



B1

ISSN: 2595-1661

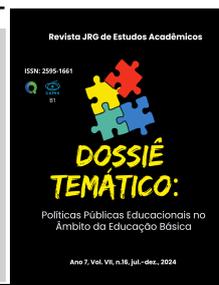
GEPPEB – ARTIGO DE REVISÃO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portaldeperiodicos.capes.gov.br)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Estado, Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil: referências para a compreensão do Sistema Nacional de Educação¹²

State, federalism and educational policies in Brazil: references for the understanding of the National Education System

DOI: 10.55892/jrg.v7i16.1316

ARK: 57118/JRG.v7i16.1316

Recebido: 16/04/2024 | Aceito: 09/07/2024 | Publicado *on-line*: 24/07/2024

Roberval Angelo Furtado³

<https://orcid.org/0000-0003-0441-3470>

<http://lattes.cnpq.br/0278411060061716>

Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil

E-mail: robervalfurtado@gmail.com



Resumo

O presente artigo tem por objetivo revisitar os conceitos referentes à concepção de Estado e federalismo e à organização do federalismo brasileiro, de forma a subsidiar a compreensão das dinâmicas sociais inerentes ao processo de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Nessa perspectiva, são apresentadas informações importantes acerca das principais formas de Estado e de federalismo, evidenciando as características mais relevantes dessas formas de governo. A partir de uma abordagem histórica e atual acerca do federalismo vigente no Brasil, destacam-se as lacunas que a ausência da regulamentação do regime de colaboração ocasiona no planejamento e na consecução das políticas educacionais. Objetiva, por fim, apresentar um panorama das políticas educacionais desenvolvidas no Brasil desde o Período Colonial à atualidade, tendo como centralidade a colaboração entre os entes federativos.

Palavras-chave: Estado. Federalismo. Políticas Educacionais. Sistema Nacional de Educação.

¹ Este artigo foi revisado linguisticamente por Elizângela do Nascimento Mattos.

² Este artigo é parte integrante da tese intitulada "Desafios e perspectivas para a instituição do Sistema Nacional de Educação", defendida em 17 de novembro de 2023. Disponível em <https://bdttd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/3377>

³ Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas Educacionais no âmbito da Educação Básica (GEPPEB/UCB) da UCB. Professor e supervisor escolar do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, MS. robervalfurtado@gmail.com

Abstract

This article aims to revisit the concepts relating to the conception of State and federalism, as well as the organization of Brazilian federalism in order to support the understanding of the social dynamics inherent to the process of establishing the National Education System (SNE). From this perspective, important information is presented about the main forms of State and federalism, highlighting the most relevant characteristics of these forms of government. From a historical and current approach to the federalism in force in Brazil, the gaps that the lack of regulation of the collaboration regime causes in the planning and achievement of educational policies stand out. It aims, finally, to present an overview of educational policies developed in Brazil from the Colonial Period to the present day, with collaboration between federative entities as its central focus.

Keywords: State. Federalism. Educational Policies. National Education System.

1. Estado e federalismo: revisitando conceitos

O dispositivo constitucional que demanda o estabelecimento de regras de cooperação sob o instituto de lei complementar, de forma a promover o regime de colaboração entre os entes federativos e a consecução das políticas educacionais que atendam ao direito dos cidadãos à educação, assinala características imperativas do Sistema Nacional de Educação (SNE), que é a “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação” (Brasil, 2014a, p. 21).

Assim, a premissa de apresentar referenciais conceituais que contribuam para a compreensão das relações e dinâmicas sociais e de poder no contexto, especificamente as concepções de Estado, que perpassam essa construção histórica e marcam a nossa sociedade de forma significativa. Esses subsídios devem levar em conta as políticas públicas educacionais que atendam às demandas e necessidades dos cidadãos, sendo pautas imperiosas que demarcam a regulamentação do regime de colaboração.

