



# *Capítulo um*

# Sumário

## Equipe editorial

### Gerente de produção editorial

Percio Sávio Romualdo da Silva

### Preparação de originais e revisão

Denise Pimenta de Oliveira  
Talita Guimarães Sales Ribeiro

### Padrão Editorial EDU

Vladimir de Andrade Oliveira

### Diagramação e capa

André de Oliveira Cândido

Copyright © 2016 by Editora Universidade de Brasília.

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília  
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,  
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3035-4200  
Fax: (61) 3035-4230  
Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

O684 Organização da educação brasileira : marcos contemporâneos / Maria Zélia Borba Rocha, Nara Maria Pimentel, [organizadores]. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2016.  
432 p. ; 23 cm.

ISBN 978-85-230-1192-5.

1. Federalismo educacional. 2. Direito à educação. 3. Financiamento da educação. 4. Educação básica. 5. Modalidades de educação. I. Rocha, Maria Zélia Borba (org.). II. Pimentel, Nara Maria (org.).

## Apresentação.....7

## Capítulo 1

A organização federativa do ensino brasileiro.....15  
*Maria Zélia Borba Rocha*

## Capítulo 2

Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação.....59  
*Simone Aparecida Lisniowski*

## Capítulo 3

Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros.....99  
*Cristina Helena Almeida de Carvalho*

## Capítulo 4

Aspectos da coexistência entre educação pública e privada no Brasil de hoje.....135  
*Adriana Almeida Sales de Melo*

## Capítulo 5

Gestão dos sistemas de educação e da escola.....171  
*Mirza Seabra Toschi*

## Capítulo 6

Dilemas e desafios para a consolidação da educação básica no Brasil.....203  
*Ana Maria de Albuquerque Moreira*

# A organização federativa do ensino brasileiro

Maria Zélia Borba Rocha

A educação formal brasileira, a que se processa em instituições educacionais, está organizada na forma federativa. Essa organização não é nova, remonta ao império, que delegou às províncias a responsabilidade pela criação das escolas de primeiras letras nas cidades e vilas mais populosas, quando “*forem necessárias*”.<sup>1</sup> Ou seja, em pleno Estado unitário, instaurou-se a descentralização do ensino brasileiro. De lá para cá, os instrumentos legais reiteraram essa organização ao longo dos séculos e, quando não a confirmaram, a organização manteve-se na prática.

O tema do federalismo educacional envolve muitas facetas para ser compreendido: conceito; princípios que o alicerçam; histórico no mundo e no Brasil; correspondência com a estrutura estatal; relação com a noção de sistema; diferença conceitual entre educação e ensino. Entretanto, todas essas correlações não cabem nos limites paginais<sup>2</sup> deste capítulo. Fez-se mister estabelecer recortes temáticos e temporais. Esses recortes deixaram o capítulo prenhe de lacunas, o que fez com que este não desse conta da totalidade do tema. O capítulo está, portanto, focado nos marcos legais contemporâneos da organização da educação brasileira: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996; e o Plano Nacional de Educação de 2014. Assim, o capítulo mostra, exclusivamente, como está organizada a educação brasileira na contemporaneidade.

<sup>1</sup> Trata-se de lei não numerada, outorgada em 15 de outubro de 1827.

<sup>2</sup> Recorreu-se à criação do neologismo para expressar que os recortes temáticos do capítulo fizeram-se necessários pelo limite de páginas que foi estabelecido na publicação. Também porque o adjetivo “paginado” não representa a conotação semântica que se deseja imprimir.



## O federalismo educacional na Constituição de 1988

O ensino brasileiro está organizado sob a forma federativa. Essa organização político-administrativa está claramente delineada no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. O federalismo educacional brasileiro é do tipo cooperativo, o que significa que os entes federados devem trabalhar em conjunto para garantir o dever do Estado para com o ensino, que é prover a educação básica (art. 208, I) para todos os brasileiros, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, 6º, caput). Assim, o acesso à educação básica<sup>3</sup> não pode ser negado sob qualquer hipótese. Ele tem que ser garantido não importa a etnia, a cor da pele, a religião, o sexo, a condição de classe, a origem social, a orientação sexual, a profissão e a idade daquele(a) que procura a educação básica pública.

O federalismo implica divisão de responsabilidades entre os membros da federação. As responsabilidades específicas de cada ente federado para com as etapas da educação básica estão configuradas no Texto Maior de 1988: municípios garantem a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, § 2º); estados-membros asseguram o ensino médio e o fundamental (art. 211, § 3º); e o Distrito Federal provê as três etapas da educação básica: infantil, fundamental e médio, porque não pode subdividir-se em municípios (art. 32, caput) e, portanto, assume as responsabilidades dos dois entes federados (estados-membros e municípios) em sua jurisdição. A atribuição que os membros da federação têm em comum (educação básica) não impede e não é contraditória às incumbências específicas de cada um.<sup>{saiba mais I}</sup>

Como parte da divisão de responsabilidades educacionais entre os entes de uma federação, o federalismo educacional, estabelecido na Magna

Carta de 1988, determina que os membros da federação apliquem um percentual mínimo da tributação auferida anualmente na manutenção e no desenvolvimento da educação pública. A alíquota mínima anual estabelecida é de 18% para a União e de 25% para os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios (art. 212). O cruzamento dos artigos 208, 211 e 212 permite visualizar a arquitetura institucional do federalismo educacional: os municípios devem investir o mínimo de 25% de seus recursos financeiros anuais na educação infantil e no ensino fundamental municipais; os estados-membros devem aplicar anualmente o mínimo de 25% de seus recursos tributários no ensino fundamental e no ensino médio estaduais; e o Distrito Federal tem o dever de destinar 25% dos recursos financeiros auferidos na tributação anual na manutenção e no desenvolvimento da educação básica distrital. Observe-se que essas alíquotas anuais constituem o mínimo. Significa que os entes federados não podem destinar menos do que esse percentual por ano, senão incorrem em crime de responsabilidade pública e de responsabilidade fiscal, mas podem destinar uma alíquota maior, caso sua Constituição Estadual ou sua Lei Orgânica Municipal assim estabeleça.

Atente-se para os verbos utilizados: assegurar, garantir, prover, aplicar, investir. Não se trata simplesmente de ofertar. Essas instâncias do Estado não podem deixar de atender à demanda social em torno da educação básica. Tampouco podem deixar de investir o percentual mínimo obrigatório da tributação anual na manutenção e no desenvolvimento do nível e/ou etapa de ensino de sua responsabilidade. Implica dizer que o Estado brasileiro, nas instâncias municipal, estadual e distrital, não pode negar vaga em escolas públicas para qualquer cidadão brasileiro e também para os estrangeiros residentes no País (art. 5º, 6º, caput) na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio. Estrangeiros residentes são os que têm residência fixa, os que moram e trabalham aqui, independentemente de terem ou não a cidadania brasileira. O cruzamento entre os artigos

<sup>3</sup> A educação básica é um nível de ensino, conforme o art. 21 da Lei nº 9.394/1996. Entretanto, não há razões legais, tampouco gramaticais, para grafá-la com iniciais maiúsculas no meio da frase, visto que é substantivo comum. Assim, contrariando a maioria dos trabalhos da área, a expressão será grafada com iniciais minúsculas neste capítulo.

constitucionais (5º; 6º; 208, I; e 211) significa que a vaga pública tem que ser garantida nas três etapas da educação básica aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes, sejam de qual etnia forem; tenham qual cor da pele tiverem; seja qual for o gênero que tenham; professem qual religião professarem; desempenhem qual profissão exercerem; adotem a orientação sexual que quiserem; possuam a idade que possuírem; apresentem a necessidade especial que tiverem; pertençam a qual classe social pertencerem; tenham a origem social que tiverem.

É mister considerar as atribuições em relação às modalidades de ensino, que são: Educação Especial (EE); Educação de Jovens e Adultos (EJA); e Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Para compreender essa engrenagem é preciso efetuar nova correlação entre os dispositivos constitucionais. Os municípios devem empenhar-se na criação, manutenção e expansão da rede pública municipal. A rede pública municipal de ensino deve ser focada na educação infantil e no ensino fundamental. Nessas etapas, o município deve garantir, com seus 25%, também o acesso aos educandos que necessitam da Educação Especial (art. 208, I e III; 211; 212) e da Educação de Jovens e Adultos (art. 208, I e VI; 211; 212). Os estados-membros, por sua vez, devem dedicar-se à criação, manutenção e expansão da rede pública estadual. A rede pública estadual de ensino tem que estar concentrada no ensino fundamental e no ensino médio. Nessas etapas, o estado-membro deve assegurar, com seus 25%, também o acesso aos educandos que necessitam da Educação Especial (art. 208, I e III; 211; 212), da Educação de Jovens e Adultos (art. 208, I e VI; 211; 212) e da Educação Profissional e Tecnológica (art. 205; 208, I e II; 211; 212). Cada ente federado deve empenhar-se na criação, manutenção e expansão dos serviços públicos educacionais de sua responsabilidade.

