que pode dificultar a racionalização de gastos públicos e acentuar as desigualdades sociais. Contudo, será que essa tese procede?

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

O federalismo não apresenta uma única definição universal e aplicável a todas as suas manifestações. Ainda assim, é possível considerá-lo como uma organização do poder de forma a coexistir soberania da União e autonomia dos Estados. É o que preceitua Giovani Clark (2001):

O termo federalismo significa uma aliança, pacto escrito dentro dos limites constitucionais, onde se fragmenta ou descentraliza o poder político, através de mais de um centro de poder (central e periféricos). Dessa forma, existe um poder central soberano, a União, e os poderes periféricos, entes federados, com sua autonomia (CLARK, 2001, p. 63-64).

Essa mesma ideia de federalismo se apresenta nos escritos de José Alfredo de Oliveira Baracho (1995), segundo o qual o federalismo se manifesta em uma repartição dualista de competência e poder. Além disso, é a Constituição a base para a manifestação do Estado Federado, sediando as regras gerais do modelo federalista adotado.

João Camilo de Oliveira Torres (2017) segue essa mesma conceituação, incorporando em sua análise sobre o federalismo os conceitos trazidos por dicionários da língua portuguesa, o que também demonstra essa noção de união e autonomia de entes federativos, isto é, o termo “federação” é entendido como uma associação.

No Brasil, o movimento descentralizador data desde a época imperial, já que o federalismo foi instituído por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou a federação e a República, provisoriamente. Em seguida, foi estruturado pela Constituição de 1891, substituindo o Estado Unitário da Monarquia (TORRES, 2017, p. 48). Segundo o autor, na prática, isso significou que houve uma determinação legislativa exigindo um movimento dos Estados para se adequarem ao federalismo, e não o contrário, como se observa em outros países.

Diante disso, províncias que antes eram separadas deveriam imediatamente se associarem para formar essa federação. Não havia, portanto, uma realidade histórica prévia aderindo à tradição federalista. Assumindo essa posição, Torres (2017, p. 76) afirma que o Brasil seria uma “federação preventiva”, expressão que explicita a noção de que foi um federalismo imposto.

Dito isto, observa-se que o federalismo brasileiro é, desde sua origem, diferente de demais federalismos presentes na história de outros países. Isto é, no Brasil, o federalismo é marcado pela centralização e concentração de poder em torno do governo federal. Além disso, observa-se que está presente em nosso texto constitucional uma perspectiva republicana desse federalismo, o que permite a salvaguarda de direitos individuais somada a espaços de participação dos cidadãos e dos entes federados (BARBALHO; BARROS; CALABRE, 2013).

Filho e Ribeiro (2013, p. 22) contribuem para o tema estabelecendo um apanhado de elementos indispensáveis ao federalismo,

quais sejam: documento aglutinador (Constituição Federal); distribuição de competências entre os entes federados sem que haja hierarquia entre eles; soberania da União; autonomia material, legislativa e financeira dos Estados-membros; participação dos entes políticos na vontade federal; impossibilidade de secessão (autonomia limitada); existência de uma Suprema Corte.

Além de apontarem os principais elementos, os autores supramencionados fazem uma breve análise do federalismo na Constituição de 1988, que tratou de retratar, ou seja, de romper com os retrocessos ocorridos durante a Ditadura Militar, buscando uma redemocratização para o Brasil. Diante disso, foi estabelecido, do ponto de vista formal, o regime federalista. Todavia, nesse momento, houve uma tentativa de ampliá-lo e resguardá-lo, o que se reforça pelo estabelecimento do Município enquanto ente-federado. Ressalta-se que essa não foi uma medida tão inesperada quanto se pode imaginar. Na realidade, desde a Constituição de 1934, já havia elementos constitucionais que demonstravam uma busca pela autonomia municipal (FILHO; RIBEIRO, 2013, p. 33).

Souza (2001) faz uma análise da descentralização política e financeira ocorrida na Assembleia Nacional Constituinte que antecedeu a Constituição de 1988. Segundo a autora, o objetivo da Constituinte em traçar essas alterações no federalismo foi uma busca pela possibilidade de incorporar demandas das minorias. Portanto, para melhor compreender como se chegou a esse federalismo diferente do usual, segue uma análise resumida realizada pela mencionada autora a respeito das discussões documentadas sobre a Assembleia Nacional Constituinte da época.