Preliminarmente, destaca-se a ideia de Estado, que tem início com a necessidade de o homem controlar a convivência dos grupos sociais num determinado território, com forte conotação de ordem pública, levando o controle de poder às mãos de uma só pessoa, do qual “emergem três aspectos ínsitos a essa nova forma de agrupamento humano e que irá servir de parâmetro para todos os conceitos de Estado a serem desenvolvidos posteriormente” (Filho, 2009, p. 15-16). Em complementação, esse autor destaca:

[...] Sob o aspecto sociológico, o ente estatal representa a convergência de todas as forças sociais existentes num dado território. Sua finalidade consiste em dar segurança e promover o interesse comum dos homens por meio da conjugação de todas as suas forças. Portanto, o Estado é uma síntese dos ideais de comunhão que ele traz dentro de si. [...] Sob o aspecto político, o ente estatal tornou-se a sede do poder político. Com isso, o poder político passou a ter no Estado a sua expressão mais alta, estando ambos – Estado e poder político – indissolivelmente ligados. [...] Sob o aspecto jurídico, o Estado torna-se uma organização destinada a manter, pela aplicação do direito, as condições universais de ordem social. Torna-se, com isso, produtor de direito, sujeito de direito e objeto do direito. Grifos do autor (Filho, 2009, p. 16-18).

O estudo e o debate sobre a “problemática do Estado colocam-se de suma importância às ciências sociais e as demais áreas do conhecimento, pelo aporte que traz ao conhecimento da realidade [...]” (Adams; Pfeifer, p. 239), assim como auxilia no entendimento do papel das instituições na consecução das políticas públicas educacionais. Visam, ainda, ultrapassar noções pautadas em “matrizes liberais” provenientes do século XVIII que, segundo Mendonça (2014, p. 28) parte de dois princípios-chave “1), que o estudo do Estado deriva do estudo do Direito, especialmente do Direito público, àquela época imbricado à Ética e à Moral; 2) que tal Direito, do qual emergiu o Estado, pertencia ao domínio da Natureza”.

O papel do Estado no desenvolvimento de uma sociedade “pode ser visto como principal indutor, regulador e alocador de recursos em áreas consideradas estratégicas, sobretudo na sociedade capitalista, bem como em relação a sua intervenção nas políticas públicas e na sua capacidade transformadora” (MOURA, 2018, p. 29). Dessa forma ocorre uma interferência na realidade, propondo ou adiando a agenda de temas estruturantes para o país, como, por exemplo, aqueles relacionados à pactuação e consecução dos serviços educacionais que devem ser ofertados aos cidadãos, pautados na política educacional em âmbito nacional com o financiamento específico, devidamente regulamentado, como preconiza o SNE.

Nessa seara, deve-se conceituar Estado além de o conjunto de instituições políticas e administrativas que organizam as nações e seus cidadãos, considerando a vida em sociedade e o regramento precípua às demandas dos indivíduos no convívio social. Kelsen (1998, p. 273) nos aponta que “Estado é uma sociedade politicamente organizada porque é uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva, e essa ordem coercitiva é o Direito”. Bresser-Pereira (1995, p. 86) defende que “Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte”.

Desconsidera-se, pois, a sociedade civil desagregada dos setores econômicos, das demais classes e da iniciativa privada que compõem a hegemonia, pois são as formas reais de organizar o mundo e a consciência de sociedade (Gramsci, 1982, 2000), considerando-se, assim, relações adequadas que promovem disputas de interesses capazes de promover rupturas e transformação da realidade.

Deixando de ser visto em separado, o Estado passa a ser fortalecido a partir de novas relações com a sociedade civil, pois “o Estado deve ser concebido como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização” (Gramsci, 2007, p. 28), em decorrência das políticas públicas, incluindo as políticas educacionais, que emergem da relação e das disputas e pressões dos diversos grupos que compõem a sociedade, de forma a fortalecer o seu protagonismo, envolvendo outros sujeitos.