Delimitadas as responsabilidades constitucionais dos municípios, dos estados-membros e do Distrito Federal para com os níveis, as etapas e as modalidades de ensino, resta verificar as atribuições da União. A instância federal do Estado brasileiro tem três funções básicas, estabe-

lecidas pelo Texto Maior de 1988: organizar “*o sistema federal de ensino e o dos Territórios*”; financiar “as instituições de ensino públicas federais”; e exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (art. 211, § 1º). *{saiba mais II}*

O federalismo educacional organiza o ensino brasileiro em sistemas. Como o Estado brasileiro subdivide-se em instâncias autônomas, há um subsistema de ensino em cada instância estatal. A União é responsável por criar, organizar, manter e expandir apenas o subsistema federal de educação, que é composto pelos órgãos federais de educação, pelos estabelecimentos federais de educação e pelos estabelecimentos particulares de educação superior. Como segunda atribuição, a instância federal do Estado brasileiro deve financiar as instituições federais de ensino e de pesquisa e, por função precípua, prestar assistência técnica e financeira aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a assegurar que a educação básica chegue igualmente a todos os cidadãos brasileiros, em todos os recantos do território nacional. Prestar assistência técnica e financeira aos entes federados significa colocar à disposição destes os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao desenvolvimento de uma educação básica de qualidade em todo o País, de modo a diminuir as desigualdades de acesso. Isso não significa que a União construirá escolas e contratará professores e funcionários de educação básica como servidores federais, mas que efetuará repasses aos membros da federação, dentro dos limites dos seus 18%, complementando os recursos próprios de que cada ente federado dispõe. *{saiba mais III}*

A função supletiva e redistributiva da União é consoante aos princípios teóricos do federalismo. De acordo com a teoria política, a União, em um Estado federal, tem a função de cuidar da totalidade, que é a federação. A existência da União permite manter a unidade territorial, cultural e política da nação; facilita as relações com outros povos, nações e Estados nacionais; organiza a



receita e a despesa públicas; protege o país de invasões estrangeiras; evita que facções partidárias promovam a cisão da federação. A União representa o nacional e age em prol deste, interna e externamente. A existência da União não significa o aniquilamento dos membros da federação, pois a arquitetura constitucional do Estado federal deve garantir “um aumento da autoridade federal sem uma diminuição da autoridade estadual, a soberania da União e a completa independência dos membros.” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011, p. 163). A instância federal do Estado tem a visão do todo e, por isso, deve agir de forma supletiva e redistributiva para diminuir as desigualdades entre os membros da federação, conforme está determinado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 3º, III); no caso de que estamos tratando neste capítulo, as desigualdades relacionadas à educação básica.

Atente-se para o fato de que a União não é responsável por garantir ou assegurar a educação superior no Brasil. A instância federal do Estado brasileiro oferta a educação superior apenas para os cidadãos que demonstrem mérito (art. 208, V). Significa que a educação superior não é direito público subjetivo e, portanto, o Estado não tem obrigação de suprir a demanda social. A União oferta educação superior porque financia as instituições federais de ensino e de pesquisa (art. 211, § 1º), mas somente conquistam vagas públicas os cidadãos que comprovarem mérito nos instrumentos seletivos criados ao longo das décadas: vestibulares; Programa de Avaliação Seriada (PAS); e Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que subsume o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como critério de entrada na educação superior pública. É mito considerar que o Estado brasileiro tem a obrigação de garantir educação superior a todos os cidadãos. Esse é um direito que nunca foi assegurado no Brasil. Nenhuma das constituições brasileiras anteriores estabeleceu esse direito, tampouco as leis educacionais federais. Constitui, sim, um direito do cidadão, mas ele somente tem acesso a esse direito se provar que é merecedor da vaga pública na educação superior. Portanto, é um direito que precisa ser conquistado pelo cidadão. Nesse ponto, o Brasil

segue a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que sugere: “A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.” (ONU, 1948, XXVI).

Historicamente, a opção política dos parlamentares constituintes de 1986-1988 pela não garantia da educação superior a todos os cidadãos fundamenta-se nos custos desse nível de ensino, que requer mais aportes financeiros do que a educação básica, conforme demonstram estudos<sup>4</sup> sobre o tema. A educação superior desenvolve pesquisas; não pode prescindir de laboratórios; precisa manter hospitais universitários para os cursos e as pesquisas na área da saúde; demanda profissionais qualificados ao nível de mestrado e doutorado, com contínua atualização no exterior; requer a existência de propriedades rurais onde se desenvolvam os cursos e as pesquisas nas áreas e atividades agropecuárias; necessita de editora que possa escoar e publicizar a produção acadêmico-científica; tem que dispor de um centro olímpico para a realização dos cursos, das atividades e das pesquisas do desporto; carece de escolas de educação básica sob sua gestão onde possam desenvolver-se atividades de estágio, pesquisas e mesmo os cursos na área pedagógica; promove eventos acadêmico-científicos locais, regionais, nacionais e internacionais para intercâmbio do conhecimento; realiza atividades de extensão para a comunidade interna e externa; e ainda desenvolve a gestão da instituição e de todos os processos de ensino, pesquisa e extensão que concebe e operacionaliza.<sup>5</sup>

A distribuição de competências entre os membros de uma federação está alicerçada no princípio da autonomia dos entes federados. Por princípio teórico e por garantia constitucional (art. 18), cada ente é dotado de autonomia política, financeira e administrativa. Autonomia política é a capacidade

<sup>4</sup> Em especial: Amaral (2007); e Ipea (2006, cap. 3, p. 119-228).

<sup>5</sup> Não me desdobrarei mais sobre os complexos meandros da educação superior, pois ela é objeto do capítulo dez deste livro.

de escolher os próprios representantes e de elaborar as leis que têm jurisdição em seu território. Autonomia financeira é a capacidade de autofinanciamento com recursos próprios, captados das atividades econômicas desenvolvidas em sua circunscrição. Autonomia administrativa é a capacidade de autogoverno. O fato de cada ente federado ser autônomo, responsável por si mesmo e por tudo o que ocorre em sua jurisdição não significa que ele não tenha responsabilidades para com a federação. É justamente o contrário. Por ser parte de uma totalidade, cada ente federado tem obrigações, em vários setores de atividades, para com o todo. São as responsabilidades comuns entre as instâncias estatais (art. 23, 24). No federalismo educacional brasileiro, o dever comum de todas as instâncias estatais é assegurar a educação básica, sendo que a União fará isso de forma supletiva e redistributiva aos entes federados. Por isso o federalismo educacional brasileiro é cooperativo (art. 211, caput). Além da atribuição comum, cada membro da federação tem responsabilidades específicas, que estão consagradas no Texto Constitucional: União (art. 21, 22); estados-membros (art. 25); municípios (art. 30); Distrito Federal (art. 32, § 1º). Essa repartição de deveres entre os membros de uma federação não significa subordinação dos entes subnacionais ao poder central. Ao contrário, a divisão de responsabilidades somente é possível devido à autonomia das partes:

Não procede tentar vender a falsa ideia da subordinação dos entes regionais ao Estado central (instância federal) em contraposição à suposta paridade entre entes federados e Estado central: o que está em causa é o poder de vigilância e supervisão exercido pelo Estado central (União), que é comum a Estados federais [...] (SILVEIRA, 2007, p. 249).

Questão imprescindível para a compreensão de toda essa engrenagem federativa é saber por que o Estado brasileiro não pode deixar de assegurar o acesso à educação básica: porque esta está estabelecida como direito público subjetivo (art. 208, § 1º, 2º). E o que implica dizer que algo é direito

público subjetivo?<sup>6</sup> Em linhas gerais, significa afirmar que aquela benesse social constitui direito de cidadania garantido pelo arcabouço jurídico da sociedade (direito) a cada cidadão individualmente (subjetivo) e ao conjunto de todos os cidadãos pelos poderes públicos. É mister ressaltar a importância do direito público subjetivo, mecanismo inédito no Brasil, adotado somente na Constituição Federal de 1988 e aplicável especificamente à educação básica. Nenhum outro direito de cidadania constituiu direito público subjetivo no Brasil. Implica compreender que as autoridades públicas responsáveis pela gestão do Estado não se podem negar a tomar as providências necessárias para que a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio cheguem a todo e qualquer brasileiro e estrangeiro residente no País, em todos os cantos do Brasil. Caso prefeitos, governadores, secretários de Educação e da Fazenda e mesmo gestores da rede pública de ensino não garantam a vaga ou a ofertem de forma irregular (art. 208, § 2º), cometerrão crime de responsabilidade. Incorrendo em crime de responsabilidade, podem ser impedidos de governar, no caso de cargos executivos; e podem ser exonerados de suas funções, no caso de servidores públicos de carreira, mesmo se o cargo tiver sido provido por concurso público. [saiba mais IV] [saiba mais V]

O crime de responsabilidade é preceito constitucional à disposição do cidadão para que este controle a ação dos agentes do Estado, que devem agir nos estritos limites da lei (art. 37, caput). Representantes políticos, entre eles o governantes,<sup>7</sup> não podem agir segundo seu arbítrio individual ou partidário. Na condição de representantes temporários, foram escolhidos para obedecer às leis promulgadas, que, por sua vez, representam o consenso social possível em determinado momento histórico, em determinada sociedade. Assim, o crime de responsabilidade somente pode ser imputado ao cidadão investido em cargo e em função públicos. E estes responderão

<sup>6</sup> Este tema é objeto específico do capítulo dois deste livro, por isso não será desenvolvido em profundidade aqui.