Segundo Souza (2001), durante a Constituinte, três importantes subcomissões lidaram diretamente com as questões relativas aos federalismos e à descentralização: Subcomissão da União,

Distrito Federal e Territórios; Subcomissão dos Municípios e Regiões; e Subcomissão dos Estados.

Durante os trabalhos da primeira subcomissão, a Subcomissão da União, DF e Municípios muito se destacou sobre o fortalecimento do federalismo sob a ótica de descentralizar o poder da União. Segundo a autora, o objetivo era impedir a centralização dos recursos na União, o que atrapalhava o funcionamento da federação e aumentava as disparidades regionais. Como não acreditavam na eliminação completa do federalismo centralizado, propuseram a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo (SOUZA, 2001).

Durante os trabalhos da segunda subcomissão, Subcomissão dos Municípios e Regiões, a mais importante para a presente pesquisa, observou-se a aprovação da proposta de inclusão do Município como parte integrante da Federação como entidade federativa, além de formação de lista de competências municipais e ampliação dos recursos locais. Segundo a autora, o *lobby* a favor dos Municípios teve forte presença do Congresso antes mesmo da formalização da Assembleia Nacional Constituinte.

Além disso, a autora aponta para alguns problemas que marcaram essas subcomissões: decisões fundamentadas em argumentos que não haviam sido testados empiricamente; não se discutiram as consequências da descentralização; acreditavam que a descentralização aumentaria a eficiência e promoveria a democracia; opção pelo intenso uso das competências concorrentes; bandeira anticentralista não se refletiu nas competências e responsabilidades da União, que as ampliou, especialmente na área social (SOUZA, 2001).

A autora afirma que as relações intergovernamentais não foram consideradas pelas subcomissões, assim como a defesa da descentralização não foi precedida de debate sobre seu impacto na

federação e nas políticas públicas. Diante disso, conclui que havia uma busca pela participação popular em contraste com o anterior período ditatorial. No entanto, não observou, durante a elaboração do texto constitucional, preocupação com resultados que se desenvolveriam a partir do novo federalismo. Somado a isso, a autora pontua que hoje, na prática, observa-se a persistência de grandes desigualdades entre Estados, Municípios e regiões.

Souza (2001) conclui que o constitucionalismo brasileiro gerou um federalismo que incorporou múltiplos centros de poder, caracterizado por um sistema complexo de dependência financeira e política. No entanto, apesar disso, afirma que, ao impor limite ao governo federal, o modelo brasileiro se tornou bem próximo dos modelos mais democráticos, já que todas as federações democráticas são caracterizadas pela limitação do poder central.

Analisando o contexto histórico-institucional da autonomia municipal no federalismo brasileiro, Santos (2012) ressalta a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios brasileiros. Além disso, nesse mesmo contexto, foi ampliado o rol de competências sociais pelas quais eles eram responsáveis.

Por esse motivo, segundo a autora, desde a promulgação da Constituição de 1988, há uma atuação ativa dos Municípios em defenderem seus interesses, já que passou a existir uma disputa federativa entre entes federativos. Diante disso, a autora afirma que, desde a promulgação, houve reformas constitucionais que afetaram o pacto federativo.

Como resultado dessas disputas federativas entre Municípios e demais entes federados, a autora afirma que surgiu uma situação de desigualdade entre os Municípios, já que apenas o grupo de maior expressão populacional teve maior autonomia financeira. Ou seja, observa-se que, embora a finalidade desse federalismo tenha sido promover os interesses da minoria, na prática, observou-se a

permanência de uma situação de desigualdade entre os Municípios, não tendo o modelo federalista contribuído para mudar essa realidade.

Santos (2012) analisa os indicadores Sociais Municipais e os dados do Censo do IBGE e, a partir disso, afirma que a limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte se dá pelo fato de que, quanto menor o Município, menor tende a ser a renda média de sua população. Observa-se, em contrapartida, que Municípios maiores têm maior autonomia financeira.