Entende-se, portanto, que o Estado não seja repressor da participação da sociedade civil em seus diversos espaços, contribuindo para a superação dos problemas que assolam essa sociedade, principalmente as desigualdades e assimetrias regionais historicamente evidentes no país. De acordo com Dourado:

[...] é fundamental situar a concepção de Estado, entendida aqui em acepção ampla, que envolve sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (Dourado, 2010, p. 679).

Assim, depreende-se hegemonia como uma combinação de “domínio, coerção e força; e, ao mesmo tempo, direção, persuasão e consenso” (Oliveira, 2004, p. 59), tendo o Estado ampliado o processo por meio do qual se desenvolvem relações com base na coerção e no consenso, na dominação e na direção política.

Nesse sentido, essas relações estão embricadas na medida em que as tratativas em torno da instituição do SNE envolvem grupos políticos e da sociedade civil e disputas pela implementação de políticas educacionais em âmbito nacional, regional e local.

Ademais, a compreensão dos conceitos fundantes sobre Estado possibilita o entendimento das relações entre a sociedade civil e os órgãos estatais na atualidade, de forma que se possam entender as dinâmicas estabelecidas para o planejamento e a consecução das políticas públicas, em particular as políticas educacionais. Consideramos, sob essa vertente, os argumentos apresentados por Araújo, ao afirmar que:

[...] a relação entre Estado e as políticas educacionais no Brasil constitui grande desafio, visto que nosso liberalismo foi outro, nosso intervencionismo foi outro e, não chegando a consolidar plenamente nem um nem outro, chegamos - por força das alterações no capitalismo mundial - no início do século XXI com a necessidade de diminuir um Estado já diminuto em sua dívida histórica com a parcela majoritária da população excluída dos requisitos mínimos para uma vida civilizada (Araújo, 2011, p. 286).

Essas argumentações nos subsidiam na análise dos acontecimentos que vivenciamos e corroboram para que os estudos e debates acerca de Estado possam balizar a compreensão dos fatos subjacentes na sociedade contemporânea e, de maneira fundamentada, fortalecer a promoção de políticas públicas educacionais a serem implementadas no atendimento às necessidades dos cidadãos. Essas demandas impõem que sejam realizados movimentos dialógicos pela transformação dessa realidade com a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Para compor essa análise, tem-se o federalismo, uma forma de organização do Estado em que existe o governo central ao tempo em que há divisão de poder com as unidades federadas que o compõem. Nessa organização, a Constituição Federal se torna a sustentação entre os entes que integram o Estado e representa, ainda, a união de seus membros em uma federação. “O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, do seu próprio sentido etimológico: a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto [...]” (Abrucio, 2010, p. 41), pois:

Trata-se de acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (Abrucio; Franzese, 2007, p. 2).

Ao longo da história, o federalismo vem sendo adotado por muitos países com diferentes formas organizacionais, mantendo as suas características elementares. A figura 1 destaca na cor cinza em tom mais forte as nações que adotam essa forma de governo.