<sup>7</sup> Os que exercem os poderes executivos municipais, estaduais, distrital e federal.

judicialmente em processo civil e criminal, se for o caso, por qualquer ato ilícito que tenham cometido no exercício do mandato e nas funções do cargo político-administrativo. Mesmo aqueles que não foram eleitos, mas que foram nomeados para uma função pública, também podem responder por crime de responsabilidade. Não garantir a educação básica a todo e qualquer cidadão brasileiro e a estrangeiro residente no País constitui ato ilícito, consiste em crime de responsabilidade.<sup>8</sup> {*saiba mais VII*} {*saiba mais VIII*}

Esses dois mecanismos político-jurídicos – o direito público subjetivo e o crime de responsabilidade – constituem instrumentos à disposição dos cidadãos para que estes exerçam o controle das ações do Estado. São elementos fulcrais à constituição e à consolidação de uma sociedade efetivamente democrática. Ambos são parte estrutural do que configura o Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput). Em um Estado cuja fonte de soberania está alicerçada no *demos* (art. 1º, parágrafo único) e que, portanto, age em seu nome, as ações estatais devem ser voltadas para produzir bem-estar ao povo, a fonte legítima do poder do Estado. O bem-estar social está configurado nos fundamentos valorativos (art. 1º, I-V) que devem nortear a ação do Estado e, portanto, dos gestores públicos, sejam eles políticos ou administrativos, e igualmente representado nos objetivos consagrados da República Federativa do Brasil (art. 3º, I-IV). O Estado Democrático de Direito deve agir em nome do *demos* para produzir bem-estar por intermédio das leis (Direito) e para garantir os direitos de cidadania a cada cidadão componente desse Estado.

Essas são estruturas político-jurídicas que a sociedade ocidental vem construindo há, pelo menos, oito séculos. Várias instituições, princípios e procedimentos foram criados na luta para impor limites ao arbítrio individual da realeza que se organizava em Estados absolutistas. A primeira instituição foi a Constituição. Nascida sob a forma de acordo entre nobreza

e realeza, subordinava o monarca ao documento assinado. A segunda instituição foi o Legislativo. Com ele emerge a representação política. O Poder Legislativo foi instituído com a finalidade precípua de criar as leis que constituem o pacto social e de fiscalizar o Poder Executivo. Instituição milenar, típica do mundo greco-romano, extinguiu-se nas sombras da Idade Média. Quando recrudesce no mundo europeu ocidental, primeiramente constituiu-se instância representativa da nobreza (*Curia regis*). Somente evolui para representação dos comuns, da plebe, do povo no ano de 1295 com a instituição do *Model Parliament*.<sup>9</sup> A terceira conquista na constituição de um Estado Democrático de Direito foi a divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que antes estavam concentrados nas mãos dos reis absolutistas. Resultado de pelo menos dois séculos de batalhas intelectuais e mesmo de revoluções, a independência dos poderes somente foi consagrada no mundo ocidental cristão no século XVIII (ARRUDA, 2004). Apenas quando essas três instituições – Constituição, Legislativo e separação dos poderes – estavam construídas no âmbito dos Estados nacionais, criaram-se as condições políticas necessárias para a instauração do direito público subjetivo. Esse é um estatuto jurídico do século XIX, herança direta do Direito alemão, mas com origens fincadas na tradição jurídica romana e no Direito canônico medieval (OLIVEIRA, 1999). Constitui certeza, para o cidadão, de que o Estado adotará posição ativa em relação à execução dos direitos de cidadania consagrados como direito público subjetivo. Significa que o Estado executará políticas públicas que garantam a efetivação desse direito. Implica que o direito garantido como direito público subjetivo não constituirá letra morta nos normativos jurídicos, pois o Estado não pode assumir atitude contemplativa, passiva. {*saiba mais VIII*}

O aspecto seguinte a ser considerado é o fato de somente a educação básica constituir direito público subjetivo no Brasil. Essa conquista social é

<sup>8</sup> Para maiores especificações sobre crime de responsabilidade, consultar Farhat (1996, p. 198-206) e Fernandes (1997).

<sup>9</sup> Especificações em Kinder e Hilgemann (1985, v. 1, p. 197).



mais recente, fruto igualmente de trabalho árduo. A primeira vez que o mundo ocidental cristão consagrou a educação como direito de cidadania foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948: “*Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória.*” (ONU, 1948, XXVI). O trabalho seguinte foi determinar quais níveis de ensino seriam considerados graus fundamentais e/ou elementares, uma vez que esse mesmo artigo já excluía a educação superior, à qual atribuía conquista por mérito, por parte do cidadão. Internacionalmente foram realizados muitos encontros, congressos, fóruns e conferências como: a Convenção contra a discriminação no ensino, em Paris, 1960; a Convenção dos direitos da criança, em 1989, Paris; a Conferência mundial sobre educação para todos, realizada na Tailândia, em 1990; e a Conferência mundial sobre necessidades educacionais especiais, ocorrida na Espanha, em 1994. Todos esses encontros internacionais debateram diversos aspectos relacionados à educação e ajudaram a construir a compreensão conceitual de qual nível de ensino é considerado o mínimo necessário para a formação do ser humano, para a constituição do cidadão e para a qualificação do profissional (art. 205).

No Brasil, a mobilização política da sociedade civil pela educação não foi menor no período de 1988 a 2009. Foram realizadas Conferências Nacionais de Educação (Conae) em 1988, 1991, 2008, 2010 e 2014. Congressos Nacionais de Educação (Coned) aconteceram nos anos 1999, 2003 e 2004. Em 2008 foi realizada a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb). Foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE) em 2010, como espaço público-institucional de negociação entre o Estado e a sociedade civil, após 24 anos de lutas, pois a ideia do fórum nasceu no processo constituinte de 1986-1988.<sup>10</sup> Primeiramente o Brasil consagrou o ensino fundamental<sup>11</sup> como

direito público subjetivo. De 1988 a 2009, apenas o ensino fundamental era garantido aos cidadãos pelo Estado brasileiro como direito público subjetivo. Essa é uma das razões pelas quais este se repete como responsabilidade, ao mesmo tempo, dos municípios e dos estados-membros (art. 211, §§ 2º e 3º). Após 21 anos de debates intelectuais, mobilizações sociais de diversas formas e por vários atores sociais coletivos e muitas tentativas legislativas, a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 finalmente consagra toda a educação básica como direito público subjetivo. Cury (2002) a considera como o mínimo imprescindível para a constituição do ser humano, para a formação do cidadão e para o desenvolvimento das habilidades mínimas necessárias para a entrada do profissional no mundo do trabalho:

A própria etimologia do termo base nos configura essa acepção de conceito e etapas conjugadas em um só todo. Base provém do grego *básis*, *éos* e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e andar, pôr em marcha, avançar. A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. (p. 170).

### **O federalismo na educação formal segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, promulgada em 20 de dezembro de 1996, ratifica o federalismo educacional cooperativo nos moldes constitucionais (art. 8º). Não poderia ser diferente. Uma lei, de qualquer instância que seja, não pode contradizer a Carta Maior.

Entretanto, a LDB foi além da Carta Magna ao precisar mais profundamente as responsabilidades de cada ente federado para com o ensino brasileiro. Mas essa é sua função, para isso foi escrita: para nortear as

<sup>10</sup> Sobre os primórdios do Fórum Nacional de Educação, consultar: Pinheiro (1991), Rocha (1993, 1995, 1996).

<sup>11</sup> Redação original do artigo 208, inciso I, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988.

práticas educativas em todo o território nacional: no âmbito municipal, na esfera estadual, na instância distrital, assim como na circunscrição federal do Estado brasileiro. Por isso a lei chama-se “de diretrizes e bases”: porque fornece a direção (diretrizes) normativa que os entes federados devem seguir ao organizar seus subsistemas de ensino. A lei estabelece as normas de procedimentos e de conduta para os sistemas de ensino, para as instituições escolares e para os profissionais da educação, porque estrutura os alicerces (bases) nos quais se assentam as práticas educacionais, seja em estabelecimentos de ensino públicos, seja em escolas privadas, seja em instituições educacionais mistas. Alicerce esses que se fundamentam em valores e em princípios determinados na Constituição Federal de 1988 (art. 1º e 206) e na própria LDB (art. 3º).