Diante disso, observa-se que grande parte de Municípios brasileiros não apresenta autonomia financeira, por isso, esses Municípios dependem das transferências intergovernamentais, razão pela qual se mostra tão importante a existência dessas transferências para a concretização do direito à educação, caso contrário os municípios pequenos, que são a maioria em nosso país, não teriam sequer chance de financiarem a educação básica em suas localidades. Ou seja, caso contassem apenas com seus próprios recursos.

Nesse sentido, a seguir, o federalismo brasileiro será abordado de uma maneira mais específica, visando esclarecer exatamente em que consiste o regime de cooperação entre entes federativos a que teve que recorrer o Constituinte para incluir o Município como ente federado com papel ativo na concretização dos direitos sociais.

3 MARCOS DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA CARTA DE 1988

Conforme prenunciado, um marco de inovação trazido pela Carta de 1988 foi a consideração do Município como unidade federativa. Essa presença do Município como ente dotado de autonomia político-constitucional fez com que alguns doutrinadores batizassem

nosso federalismo como “Federalismo de terceiro grau”, “Federalismo de terceira ordem” (MEIRELLES, 2006) ou até mesmo “Federalismo tridimensional” (ABRUCIO, 2010). Ou seja, trata-se de um federalismo composto por três unidades federativas: União, Estados e Municípios.

Mas de que forma isso se relaciona diretamente com a concretização do direito à educação? O pacto federativo disposto na Constituição Federal distribui competências educacionais entre os entes federados, determinando a organização e gestão do Estado. Portanto, a eficiência ou ineficiência da educação pode ter relação direta com esse modelo federalista *sui generis*.

Além disso, isto é, somado ao fato que o constituinte acabou por criar um modelo federalista inovador, ressalta-se o fato de que nossa Constituição não foi bem regulamentada desde a promulgação, havendo até hoje lacunas legislativas que precisam ser sanadas de forma emergente para que o modelo federalista cooperativo anunciado seja bem compreendido e aplicado pelas unidades federativas. Em relação a essas lacunas, cita-se o parágrafo único do art. 23, o art. 211 e o art. 214.

A esse respeito, observa-se que o art. 23 da Constituição trata das competências comuns entre União, Estados, DF e Municípios. O parágrafo único desse artigo estabelece que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes federados tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar.

O art. 211 determina que União, Estados, DF e Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. A esse artigo alguns parágrafos foram adicionados recentemente pela Emenda Constitucional 108/2020, conhecida por Emenda do Novo Fundeb, a qual reafirma a necessidade de criação de lei complementar para regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados.

Por fim, o art. 214 determina que uma lei estabelecerá o Plano Nacional da Educação (PNE), com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, definindo também diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diante disso, observa-se que nossa Carta Magna criou um modelo de cooperação entre os entes federados para se concretizar o direito à educação, determinando uma atuação articulada entre as três esferas federativas, mas sem impor exatamente de que forma será realizada essa articulação, deixando a cargo de uma lei a ser criada posteriormente o papel de regulamentar essa cooperação.

Adentrando um pouco mais as características do nosso modelo federalista, ressalta-se que ele se apresenta como um federalismo cooperativo composto por competências comuns e competências concorrentes entre os entes federados. As competências comuns dizem respeito à matéria administrativa realizada por todas as unidades federativas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo o art. 22, inciso XXIV, é matéria privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação. Além disso, segundo o art. 23, V, é competência comum entre os entes federados proporcionar os meios de acesso à educação. Segue trecho:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Diante disso, observa-se que a Constituição exige que seja elaborada Lei Complementar para regulamentar a cooperação entre a União e as demais unidades federativas. No entanto, até o presente momento, essa situação não foi regularizada, nenhuma lei

complementar está em vigor para organizar a cooperação entre os entes federados.

Segundo Santos (2012), a elevação do Município a entidade federativa pela Constituição de 1988 não resolveu problemas como a competição pelas receitas entre entes federados, utilizadas como moeda de troca. Segundo a autora, esse pode ser o motivo pelo qual alguns autores defendem a volta do sistema federativo com dois entes federados. Contudo, alerta que isso não pode ser feito, já que a estrutura federativa tripartite é cláusula pétrea da Constituição de 1988.