Figura 1 – Federalismo no Mundo

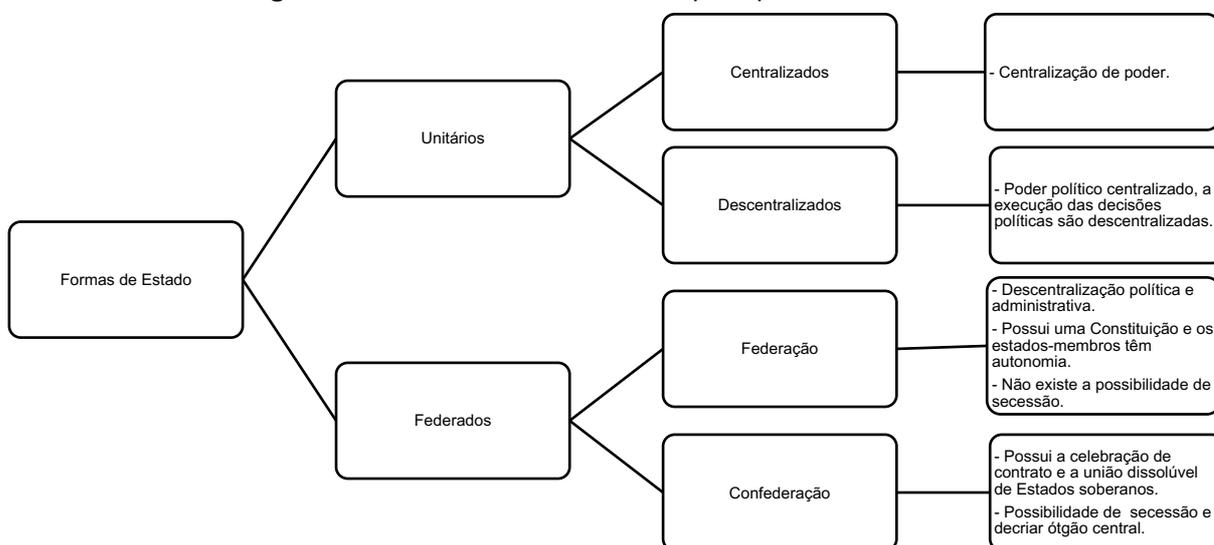


Fonte: *Forum of Federation* (2017) apud Carmo (2019, p. 120)

Segundo a análise de Carmo (2019, p. 120), dentre as características comuns entre os países que adotam o federalismo como regime, são consideradas mais evidentes os princípios democráticos que asseguram e fortalecem a descentralização político-administrativa, as grandes áreas territoriais e as heterogeneidades culturais, visto que o arranjo acomoda as diferenças e possibilita a mitigação dos conflitos.

A conceituação de um padrão único de Estado federal torna-se complexa, pois a instituição dos estados federados depende de características e de formas próprias na sua adoção. Nessa perspectiva, devemos nos atentar para a composição, uma vez que “não precisam ter mecanismos idênticos para sua compreensão e identificação, mas têm algumas características e objetivos fundamentais definidos” (Cunha, 2006, p. 14). Assim, a organização dos estados federais torna-os diferentes dos estados unitários, como podemos perceber na figura a seguir:

Figura 2 – Formas de Estado e suas principais características



Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

No federalismo contemporâneo existe a união das unidades federadas e a criação de uma esfera de governo que venha suprir as suas fragilidades. Dessa forma, ao se constituírem estados, essas unidades cedem parte de sua autonomia para “estabeleceram relações de interdependência – e não de simples hierarquia – entre si e com o Governo Federal recém-constituído. Esse pacto político-territorial foi garantido pela Constituição, o mais amplo e originário contrato federativo” (Abrucio; Franzese, 2007, p. 2).

Em tese, o federalismo é o regime que busca estabelecer o equilíbrio entre unidade e diversidade e, conseqüentemente, a autonomia e a interdependência dos entes federativos. Garcia e Santos (2018) apresentam as principais características do federalismo, afirmando que sem estas um Estado não pode existir:

1ª) O Estado Federativo deve ser instituído por uma Constituição ou lei máxima; 2ª) Prevê a existência de duas ou mais esferas de governo; 3ª) É negado o direito de secessão, que é a possibilidade de dissolver o vínculo confederativo, o que torna a federação indissociável; 4ª) Existe a repartição de competências entre os entes federados (Garcia; Santos, 2018, p. 2).