### *Responsabilidades municipais de ensino*

A LDB atribuiu cinco responsabilidades e uma possibilidade aos municípios. Como parte integrante dos estados-membros e de uma federação, eles devem organizar o subsistema municipal de ensino de acordo com as políticas e os planos educacionais criados e desenvolvidos pelos estados-membros e pela União (art. 11, I). O subsistema municipal de ensino, por sua vez, é composto pelos órgãos municipais de educação, como as secretarias municipais de educação; pelas instituições oficiais, que são as escolas públicas municipais de educação infantil e de ensino fundamental; e pelas escolas de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, mas que compõem o subsistema municipal de ensino porque devem submeter-se às leis e à fiscalização por parte do poder público municipal (art. 18). Assim como a União tem função de redistribuir recursos materiais, tecnológicos e financeiros entre todos os membros da federação, os municípios devem fazer essa redistribuição para as suas escolas (art. 11, II).

Significa que o município deve repassar às escolas públicas<sup>12</sup> municipais todos os recursos financeiros auferidos por ele como parte integrante dos 25% que deve destinar anualmente à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, assim como os recursos que os estados-membros e a União lhe repassam. No Brasil, o ente federado que tem o dever de construir, reformar, ampliar, aparelhar e manter funcionando as escolas de educação infantil e de ensino fundamental são os municípios.

A terceira responsabilidade dos municípios para com a educação é normatizar as atividades educacionais em sua circunscrição (art.8º, III). Significa que os Legislativos locais (Câmara de Vereadores) e/ou mesmo o Executivo local (prefeitura) devem promulgar (Legislativo) e/ou editar (Executivo) quaisquer tipos de atos normativos que regulamentem o ensino público e privado no município – nas brechas das leis estaduais, caso haja; nas fissuras da LDB; e nos espaços da Carta Constitucional. Se há algum detalhe que o ordenamento jurídico federal e estadual não previu, o município deve complementar essas leis que existem, mas sem se contrapor a elas. Portanto, as leis municipais de educação não podem contradizer a Lei Orgânica do município (Constituição Municipal); não podem ir contra as leis estaduais de educação; não podem conflitar com a Constituição Estadual; não podem antepor-se às leis federais de educação; e não podem desobedecer à Constituição Federal de 1988. Também é mister enfatizar que as leis municipais somente têm validade na jurisdição do município que as elaboraram, visto que, nesse caso, o município está exercendo a autonomia política que lhe é conferida pelo Texto Maior. Portanto, não pode ferir a autonomia dos outros entes federados nem

<sup>12</sup> Há brechas constitucionais e legais de repasse de verbas públicas para estabelecimentos de ensino particulares, mas essa possibilidade não será explorada aqui, uma vez que será objeto dos capítulos três e quatro deste livro. O capítulo três desenvolverá os procedimentos de captação, distribuição e repasse dos recursos financeiros públicos, bem como os critérios nos quais estão assentados.

a soberania da federação, que a União desenvolve no âmbito interno e representa na esfera internacional.

A quarta atribuição dos municípios para com o ensino é “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema [sic] de ensino” (art. 8º, IV). Autorizar significa conceder alvará de abertura, desde que o estabelecimento, seja ele público ou privado, esteja dentro das normas municipais, estaduais e federais. Credenciar implica outorgar direito de funcionamento à escola, justamente porque ela se adequou às leis. Supervisionar é fiscalizar o estabelecimento de ensino periodicamente, enquanto este existir. A periodicidade da fiscalização depende do que determinam as leis. Essa é uma brecha legal que o município pode normatizar.

O quinto dever do município para com o ensino é, na verdade, sua primeira responsabilidade: garantir a educação infantil e o ensino fundamental a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no município, independentemente de sua etnia, cor de pele, gênero, orientação sexual, religião, idade e profissão. Trata-se de garantir, de assegurar a educação básica, já que ela foi assegurada como direito público subjetivo também na Lei nº 9.394/1996 (art. 5º). Nesse aspecto, a LDB supera a Constituição Federal de 1988 ao reconhecer a autonomia educacional dos municípios, permitindo-lhes atuar em outra etapa e nível de ensino, no caso, o ensino médio e mesmo o superior, mas somente se o município obedecer a dois critérios. Primeiro, se ele já tiver atendido “plenamente as necessidades de sua área de competência” (art. 11, V), o que significa que o município somente pode oferecer ensino médio e superior se já houver universalizado a educação infantil e o ensino fundamental em sua jurisdição. O segundo critério é que os municípios somente podem atuar em outra etapa (médio) e nível (superior) da educação formal com recursos acima dos 25% anuais que devem destinar à manutenção e ao desenvolvimento de suas responsabilidades educacionais. Repetindo, isso porque a educação básica configura direito público subjetivo no Brasil. Ou seja, tanto a Carta Magna de 1988

quanto a LDB de 1996 amarram muito bem o federalismo educacional brasileiro, estabelecendo de forma clara e inequívoca as responsabilidades de cada ente federado para com a educação.

A sexta e última competência do município para com o ensino é “assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal” (art. 11, VI).<sup>13</sup> Esse direito do estudante brasileiro é fulcral no acesso à educação obrigatória, que é a educação básica. Não é nova a realidade social de estudantes que caminham durante horas para chegar à escola onde estão matriculados. O transporte gratuito de alunos matriculados na rede pública municipal de educação infantil e de ensino fundamental é de responsabilidade do Poder Executivo municipal. Como este é dotado de autonomia municipal, a forma como proverá esse direito aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes no município é uma decisão de cunho executivo. Depende dos recursos financeiros, materiais e humanos de que a prefeitura dispõe; depende dos convênios que ela estabelece com a iniciativa privada e/ou com os poderes públicos estaduais e federais; e depende também da criatividade, da competência, do compromisso e da responsabilidade dos gestores municipais.

Vistas as responsabilidades municipais para com a educação, a LDB (Lei nº 9.394/1996) permite que os municípios optem por construir seu subsistema municipal de educação autonomamente, ou que componham com a esfera estadual um único subsistema de educação (art. 11, parágrafo único). Nesta possibilidade, o subsistema municipal de ensino estará integrado ao estadual. Isso constitui uma decisão política do município, que seu caráter de ente autônomo de uma federação lhe permite. Pode ser também uma deliberação tomada sob critérios financeiros, no caso dos municípios

<sup>13</sup> Esse inciso não existia na redação original da Lei 9.394/1996. Foi acrescentado por intermédio da Lei nº 10.709/2003.

que têm receita tributária negativa<sup>14</sup> ou que estão endividados. Como são obrigados a cumprir suas responsabilidades educacionais com a educação infantil e o ensino fundamental, mesmo que tenham receita negativa e mesmo que estejam endividados – senão incorrerão em crime de responsabilidade –, podem integrar-se aos subsistemas estaduais de educação. Outra possibilidade é organizarem-se em consórcios<sup>15</sup> municipais, o que significa estabelecer convênios e/ou acordos com outros municípios para a garantia da educação básica.

#### *Atribuições estaduais e distritais de ensino*

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 determinou sete responsabilidades aos estados-membros e ao Distrito Federal (art. 10). Algumas são praticamente as mesmas atribuídas aos municípios, apenas redigidas com jargões legais diferentes, mas semanticamente idênticos. O que as diferencia é a abrangência da ação pública. As ações educacionais dos estados-membros têm alcance em todo o território físico-geográfico e político-administrativo estadual. Significa que as medidas educacionais tomadas pelos estados-membros têm vigência na rede pública estadual de ensino, que se deve concentrar no ensino fundamental e médio, embora não seja proibido que eles atuem em outras etapas e níveis de ensino. As medidas educativas executadas pelo Governo do Distrito Federal (GDF) somente têm validade no interior do espaço físico-geográfico e político-administrativo desse membro da federação.

<sup>14</sup> Remeto ao artigo de Bezerra-Filho e Feijó (2012), em que pode ser encontrada a listagem de todos os municípios brasileiros com receita tributária negativa às páginas 203-235. Receita tributária é constituída exclusivamente pelos impostos, taxas e contribuições geradas e coletadas no município, excluindo as transferências, de quaisquer tipos, recebidas do estado-membro e da União.

<sup>15</sup> A respeito da possibilidade de organização de conglomerados municipais em educação, ver: Araújo (2010, 2012); Costa (2010); Oliveira; Santana (2010); Fundação Konrad Adenauer (2011); Andrade; Gomes (2012); Linhares; Cunha; Ferreira (2012); Pires (2013); Abicalil (2014); Cunha; Limeira (2015).