No caso específico da educação, os artigos 211 e 206, inciso VII, tratam desse sistema de colaboração de uma forma particular. No entanto, há omissão legislativa quanto à delimitação de como deve se dar o regime de colaboração.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas e federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão as formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

Segundo Dalila Andrade Oliveira (2015), existem obstáculos que o regime federativo impõe à gestão e organização da educação, já que há pouca integração entre Estados e Municípios, havendo persistência de desigualdades e desequilíbrios históricos entre regiões, fragmentação entre redes públicas em distintos níveis (municipais, estaduais e federal).

Portanto, observa-se que Constituição Federal de 1988 representou, em teoria, um importante avanço legislativo na seara dos direitos fundamentais, tendo estabelecido um sistema cooperativo entre os entes federados, combinando autonomia e colaboração entre eles para a concretização de políticas públicas. Contudo, a efetivação do direito fundamental à educação básica é um obstáculo que assombra o Estado brasileiro, sendo um problema social que clama por enfrentamento categórico, principalmente por ser um fator que contribui para diminuição de outras desigualdades sociais (DOURADO, 2013). Sendo assim, com o fim de ressaltar o esforço em efetivar a igualdade social, nossa Carta Magna assenta como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em seu art. 3º:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Diante desses objetivos fundamentais expostos, salta aos olhos a importância que o tema dos direitos sociais recebe de nosso constituinte. Contudo, embora nossa Lei Fundamental consagre o direito à educação e o destaque como direito social fundamental, a realidade fática em muito se afasta do que foi escrito na Lei Constitucional. A esse respeito, evidencia-se a “classificação ontológica” de análise das Constituições de Karl Loewenstein, segundo a qual a nossa Carta Magna seria classificada como “nominal”, já que, embora seja válida do ponto de vista jurídico, não consegue transpor para a realidade o conteúdo de suas normas, carecendo de força normativa adequada, ou seja, nos falta efetividade.

Araújo (2010) traz como fundamentação da sua tese de imprecisão do regime de colaboração entre os entes federados o fato de que ainda não foi editada qualquer lei que regulamente essa cooperação, tal qual determina a Constituição, o que tem causado confusão na forma como essa colaboração deve ser feita, afetando a qualidade do ensino. Segue trecho:

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municí-

pal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho. Isto é notável, por exemplo, no que se refere à infraestrutura das escolas, plano de carreira docente, políticas, programas e projetos educacionais (ARAÚJO, 2010, p. 237).

Segundo Souza (2012), a Constituição de 1988 inseriu o Município como ente federativo e, somado a isso, determinou a realização de um comportamento cooperativo entre os entes federados. Deixou, contudo, que a legislação ordinária regulasse essa cooperação. Hoje, isso é um problema, já que o Brasil é um país com uma histórica dificuldade em concretização de uma educação básica de qualidade. Diante disso, a falta de legislação regulamentando a cooperação é apontada como uma dificuldade na concretização do direito à educação.

Gilda Cardoso de Araújo (2018) ressalta isso em seu artigo, demonstrando que tanto o Sistema Nacional de Educação quanto a cooperação educativa são questões apresentadas no texto constitucional, mas que não foram regulamentadas. Além disso, reforça que alterações importantes foram feitas ao longo desses mais de 30 anos de vigência da Constituição Federal, mas nenhuma delas regulamentou essas duas questões cruciais para a melhoria do desempenho educacional de forma universal e equânime em todo o país, havendo, portanto, desafios em nosso pacto federativo que não foram ainda superados.

Segundo Tavares (2003), a ausência de efetivação do regime de colaboração e cooperação para a repartição de competências educacionais no federalismo brasileiro acentuou a fragmentação das políticas públicas educacionais e não constituição de um Sistema Nacional de Educação. Entretanto, a autora ressalta que existem

experiências municipais positivas no âmbito da gestão municipal apresentando alternativas democráticas para a melhoria do desempenho educacional.