As atribuições dos estados-membros e do Distrito Federal semelhantes às dos municípios são: “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (art. 10, I), ou seja, o subsistema estadual e o subsistema distrital; executar todos os procedimentos necessários à autorização, ao reconhecimento, ao credenciamento, à supervisão e à avaliação dos estabelecimentos de ensino públicos e particulares que compõem o subsistema estadual e distrital de educação (art.10, IV); elaborar, promulgar e/ou editar normas que complementem as federais existentes, de modo a normatizar todas as atividades educacionais na esfera estadual e na esfera distrital (art. 10, V); e assumir a responsabilidade pelo transporte público e gratuito dos alunos matriculados na rede pública estadual e distrital de educação básica (art. 10, VII). Faz-se imprescindível enfatizar a autonomia de cada ente federado, no caso, de cada estado-membro e do Distrito Federal, o que significa que cada um desenvolverá essas atividades de forma independente. Isso implica compreender que a forma de operacionalização das responsabilidades educacionais, assim como as normas infraconstitucionais e subnacionais, poderão ser diferentes em cada ente federado e somente terão validade no território físico-geográfico e político-administrativo dele.

A LDB estabelece ainda que os entes federados ajam de forma colaborativa uns com os outros. Esse é o princípio do federalismo cooperativo estabelecido pela Carta Maior de 1988 e reiterado na legislação infraconstitucional. Para operacionalizar esse princípio, os estados-membros devem observar dois *modi operandi* na efetivação das políticas de educação: estabelecer divisão de responsabilidades com os municípios, que são parte integrante desse membro estadual; e manter coerência entre os planos e as políticas educacionais das três instâncias do Estado: estadual com o federal; e estadual com o municipal (art. 10, III). A divisão de responsabilidades entre o estado-membro e seus municípios deve ser proporcional aos recursos materiais, financeiros e humanos e também à população do município e do estado-membro (art. 10, II). Essa competência não se aplica ao Distrito Federal,

porque este não se subdivide em municípios (art. 32, caput). Devido a essa obrigação da repartição de competências proporcionais, as práticas educativas brasileiras dividem o ensino fundamental em dois ciclos (art. 23): o primeiro, compreendendo do primeiro ao quinto ano; e o segundo, do sexto ao nono ano. Há uma razão pedagógica por trás dessa divisão. Ela não é arbitrária, simplesmente legal. Os cinco primeiros anos do ensino fundamental são compreendidos também como educação infantil, assim, esse ciclo fica sob a responsabilidade dos municípios; enquanto isso, do sexto ao nono ano a incumbência é dos estados-membros. Muito embora essa organização constitua a média nos entes federados, não está estabelecida em qualquer legislação federal. Comumente, os estados-membros e os municípios dividem dessa forma as responsabilidades de garantir o ensino fundamental. Essa é uma possibilidade de efetivar o federalismo cooperativo.

A ideia da divisão proporcional de direitos e, portanto, de responsabilidades – visto que direitos e deveres são as duas faces indissociáveis da cidadania – está alicerçada filosoficamente no princípio aristotélico de justiça. Aristóteles (1997) explica que a justiça deve ser igual para todos os seres iguais, mas alerta que a realidade está assentada em desigualdades. Portanto, o governo dos homens deve estabelecer critérios sob os quais as benesses públicas serão distribuídas. Conclui que essas devam ser distribuídas igualmente entre os cidadãos: “[...] cidadão é uma pessoa dotada de capacidade e vontade de ser governada e governar com vistas a uma vida conforme ao mérito de cada um.” (p. 104). Entretanto, os cidadãos de uma mesma *pólis* não são iguais entre si, uma vez que há diferenças naturais, de condição e/ou posição social, e de talento (mérito). Portanto, a possibilidade de o governo dos homens fazer justiça é atribuir pesos diferentes para coisas e seres diferentes. Esse é o princípio da divisão proporcional de responsabilidades que o federalismo adota no mundo moderno ocidental: aos entes que dispõem de maior quantidade e maior diversidade de recursos, mais responsabilidades. Aos membros da federação mais desprovidos

de recursos e de condições, menor quantidade e variedade de deveres. É a aplicação do princípio aristotélico de justiça.

Por fim, a atribuição específica dos estados-membros na educação nacional é assegurar o ensino fundamental e o médio a todos os cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes em seu território (art. 10, III). Isso se traduz, no Distrito Federal, na obrigação de garantir toda a educação básica (art. 10, parágrafo único), já que esse ente tem atribuições de estado-membro e de município, uma vez que não pode subdividir-se em subunidades autônomas (BRASIL, 1988, art. 32). [saiba mais IX]

### *Competências federais de ensino*

À instância federal do Estado brasileiro – a União – cabem nove competências atribuídas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dentre essas, existem as que são restritas ao sistema federal de ensino, que é sua responsabilidade estrita, e as que se referem à coordenação de toda a educação formal, em todos os níveis e modalidades de ensino, em todo o Brasil. Em linguagem legal, trata-se dos deveres da União para com o sistema nacional de educação.

O poder federal tem como atribuições específicas ao subsistema de ensino que lhe é próprio: “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios” (art. 9º, II); normatizar os cursos de graduação e de pós-graduação em todo o País (art. 9º, VII); prover a autorização, o reconhecimento, o credenciamento, a supervisão e a avaliação das instituições de educação superior (art. 9º, IX); e “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (art. 9º, V). Paralelas a essas funções, a União tem responsabilidades compartilhadas com os estados-membros, com o Distrito Federal e com os municípios: elaborar a política decenal de educação, que está consubstanciada no Plano Nacional de Educação (art. 9º, I); estabelecer diretrizes curriculares e os

conteúdos programáticos para toda a educação básica (art. 9º, IV); proceder a avaliação do rendimento escolar em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino (art. 9º, VI); e avaliar os estabelecimentos de educação superior (art. 9º, VIII). Essas competências compartilhadas configuram o federalismo educacional cooperativo. [saiba mais X]

Uma tarefa é específica da esfera federal do Estado para com todo o sistema nacional de educação: “prestar assistência técnica e financeira aos Estados [sic], ao Distrito Federal e aos Municípios [sic]” (art. 9º, III). Essa é a função supletiva e redistributiva da União, que deve exercê-la com os objetivos de universalizar a educação básica no Brasil; reduzir as desigualdades educacionais entre as regiões e os entes federados; e atingir um padrão mínimo de qualidade. Essa função fundamenta-se nos princípios filosóficos do federalismo, que atribuem ao poder central a responsabilidade de cuidar da totalidade da nação, de empenhar-se pelos objetivos nacionais, de garantir a soberania do povo, pois, no federalismo, “[...] a realidade política mais importante não deve ser o Estado; mas sim a sociedade organizada composta de cidadãos livres e participativos nas suas variadas instituições e comunidade locais.” (ZIMMERMANN, 2005, p. 25). Assim, a arquitetura federalista não constitui um fim em si mesma, mas representa o modelo institucional que mais se aproxima dos regimes democráticos, exatamente pela descentralização, pela autonomia dos entes federados, pela divisão de responsabilidades e pelos deveres compartilhados. Responsabilidades para com os cidadãos. Deveres com a efetividade dos direitos de cidadania. Obrigações com a educação básica, que tem o peso de ser direito público subjetivo no Brasil.

### O Plano Nacional de Educação de 2014 e o federalismo do ensino nos próximos dez anos

A organização federativa do ensino brasileiro é reafirmada no Plano Nacional de Educação (PNE) promulgado em 25 de junho de 2014

(Lei nº 13.005/2014). A estrutura do federalismo educacional alicerça-se no regime de colaboração entre os entes da federação e na divisão de responsabilidades educacionais entre eles.

O regime de colaboração entre os entes federados é explicitamente reiterado no plano que estabelece as metas e estratégias para toda a educação brasileira nos próximos dez anos. A instituição fulcral do federalismo – o regime de colaboração – é utilizada de forma explícita 21 vezes em todo o texto do PNE, na lei e no anexo. A utilização da expressão demarca o modelo de federalismo adotado na educação brasileira: o federalismo cooperativo, reafirmando, portanto, o disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 para a organização da educação brasileira.

O núcleo da organização federativa da educação formal brasileira está estruturado nos artigos 2º, 6º, 7º, 8º, 11 e 13 da lei. Nesses dispositivos, o PNE reafirma a existência do Sistema Nacional de Educação (SNE); cria duas novas instituições no seio desse sistema – o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Fórum Nacional de Educação (FNE); prevê formas de superação da real desarticulação do sistema educacional; e reafirma a divisão de responsabilidades entre os entes federados.

A existência do SNE é mantida no PNE, entretanto, este subsume a crítica tecida àquele por eminentes estudiosos e pesquisadores ao longo dos últimos anos,<sup>16</sup> que o consideram desarticulado. O texto do atual PNE prevê a criação efetiva de um SNE “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino” (art. 13), o qual deve estar instituído em lei específica. No interior desse SNE será criado um novo subsistema: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com o objetivo de promover

<sup>16</sup> No total, são 26 anos, caso se considerem os estudos e pesquisas publicados a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Os estudos mais importantes que apontam essa crítica ao Sistema Nacional de Educação são: Abrucio e Segatto (2014); Araujo (2010); Bordignon et al. (2014); Cury (2008, 2010, 2014); e Saviani (2010a, 2010b, 2014).

avaliações contínuas e periódicas da educação básica em todo o País (art. 11). Por que um subsistema nacional específico de educação básica? Por que não da educação superior? Porque, como já explicado, somente a educação básica constitui direito público subjetivo do cidadão brasileiro de qualquer faixa etária, etnia, gênero, crença, classe social, orientação sexual. E, como tal, é dever comum de todas as instâncias do Estado brasileiro, que vão garantir-la em suas funções educacionais específicas.