José Marcelino de Rezende Pinto (2014) ressalta que, apesar do federalismo tripartite instituído pela Constituição de 1988, o que intensificou a responsabilidade municipal quanto às demandas educacionais foi a criação do Fundef em 1996. Além disso, afirma que o federalismo instituído não promoveu a expansão do papel do Estado na proteção social e não promoveu a superação das desigualdades regionais. Ademais, o autor ressalta a ausência de estrutura adequada de gestão e planejamento por parte dos Municípios como um fato que também afeta negativamente a concretização do direito à educação.

Portanto, não por acaso, a autonomia municipal passou a ser objeto de críticas quando o tema é concretização do direito à educação. Contudo, observa-se que esse fato não deve ser examinado isoladamente. Existe todo um contexto que precedeu e que envolve a autonomia municipal, não sendo ela, de forma alguma, a causa para todos os problemas sociais que o Brasil possui. Além disso, também está claro que nosso país apresenta diferentes experiências em relação a essa autonomia municipal. Outra questão é o fato de que essa autonomia municipal não é algo intacto e imutável, na realidade, essa instituição vem sofrendo modificações desde a promulgação do texto constitucional há mais de três décadas.

4 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O presente tópico se destina a explicar o que é o direito social fundamental à educação, elencar quais são as diretrizes propostas pela Constituição acerca da educação, bem como abordar sobre

alguns desafios enfrentados na efetivação da educação diante dos dados contemporâneos.

O direito à educação é um direito social fundamental, tal como preceitua nossa Magna Carta no *caput* do art. 6º, que se presta a elencar os direitos sociais. Além disso, segundo o art. 208, § 1º, CF, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, o que explicita uma relação entre o direito individual à educação e esse mesmo direito enquanto direito social fundamental.

O texto da Magna Carta de 1988, não por acaso, carrega o nome de “Constituição Cidadã”. Reforçando essa denominação, ressalta-se o fato de que, em diversos momentos, a CR afirma a necessidade de se buscar igualdade; diminuição das desigualdades; universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório. Como exemplo, possível citar o art. 3º que trata dos objetivos fundamentais da República: “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*”, “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”, “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”.

Ao tratar especificamente do direito à educação, a Constituição de 1988 o reconhece como direito social (art. 6º), assim como direito do cidadão e dever do Estado (art. 205). Segue trecho: “*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*”.

Além disso, também estão elencados no texto constitucional como princípios do ensino (art. 206) “*igualdade de condições de acesso e permanência na escola*”, “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*”, “*gestão democrática do ensino público*”, entre outros. Todos esses princípios dizem respeito à necessidade

de se efetivar a educação universal e gratuita a todos os brasileiros, um direito social básico e fundamental.

Diante do exposto, observa-se que a educação é um direito social fundamental de destaque na nossa Magna Carta, observa-se também que a igualdade e o combate à desigualdade social são pilares fundamentais dentro do constitucionalismo brasileiro e, conseqüentemente, da educação, já que a educação é um mecanismo de combate às desigualdades, possibilitando ascensão social por meio do ensino de qualidade. Contudo, é notório que, na prática, a realidade do ensino público brasileiro é precária, havendo uma alarmante desigualdade entre regiões.

O que se observa é a pirâmide da educação acompanhando a pirâmide de distribuição de renda e de riqueza, ou seja, as regiões mais prejudicadas economicamente são também aquelas que oferecem a pior educação (CURY, 2002). Ademais, com o intuito de explicitar o problema e deixar claro que o Brasil ainda tem muito o que avançar no quesito “educação básica”, destacam-se alguns dados de 2019 divulgados pelo IBGE³ sobre o analfabetismo no país: a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais foi estimada em 6,6%, sendo que a Região Nordeste apresentou a maior porcentagem (13,9%), o que muito se contrasta das Regiões Sul e Sudeste (ambas com 3,3%); pessoas pretas e pardas apresentam o dobro da taxa de analfabetismo observada entre pessoas brancas; 48,8% é a proporção de pessoas com 25 anos ou mais que finalizaram a educação básica obrigatória no Brasil. Além disso, segundo os dados fornecidos pelo Observatório da Educação,⁴ 11,4% dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos estão fora da escola.

Cury (2007) ressalta o caráter obrigatório e gratuito da educação escolar, sendo responsabilidade do Estado prestar esse

³ Os dados coletados estão disponíveis no site do IBGE.