Essa é uma das instituições educacionais novas que o atual PNE cria no seio da organização federativa do ensino brasileiro. A outra instituição é “uma instância permanente de negociação e cooperação” (art. 7º, § 5º) entre os entes federados, com vistas ao fortalecimento do regime de colaboração, uma nova instituição, também resultante da crítica tecida à desarticulação real do sistema educacional. Essa instituição, embora não esteja nominada no PNE, já fez parte das discussões ao longo desses últimos 26 anos. Trata-se da proposta de criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), que, de fato, foi criado pela Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, do Ministério da Educação.

O PNE reafirma a divisão de responsabilidades educacionais entre os entes da federação, delimitando precisamente o que compete à instância federal do Estado brasileiro na implantação das metas e estratégias da política nacional de educação dos próximos dez anos (art. 5º) e também aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 8º). No que tange às responsabilidades educacionais comuns aos entes federados, o PNE não poderia contradizer a Carta Magna de 1988 e a LDB/1996. Trata-se de atingir os objetivos educacionais comuns da federação: erradicar o analfabetismo; universalizar a educação básica; superar as desigualdades educacionais entre as regiões e entre os membros da federação; melhorar a qualidade do ensino em todo o País; desenvolver uma educação que forme o educando para a vida ativa em sociedade, como profissional e como cidadão; promover a gestão democrática nos estabelecimentos públicos de ensino de todos os

níveis, etapas e modalidades; efetivar ações que viabilizem a valorização dos profissionais da educação: docentes, gestores e pessoal de atividades meio; e desenvolver uma educação que promova os direitos humanos, levando à aprendizagem do respeito à diversidade e à sustentabilidade ambiental, já que somos um País de dimensões continentais, com realidades tão diversas e com sujeitos tão heterogêneos. [saiba mais XI]

O Plano Nacional de Educação apresenta um anexo com 20 metas que os entes federados devem transformar em realidade nos próximos dez anos, até 24 de junho de 2024. Trata-se de metas referentes a todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. Cada meta apresenta determinado número de estratégias que deverão ser executadas pelos membros da federação a fim de atingir os objetivos. O regime de colaboração, que constitui a essência do federalismo educacional brasileiro, está reafirmado nas estratégias referentes à educação infantil (meta 1); ao ensino fundamental (meta 2); ao ensino médio (meta 3); à educação em tempo integral (meta 6); à qualidade da educação básica (meta 7); e à formação de professores de educação básica (meta 16). No que se refere à política nacional de formação dos profissionais da educação, o regime de colaboração entre os entes federados inscreve-se na própria meta 15.

Mas o fato de o regime de cooperação entre os entes federados não estar explicitamente inscrito nas outras temáticas da educação – metas e estratégias – não significa que estas não sejam operacionalizadas por intermédio do regime de colaboração entre os membros da federação, pois essa configuração organizacional já foi estabelecida como princípio na Carta Maior de 1988 e como organização na LDB/1996. É mister compreender que a divisão de responsabilidades específicas entre os membros da federação e o partilhamento de deveres comuns entre todos constituem as duas faces de uma moeda indissociável: o federalismo cooperativo.



## Conclusão

Há críticas a essa organização federativa da educação formal brasileira. Três são as principais: a desigualdade de arrecadação tributária entre os entes federados; a inexistência de um sistema nacional de educação articulado; o fato de que a municipalização e a estadualização da educação básica não garantem a sua universalização, não asseguram a existência de um padrão mínimo nacional de qualidade, nem possibilitam a efetividade da educação básica como direito público subjetivo.

A desigualdade de oferta e de qualidade da educação básica entre as regiões e entre os membros da federação no Brasil é atribuída à desigualdade de arrecadação tributária entre os entes federados. Cada estado-membro, cada município, a União e o Distrito Federal apresentam condições econômicas diferentes. Alguns têm economia agroexportadora; outros desenvolvem atividades agropastoris de subsistência; uns têm parque industrial; outros auferem suas receitas de atividades mercantis; há entes federados que estão situados no polígono da seca e, portanto, praticamente não têm economia própria; há membros da federação que estão situados em plenas florestas e, portanto, sobrevivem apenas de atividades extrativistas; e há outros que auferem *royalties* pela exploração de petróleo. Essa diversidade econômica configura desigualdade de arrecadação tributária, o que acarreta desigualdades sociais e educacionais. Segundo alguns estudiosos, o federalismo brasileiro não é cooperativo no que se refere à arrecadação orçamentária, pois contempla a União com maiores poderes tributários, provocando a concentração dos recursos financeiros na esfera central do poder estatal. De acordo com esses estudiosos, o repasse constitucional realizado pela União para os estados-membros, Distrito Federal e municípios e o repasse dos estados-membros para os municípios não eliminam a concentração tributária e, portanto, não resolve as desigualdades. A saída,

para esses autores,<sup>16</sup> é instaurar o federalismo cooperativo na esfera tributária. No setor educacional ocorre o contrário, os entes subnacionais respondem pela maioria absoluta dos gastos estatais com o ensino e, cada vez mais, há uma

transferência de responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de municipalização, com os estados e o governo federal perdendo importância relativa no financiamento da educação. (CASTRO, 2011, p. 46).

Há outra gama de pensadores para os quais a organização federativa do ensino brasileiro não conseguiu criar um sistema nacional de educação articulado, desde quando proposto no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Estar inscrito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (art.14-18), com composição e funções definidas, não é suficiente para garantir a efetividade dos subsistemas de ensino na realidade. Para esses estudiosos falta um órgão que coordene as atividades nacionalmente, de modo a superar o isolamento a que muitos municípios foram condenados pela autonomia política, administrativa e financeira de cada ente federado:

Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los, pois o isolamento tende a degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. (SAVIANI, 2014, p. 30).

A terceira crítica à organização federativa do ensino brasileiro consiste, na verdade, na conjunção das duas anteriores, pois considera que a desigual distribuição dos recursos financeiros e o abandono a que foram levados muitos municípios, em virtude da autonomia, não permitem efetivar o acesso à educação básica como direito público subjetivo para a totalidade dos cidadãos brasileiros, em especial para aqueles situados nas regiões economicamente mais carentes.

<sup>17</sup> Os principais expoentes dessa posição são: Farenzena e Luce (2013) e Zimmermann (2005).

A saída, para outros,<sup>18</sup> no lugar de manter a organização federativa e de criar um sistema nacionalmente articulado, é a federalização da educação básica, o que significa passá-la para a responsabilidade da União, já que, nos dispositivos legais, esta não é responsável por garantir e/ou assegurar qualquer nível, etapa e modalidade de ensino diretamente. A instância federal do Estado brasileiro tem a incumbência de apenas oferecer/ofertar a educação superior para os que demonstrem mérito e de financiar as instituições federais de ensino e de pesquisa.<sup>19</sup> No que tange à educação básica, a função da União é complementar recursos para que os outros entes federados a executem. De acordo com essa proposta, somente será possível alcançar uma educação pública de qualidade e efetivamente universalizada a todos os cidadãos quando a educação básica tornar-se de fato nacional, ou seja, tributária e administrativamente federal.

Em suma, temos duas propostas antitéticas para a organização do ensino brasileiro no que concerne aos aspectos políticos, financeiros e administrativos: manter o federalismo cooperativo, refazendo a distribuição dos recursos financeiros e criando órgãos que permitam a coordenação articulada do Sistema Nacional de Educação; ou o contrário, federalizar toda a educação básica, transferindo-a para a responsabilidade da instância federal do Estado – a União. Em comum, as duas buscam um novo desenho organizacional para a estrutura educacional brasileira que possibilite efetivar a universalização da educação básica e que permita operacionalizar um ensino de qualidade a todos os brasileiros, “sem distinção de qualquer natureza”(BRASIL, 1988, art. 5º). Qual se sagrará vencedora, capaz de modificar a Constituição Federal: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os subsistemas subnacionais de

educação, os princípios e valores que alicerçam a realidade e as práticas de ensino? Pode-se afirmar que a proposta de constituir um sistema nacional de educação articulado consagrou-se vencedora em um primeiro *round*, pois foi estabelecida nos artigos 6º e 7º do novo Plano Nacional de Educação, a Lei federal nº 13.005/2014. Mas essa é uma luta político-cultural que ainda perdurará pelas próximas décadas ou... quiçá... séculos. De qual lado você – professor(a), aluno(a), pai/mãe, gestor(a) educacional, trabalhador(a) no ensino, pesquisador(a) da educação – colocar-se-á? Está suficientemente esclarecido(a) para fazer tal opção? Tem clareza do que seus representantes políticos – parlamentares e governantes – irão propor, defender e executar? Espero que este capítulo tenha contribuído para esclarecê-lo(a), mesmo que não conte com toda a complexidade do tema e da realidade.