⁴ Os dados coletados estão disponíveis no *site* do Observatório da Educação.

serviço essencial de forma universal. Porém, além disso, o mesmo autor enfatiza o fato de que, embora haja previsão constitucional, a realidade é bem distante do que se prevê, já que é patente a precariedade em que a educação se encontra em nosso país, sendo que determinadas regiões vivenciam isso de forma muito mais intensa.

Alguns indicadores fornecidos pelo Observatório da Educação explicitam a situação, seguem alguns dados: 29,3% dos estudantes do Ensino Médio nas redes estaduais de ensino no Brasil estão atrasados (Censo Escolar 2020); 64,8% das escolas estaduais de ensino médio no Brasil apresentam biblioteca (Censo Escolar 2020).

Quanto aos recursos para efetivar o que está previsto, o art. 212 da Constituição define que a União aplicará, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já os Estados, DF e Municípios aplicarão, no mínimo, 25% dessa mesma receita na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, segundo o art. 212-A, a distribuição dos recursos e responsabilidade entre DF, Estados e Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, de forma que a União complementarará os recursos dos Fundos.

Segundo Dalila Andrade Oliveira (2015), o Fundeb é um fundo de financiamento da educação, compreendendo as três etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. É considerado um avanço por tentar corrigir falhas apontadas no antigo Fundef, apesar de persistirem problemas, como o desequilíbrio entre os Estados no que se refere ao financiamento da educação básica.

Em 2020, por meio da Emenda Constitucional 108, o Fundeb passou por novas reformas. Uma das principais mudanças diz

respeito ao fato de ter se tornado permanente, o que foi um grande avanço.

Já quanto ao salário-educação, trata-se de um tributo bem antigo, datado de 1964 (CURY, 2007), cuja espécie é denominada contribuição social, de competência federal e incidente sobre valores pagos pelas empresas e entidades equiparadas a seus empregados, cuja alíquota é de 2,5%. Quanto à destinação desse valor arrecadado pelo salário-educação, o art. 212, § 6º, da Constituição determina que as cotas estaduais e municipais de salário-educação devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes de ensino.

Quanto às diretrizes e regras da educação, o art. 214 determina que uma lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação (PNE) com duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas para erradicar o analfabetismo, universalizar a escola, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho, promover o país humanística, científica e tecnologicamente e estabelecer metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Somado a isso, segundo o art. 10, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, cabe prioritariamente aos Estados a efetivação da educação infantil e do ensino fundamental. Por simetria, cabe à União a efetivação do Ensino Médio. No entanto, há uma grande lacuna quanto à forma como isso deve ocorrer. Isto é, conforme já explicitado, o dispositivo constitucional sobre o regime de colaboração não foi regulamentado.

Além disso, conforme já esposado, os diversos problemas que permeiam a dificuldade de efetivar o direito à educação básica

estarão sempre presentes enquanto não for resolvido o problema central: o problema do federalismo articulado ao regime de colaboração recíproca (CURY, 2015). Nesse sentido, observa-se que existe uma crítica contundente em relação ao federalismo brasileiro e a seus elementos, de forma a não impedir o histórico déficit educacional.

Também já foi esclarecido, em tópico anterior, que o art. 211 da Constituição estabelece que os entes federativos organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Contudo, o que significa essa expressão “regime de colaboração”? Os parágrafos desse mesmo artigo sugerem que a colaboração se dará da seguinte forma: a União organizará o sistema federal de ensino, financiará as escolas públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Ainda com o intuito de problematizar o insucesso na concretização do direito à educação básica sob o ponto de vista jurídico do Direito Constitucional e demonstrar sua (in)efetividade, necessário apontar brevemente os argumentos trazidos por Cury (2002). Segundo o autor, a educação permite que o indivíduo se torne capaz de optar e decidir, ou seja, transforma o ser humano e a sociedade, possibilita a criação de senso crítico, cidadania, diminuição das desigualdades sociais e melhora a distribuição de renda.

Tudo isso ressalta a ligação da educação com o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Sendo assim, a educação básica de qualidade permite ao indivíduo pensar o seu papel no mundo, oportunizando

escolhas conscientes diante de questões importantes, como rumo profissional, planejamento familiar e planejamento financeiro. Ademais, a educação é pré-requisito para percepção dos direitos políticos, alcance de liberdades, direitos e deveres como cidadão, sendo imprescindível para a concretização dos objetivos fundamentais da República, destacados no art. 3º já exposto acima. Portanto, a universalização da educação significa também a busca por uma sociedade mais igual e humana, possibilitando a diminuição de todos os outros problemas sociais.

Segundo Silveira (2008), nossa Carta Magna também avançou no quesito “instrumentos processuais para proteção dos direitos educacionais”, podendo ser utilizado o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública. Além disso, o ECA (Estatuto da criança e do adolescente) estabelece uma importante política de absoluta prioridade da criança e do adolescente, o que possibilitou a criação de Varas Especializadas no direito da criança e do adolescente e que, portanto, podem adentrar esse tema da educação.

Registra-se também que a legislação brasileira⁵ atribui ao Conselho Tutelar importantes funções para a efetividade do direito à educação, como garantir a frequência escolar, requisitar serviços públicos na área da educação, encaminhar ao Ministério Público e à autoridade judiciária notícia de fato sobre infração contra os direitos da criança e do adolescente. Diante disso, note-se que o Conselho Tutelar é um importante agente no combate à evasão escolar. Mas, obviamente, há a necessidade de articulação entre outros sujeitos, ou seja, todos os envolvidos no compromisso de garantir a permanência

⁵ Nesse tocante, destacam-se o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, principalmente art. 56, II, Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e art. 12, VIII, Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) que tratam da evasão escolar e da possibilidade de atuação do Conselho Tutelar.

na escola:⁶ professores, diretores, governantes, família, conselho tutelar, Ministério Público e Juiz.

Analisando a situação fática da realidade brasileira em que nos encontramos, deparamo-nos com a seguinte situação: mais de 30 anos de vigência da Constituição de 1988, considerada “Constituição Cidadã”, porém, que não consegue universalizar o direito à educação básica, primordial para a garantia de cidadãos conscientes do exercício de seus direitos em um Estado Democrático de Direito. E isso é o mínimo que se pode dizer sobre os benefícios de uma educação básica de qualidade, uma vez que, como consequência de sua concretização, garantem-se muitas outras vantagens para os cidadãos, sociedade e Estado Democrático de Direito.

Segundo Dourado (2013), a educação se une a outras estratégias para alargar a efetivação dos direitos sociais. Seus inúmeros benefícios já foram explorados previamente, deixando notório que a universalização da educação significa também a busca por uma sociedade mais igual e humana, possibilitando a diminuição de todos os outros problemas sociais.

Contudo, estudos atuais apontam para o retrocesso que a política brasileira tem vivido, o que, infelizmente, chegou também à seara educacional. Segundo Romilson Martins Siqueira (2020), o que se observa é um movimento de deslocamento do Estado para fora do seu papel prestador, acentuando-se a destituição dos direitos sociais, de forma que, no âmbito das políticas educacionais, está sendo propagada a lógica privada. Para combater esse retrocesso, o mencionado autor ressalta a necessidade de se reafirmar o direito à educação enquanto direito social e pontua que a educação de

⁶ Registra-se que a nossa Constituição pontua o direito à educação como um dever do Estado e da família, a ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade (art. 205, CF), o que deixa clara a visão de que deve haver uma articulação de todos os envolvidos para que se concretize esse direito, assim como pontuamos.

qualidade não pode ser para poucos ou regulada pelo mercado; para isso, importante ressaltar o papel do PNE como epicentro das políticas educacionais de planejamento, organização, gestão, financiamento e avaliação da educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, acredita-se que, embora o Brasil tenha um texto constitucional assegurando o direito à educação, elevando-o ao caráter de direito social fundamental, cuja efetivação necessita de atuação positiva estatal de forma cooperativa entre todos os entes federativos e alicerçada pela legislação infraconstitucional, o que se verifica é que o Poder Público não tem atuado diligentemente para a concretização desse direito, tendo sido evidenciada uma dificuldade em se avançar.