## Saiba Mais

[Saiba Mais I] - Quadro 1: Federalismo educacional: divisão de responsabilidades I (1)

Ente federado	Instância estatal	Quantidade	Responsabilidades educacionais para com níveis e etapas de ensino	Responsabilidades educacionais relativas às modalidades de ensino (2)	Responsabilidades financeiras educacionais
União	federal	01	-	-	18% anuais
Distrito Federal	distrital	01	educação básica	EE, EJA, EPT	25% anuais
estados-membros	estadual	26	ensino médio + ensino fundamental	EE, EJA, EPT	25% anuais
municípios	municipal	5.570	ensino fundamental + educação infantil	EE, EJA	25% anuais

(1) Ver listagem de siglas ao final do capítulo.

(2) Os entes federados têm o dever de prover essas modalidades no nível e/ou etapa de ensino pelos quais são responsáveis aos cidadãos residentes em sua jurisdição territorial.

Fonte: Constituição Federal de 1998 (art. 205, 208, 211, 212). Elaboração própria.

<sup>18</sup> O principal defensor dessa proposta é o professor da Universidade de Brasília, ex-reitor, ex-governador do Distrito Federal e atual senador da República Cristovam Buarque. O educador escreveu e publicou, até o momento, uma infinidade de artigos, documentos, relatórios e livros defendendo essa proposta. Citam-se aqui apenas aqueles que tiveram maior veiculação: Buarque (2011, 2012, 2014).

<sup>19</sup> Inscrito na Constituição da República Federativa do Brasil (art. 208, inciso V e art. 211, § 1º) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, art. 4º, inciso V e art. 55).

**{Saiba Mais II}** - Há diferença semântica entre o vocábulo Território, grafado com inicial maiúscula, e território, escrito com inicial minúscula. Com inicial minúscula, território significa extensão física e geográfica de terra de um determinado país. Com inicial maiúscula, Território refere-se a um tipo específico de ente componente de uma federação, cuja peculiaridade é a ausência de autonomia política, financeira e administrativa. Os Territórios de uma federação são, portanto, instâncias federais do Estado.

**{Saiba Mais III}** - Há uma constelação de estabelecimentos federais de ensino e pesquisa criados, mantidos e financiados pela União, localizados em todo o território nacional. São: 63 universidades federais; 140 instituições da Rede Tecnológica Federal, compreendendo: Institutos Federais de Educação, Ciência & Tecnologia (IFEC&T); Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet); Escolas Técnicas Federais (ETF); e Escolas Agrotécnicas Federais (EAF); 36 instituições militares de formação, ensino e pesquisa, compreendendo as três armas (exército, marinha, aeronáutica); e mais quatro institutos de pesquisa estatais de áreas específicas: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); além da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Tudo isso totaliza 244 instituições. Dados coletados em: MEC. *Institutos Federais: uma conquista de todos os brasileiros*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/folheto\\_setec.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/folheto_setec.pdf)>; Rede Federal de Educação profissional, científica e tecnológica. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/instituicoes>>; Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/instituicoes-de-ensino-militar>>. Acessos em: 18 out. 2016.

**{Saiba Mais IV}** - A palavra benesse indicava, originalmente, os rendimentos e as gratificações monetárias a que os clérigos têm direito – até hoje – por suas funções eclesiásticas no seio das instituições religiosas. Posteriormente, o sentido estendeu-se aos titulares de cargos nos Estados Nacionais, independentemente da condição civil e/ou militar. Não se tratava de salário ou de soldo, pois estes constituem remuneração pelo exercício da profissão. A benesse era uma concessão dos reis aos ocupantes de cargos no Estado, via de regra, traduzida em

valores financeiros, mas poderia manifestar-se na forma do usufruto de terras, de imóveis, de quaisquer outros tipos de benefícios. As benesses não constituiam doações, portanto, não eram definitivas, estavam ligadas à ocupação do cargo estatal ou à vontade real. A partir do século XX, acrescida dos adjetivos público(a)s ou social(ais), passou a designar o conjunto dos direitos de cidadania que foram construídos em sociedade. No Brasil contemporâneo, pode-se chamar de benesses sociais os direitos que estão consagrados no caput do artigo 6º da Constituição Federal de 1988: educação, saúde, segurança, moradia, trabalho, lazer, previdência, proteção da infância, dos idosos e das gestantes, porque constituem benefícios que o Estado deve, por função, garantir aos cidadãos.

**{Saiba Mais V}** - Impedimento é o processo de perda da investidura em cargo público eletivo e/ou político do Poder Executivo e do Poder Judiciário. No Brasil, podem sofrer impedimento prefeitos, governadores, presidentes da República e seus respectivos vices, e também ministros de Estado. No poder Judiciário, os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União também podem ser impedidos de exercer função pública (BRASIL, 1988, art. 51, I; 52, I, II;). O titular do poder que sofre o impedimento é afastado do cargo público e perde seus direitos políticos por oito anos. Quem decide o impedimento é o Poder Legislativo correspondente à instância estatal daquele que ocupa o cargo público no Poder Executivo após conclusão de processo de investigação por crime de responsabilidade (BRASIL, 1988, art. 85-86), em caso de comprovada culpabilidade. No poder Judiciário, quem decide o impedimento é o colegiado do órgão correspondente. O impedimento constitui instrumento de controle político-jurídico sobre as ações dos titulares de cargos dos poderes públicos. O impedimento é conhecido como *impeachment*.

**{Saiba Mais VI}** - Representantes políticos, sejam eles parlamentares ou governantes, são eleitos para ocupar um cargo público em um mandato. O mandato é um período determinado de tempo, definido na Constituição, para cada caso. Significa que não se pode perpetuar indefinidamente no exercício do mandato. Ocupar um cargo público é exercer uma função de gestão, seja das leis (Poder Legislativo) seja da sociedade (Poder Executivo).

Ser representante político no Poder Legislativo ou no Poder Executivo é estar a serviço da coletividade, do país, da nação, do povo. Esse é o fundamento da representação política. Para compreensão conceitual do fenômeno, ver: Cotta (1991); Grazia (1986); Farhat (1996); Bordenave (1983); Dallari (1983); e Rodríguez (1986). Para uma visão crítica, consultar: Alkmim (2013); Salgado (2012); Araújo (2013); e Young (2006).

**{Saiba Mais VII}** - Pacto, contrato ou consenso social é o conceito criado no seio da teoria sociocontratualista. Esta explica que o poder político do Estado origina-se do contrato que os indivíduos estabelecem espontaneamente entre si, transferindo uma parte do poder que lhes é inherente, por natureza, para a constituição de um ente superior a todos. Esse ente é o Estado, que assume a função precípua de proteger e de garantir os direitos de cada indivíduo e de todos. Esse ato de transferência de parte dos poderes naturais e individuais ao Estado constitui o pacto social que se consubstancia nas leis. As leis, de acordo com essa teoria, constituem o pacto ou o contrato social que a sociedade livremente elaborou. Os principais expoentes dessa teoria são: Hobbes (1974); Locke (2001); Rousseau (2003); e Montesquieu (2005).

**{Saiba Mais VIII}** - A *Magna Charta Libertatum*, imposta pelos barões ingleses ao rei John Lackland, duque de Normandy e de Aquitaine, em 1215, é considerada o embrião das constituições modernas. Nesse documento constava que o rei era obrigado a: respeitar as "Leis Velhas"; garantir, por escrito, os privilégios dos barões, como o "direito de resistência feudal"; não impor tributos sem consultar antes o *Curia Regis* (conselho real, composto pela nobreza); não prender e não condenar qualquer nobre e clérigo sem o julgamento de seus pares. Foi talvez a primeira tentativa ocidental, em plena Idade Média, de impor limites ao absolutismo real.

**{Saiba Mais IX}** - O ser é uma categoria filosófica compreendida como a essência de qualquer substância e/ou realidade. O ser é aquilo que existe na forma material e/ou metafísica. Pode representar um indivíduo, um fenômeno, uma classe social, uma sociedade ou qualquer ser constituído de *anima*. *Anima*, por sua vez, pode ser traduzida como alma, mas indica o princípio de vida de cada ser, ou seja, a essência ativa do ser. Objetos ou coisas não são seres porque não são constituídos de *anima*.

**{Saiba Mais X} Quadro 2:** Federalismo educacional: divisão de responsabilidades II (1)  
(continua)

Atribuições	União	Estados-membros	Distrito Federal	Municípios
garantir assegurar	-	EF, EM	EB	EI, EF
ofertar oferecer	ES aos que demonstrem mérito	outros etapas/ níveis	outros níveis	outros etapas/ níveis
colaborar	estados-membros Distrito Federal municípios	União municípios	União	União estados-membros
organizar manter desenvolver	SFE	SEE	SDE	SME
assistência técnica financeira	estados-membros Distrito Federal municípios	União municípios	União	União
elaborar	PNE	PEE	PDE	PME
estabelecer	currículo EB	-	-	-
coletar analisar disseminar	informações sobre o ensino nacional em todos os níveis, etapas e modalidades	-	-	-
avaliar	EF, EM, ES cursos de graduação e de pós-graduação; estabelecimen- tos de ensino (privados/ públicos)	-	-	-
normatizar	cursos de graduação e de pós-graduação	educação estadual	educação distrital	educação municipal
Autorizar Reconhecer Credenciar Supervisionar	cursos de graduação e de pós-graduação; estabelecimen- tos de ensino (estaduais/ privados)	cursos e estabelecimen- tos de ensino (estaduais/ privados)	cursos e esta- belecimentos de ensino (distritais/ privados)	cursos e esta- belecimentos de ensino (municipais/ privados)

**{Saiba Mais X} Quadro 2: Federalismo educacional: divisão de responsabilidades II (1)**  
 (conclusão)

Atribuições	União	Estados-membros	Distrito Federal	Municípios
Criar Manter	CNE	CEE	CDE	CME
Assumir	---	Transporte de alunos da rede estadual de educação básica	Transporte de alunos da rede distrital de educação básica	Transporte de alunos da rede municipal de educação básica

(1) Ver listagem de siglas ao final do capítulo.

Fonte: Lei nº 9.394/1996 (art. 9º, 10,11). Elaboração própria.

**{Saiba Mais XI} Quadro 3: Responsabilidades educacionais comuns entre os entes federados**

Atribuições	CF 1988	LDB/1996	PNE/2014
Eradicar o analfabetismo	Art. 214, I	---	Art. 2º, I
Universalizar o atendimento escolar	Art. 211, § 4º Art. 212, § 3º Art. 214, II	Art. 5º, § 2º, 4º, 5º	Art. 2º, II
Superar as desigualdades educacionais	Art. 211, §1º	Art. 3º, I, VI Art. 4º, IV, VI, VII	Art. 2º, III
Melhorar a qualidade da educação	Art. 206, VII Art. 214, III	Art. 3º, IX Art. 4º, IX	Art. 2º, IV
Formação para o trabalho e a cidadania	Art. 205 Art. 214, IV, V	Art. 2º Art. 3º, X, XI Art. 22, 27	Art. 2º, V
Gestão democrática nos estabelecimentos públicos de ensino	Art. 206, VI	Art. 3º, VIII	Art. 2º, VII
Valorização dos profissionais da educação	Art. 206, V, VIII	Art. 3º, VII	Art. 2º, IX
Respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade ambiental	---	Art. 3º, XII Art. 26-A, 27	Art. 2º, X

Fonte: CF 1988; LDB/1996; PNE/2014. Elaboração própria.

## Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Federalismo brasileiro e cooperação interderivativa em educação: entre as autonomias e a equidade. *Roteiro*, Unoesc, Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 44-61.

ALKMIM, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. *Teoria & pesquisa: Revista de Ciência Política*, UFSCAR, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 56-71, jan./jun. 2013.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado versus mercado*. São Paulo: Cortez, 2007.

ANDRADE, Edson Francisco de; GOMES, Alfredo Macedo. Estado federativo brasileiro: implicações na gestão da educação. *Revista Retratos da Escola*, CNTE, Brasília, v. 6, n. 10, p. 133-154, jan./jun. 2012.

ARAUJO, Cícero. A representação política no Brasil e o despotismo indireto. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo: Le Monde, 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1540>>. Acesso em: 5 dez. 2013.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e pesquisa*, USP/FE, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, CNTE, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação

do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Anpae, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012.

ARISTÓTELES [385 a.C./322 d.C.]. *Política*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

ARRUDA, José Jobson. *Nova História: moderna e contemporânea*. São Paulo: Edusc; Bandeirantes, 2004.

BECHARA, Evanildo. *Moderna gramática brasileira*. 37. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BEZERRA-FILHO, João Eudes; FEIJÓ, Paulo Henrique. A nova contabilidade aplicada ao setor público: o futuro chegou para as contas públicas! *Anuário Multicidades 2012: finanças dos municípios do Brasil*, FNP, Vitória, ano 8, p. 198-235, 2012. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/Documentos/DocumentoTipo107.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, Genuíno; GADOTTI, Moacir; CUNHA, Célio da; ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de. Sistema Nacional de Educação: uma agenda necessária. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 207-221.

BUARQUE, Cristovam. *A revolução republicana na educação: ensino de qualidade para todos*. São Paulo: Fundação Santillana; Editora Moderna, 2011.

\_\_\_\_\_. *Educação é solução: é possível*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. Proposta para a construção de um sistema nacional de conhecimento e inovação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 126-155.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; REZENDE-PINTO, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). *Federalismo e*

*políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 29-49.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto [1909-2004]; MATTEUCCI, Nicola [1926-2006]; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991. p. 1.101-1.107.

CUNHA, Célio da; LIMEIRA, Luciana Cordeiro. A consolidação do regime de cooperação e a criação de um sistema nacional de educação: da atualidade do manifesto dos pioneiros de 1932 ao novo plano nacional de educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Anpae, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 419-435, maio/ago. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação básica no Brasil. *Educação & sociedade*, Unicamp/Cedes, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. Palestra apresentada na *Conferência Nacional de Educação 2010: construindo o sistema articulado de educação – o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília: Conae, abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & sociedade*, Cedes, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 33-43.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios. In: \_\_\_\_\_. *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 119-128.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *Revista Brasi-*

*leira de Política e Administração da Educação*, Anpae, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 263-281, mai./ago. 2013.

FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Petrópolis, 1996.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, ano 34, n. 136, p. 101-108, out./dez. 1997.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, KAS, v. XII, n. 4, 2012.

GRAZIA, Alfred de. Representação. In: SILVA, Benedicto (Coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986. p. 1063-1064.

HAMILTON, Alexander [1755-1804]; MADISON, James [1751-1836]; JAY, John [1745-1829]. *O federalista*. 2. ed. Lisboa/PT: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HOBBES, Thomas [1588-1679]. *Leviatã*, ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

KINDER, Hermann; HILGEMANN, Werner. *Atlas histórico mundial: de los orígenes a la revolución francesa*. 12. ed. Madrid/ESP: 1985. v. 1.

LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA, Alexandre dos Santos; FERREIRA, Ana Paula Lima. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília/DF: Ipea, 2012. v. 8. p. 37-54.

LOCKE, John [1632-1704]. *Dois tratados sobre o governo*. 2. tirag. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MONTESQUIEU, Baron Charles de Secondat (1689-1755). *O Espírito das Leis*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Direito Subjetivo: base escolástica dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Anpocs, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 31-43, out. 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun., 2013.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. 1991. Tese (Doutorado em Sociologia)–Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

ROCHA, Maria Zélia Borba. LDB: outro olhar, outras palavras. *Educação & sociedade*, Cedes, Campinas, ano 16, n. 51, p. 379-397, 1995.

\_\_\_\_\_. *O embate político no processo político de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: 1988/1993*. 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade de Brasília, Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Política e educação: os bastidores da LDB. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 4, n. 12, p. 265-288, 1996.

RODRÍGUEZ, Lorenzo Cachón. Representação coletiva. In: SILVA, Benedicto (Coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986. p. 1.064-1.065.

ROUSSEAU, Jean-Jacques [1712-1778]. *O contrato social: princípios do direito político*. 3 ed., 5. tirag. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. *Paraná eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, TRE-PR, Curitiba, v. I, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-1/revistas>>. Acesso em: 5 dez. 2013.



SAVIANI, Dermeval. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 15-33.

\_\_\_\_\_. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educação & sociedade*, Unicamp/Cedes, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010b.

\_\_\_\_\_. Sistema de educação: subsídios para a conferência nacional de educação. Palestra apresentada na *Conferência Nacional de Educação 2010: construindo o sistema articulado de educação – o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília: Conae, abr. 2010a.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra/PT: Almedina, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, UFPR, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, Cedec, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

### Referências documentais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

### Referências legais

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.709*, de 31 de julho de 2003. Lei do Transporte Escolar. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Portaria nº 1.407*, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação (FNE). Brasília: DOU, seção 1, n. 240, 16 dez. 2010.

IMPÉRIO DO BRASIL. *Lei de 15 de outubro de 1827*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 out. 2014.

### Lista de Siglas

CF – Constituição Federal

Cede – Conselho de Estado da Educação do Distrito Federal

CEE – Conselho Estadual de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação [não existe mais o Conselho Federal de Educação (CFE)]

Conae – Conferência Nacional de Educação

Coneb – Conferência Nacional de Educação Básica