Ou seja, aparentemente, embora o texto constitucional tenha criado um federalismo tripartite com o intuito de atingir as divergências sociais “mais de perto”, na prática, o Poder Público tem preterido a necessidade de elaborar medidas públicas efetivas para a garantia do exercício do direito à educação básica de qualidade, já que o texto constitucional previa, há mais de 30 anos, a regulamentação dessa cooperação e, até hoje, nada foi feito a respeito.

Contudo, acredita-se também que a questão do federalismo brasileiro não pode ser tratada como o núcleo do problema da (in)efetividade do direito à educação, uma vez que, embora seja possível demonstrar que não são raros os exemplos de situações que podem demonstrar problemas no modelo singular brasileiro, essa não é a raiz do problema, mas apenas uma parcela de toda a questão complexa que envolve a dificuldade de implementar efetivamente o direito à educação. Isto é, acredita-se que, embora, de fato, tenhamos um federalismo *sui generis* que escancara alguns

problemas provenientes dessa singularidade, não é esse o fator primordial para a inefetividade do direito à educação.

Diante disso, acredita-se que a análise do problema exposto tem como conclusão o fato de que o Poder Público, desde a promulgação da Constituição de 1988, tem sido insuficiente na tarefa de garantir educação básica universal de qualidade. Além disso, acredita-se que as políticas públicas implementadas pelo atual governo representaram retrocessos no campo da educação. Por fim, acredita-se também que a singularidade do federalismo brasileiro não é determinante, mas sua falta de normatização impacta na concretização do direito à educação, sendo urgente a devida normatização pelos atores políticos responsáveis.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. v. 1, p. 39-70.

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educação e Sociedade*, v. 93, n. 145, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VD5yTPBvV3Hbp9n9STMzKYP/?lang=pt>. Acesso em: 1º fev. 2022.

BARACHO, J. A. O. Descentralização do poder: federação e município. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 22, n. 85, jan./mar. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496817>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BARACHO, J. A. O. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (Org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2013.

BRITO, V. L. F. A.; BRAGA, D. S. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. *Educação em Revista*, v. 32, n. 3, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/QKCjwc4GCjhd-Tyqfp8DgWYc/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2022.

CLARK, G. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CURY, C. R. J. A. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsW-J4MSk6K58885J3jd/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento da educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

DOLHNIKOFF, M. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 2005.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. *Educação Social*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2022.

FILHO, F. H. C.; RIBEIRO, S. F. Federalismo brasileiro: significados para a cultura. In: BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (Org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2013.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas públicas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *Revista O e S*, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011.

MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista O e S*, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-350, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/QjKf69Rjyp8pwm4v5HZCMGc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1º fev. 2022.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

NEVES, D. T.; DI GIORGI, C. A. G. De quem é a responsabilidade? Uma análise das perspectivas para a lei de responsabilidade educacional prevista no Plano Nacional de Educação. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, v. 30, n. 114, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/zxyb-6vpzmMyqf9CnsywpKFt/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2022.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e sociedade*, v. 36, p. 625-646, 2015.

PINTO, J. M. R. P. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 624, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ftsTfkZhGs5KD8WQK3rccHR/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2022.

ROBERTSON, S. L. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governa na educação: um relato relacional. *Educação e Sociedade*, v. 3, n. 124, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rPffcpnPjPNpJMV7jqj9dNJ/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2022.

SANTOS, A. M. S. P. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. *Revista Direito da Cidade*, v. 3, n. 1, p. 95-123. Acesso em: 11 mar. 2022.

SANTOS, H. P.; PACHECO, R. M. (Org.). *Brasil: que educação, para que país?* Belo Horizonte: Mazza Edições, 2015.

SILVEIRA, A. A. D. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. *RBPAE*, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 537-555, set./out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/XvqBzgdPyJRdkZHw-4dKRFd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2022.

SIQUEIRA, R. M. A política educacional e o discurso neoconservador: o que há de novo na velha agenda de mercado? In: DOURADO, L. F. (Org.). *PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização*. Brasília: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

TAVARES, T. M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. *Educar*, Curitiba, v. 22, p. 241-256, dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/wvjJC6DPF53TP6Wfn8rJDtq/?lang=pt>. Acesso em: 1º ago. 2022.

TORRES, J. C. O. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

...