Infere-se, pois, que a constituição é o documento que dá sustentação aos estados federados. Horta destaca os “princípios, técnicas e instrumentos operacionais” para sua consecução:

1. a decisão constituinte criadora do Estado Federal e de suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-Membros; 2. a repartição de competências entre a Federação e os Estados-Membros; 3. o poder de auto-organização constitucional dos Estados-Membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional; 4. a intervenção federal, instrumento para restabelecer o equilíbrio federativo, em casos constitucionalmente definidos; 5. a Câmara dos Estados, como órgão do Poder Legislativo Federal, para permitir a participação do Estado-Membro na formação da legislação federal; 6. a titularidade dos Estados-Membros, através de suas Assembleias Legislativas, em número qualificado, para propor emenda à Constituição Federal; 7. a criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado; 8. a existência no Poder Judiciário Federal de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para interpretar e proteger a Constituição Federal, e dirimir litígios ou conflitos entre a União, os Estados, outras pessoas jurídicas de direito interno, e as questões relativas à aplicação ou vigência da lei federal (Horta, 1995, p. 347).

Corroborando as contribuições de Horta (1995), o quadro a seguir apresenta a estruturação do federalismo a partir dos estudos de Carmo (2019) e reforça questões estratégicas para a sustentação do federalismo.

Quadro 2 – Estruturação do federalismo

Estruturação	Características
Constituição Federal	Existe para manter o pacto federativo dos entes territoriais, garantindo as competências de cada esfera político-administrativa.
Divisão do território	A preservação da divisão do Estado nacional, em subunidades territoriais, que constituem os entes federados, ou unidades-membro da federação.
Divisão dos Poderes	O poder é dividido entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, que possuem em autonomia nos âmbitos nacional e subnacionais.
Descentralização de competências	São descentralizadas as competências (fiscais e administrativas), dividindo as atividades financeiras e burocráticas entre os níveis de governo.
Legislativo nacional bicameral	Instituição de uma segunda casa legislativa (o Senado Federal) para representar as unidades subnacionais no poder central.
Corte Suprema de Justiça	Responsável pela manutenção da Constituição e da ordem federal e regulação dos conflitos federativos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do texto Federalismo e Políticas Públicas Educacionais (Carmo, 2019, p. 119).

Tanto sob a análise de Horta (1995) quanto a de Carmo (2019), outra característica marcante do federalismo é a repartição de competências. Partindo dessa premissa e considerando que o federalismo, à letra da lei, deve sustentar as

relações federativas em nosso país e amparar a instituição do SNE, o qual promoverá o aprimoramento das regras de cooperação em matéria educacional e, conseqüentemente, o fortalecimento do Estado e a garantia dos direitos aos cidadãos, são indispensáveis o conhecimento e a compreensão do federalismo brasileiro, tema que será abordado a seguir.

2. O federalismo brasileiro

No contexto brasileiro, a presença do Estado na concepção e na consecução das políticas públicas é indispensável, considerando a sua natureza indutora e reguladora na organização desses processos e a promoção do bem-estar da sociedade, nas diversas áreas, dentre elas a saúde, a educação, o meio ambiente e a segurança pública, consagradas na CF/1988 (Brasil, 1988).

O federalismo brasileiro foi instituído a partir da Proclamação da República, no entanto, remonta ao pacto imperial quando o poder central estava:

[...] preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834⁴, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local (Lopreato, 2020, p. 4).

Do período inicial da nossa República, o autor afiança que, mesmo não se traduzindo em federalismo, o pacto imperial:

[...] definiu a divisão de competências entre as esferas de poder e garantiu ao governo central o direito de responder por questões nacionais em diferentes áreas [...]. O arranjo garantia autonomia financeira e liberdade de decisão ao governo provincial em matérias de interesse relacionadas à defesa da economia e da ordem política local. A distribuição tributária estabelecia-se entre o centro, com maior poder fiscal, e as províncias, restando pouco aos municípios. [...]. O presidente servia como agente articulador dos interesses do centro e da província [...]. O sistema, por seu caráter descentralizado e de respeito às condições locais, acabou por referendar as diferenças regionais. A inexistência de uma política regional capitaneada pelo centro acatou a assimetria de renda e atrelou à capacidade econômica de cada província [...]. As relações entre o centro e as províncias, marcadas por descentralização e liberdade de ações, contrastava com a centralização do poder provincial no trato com os municípios. [...] as Assembleias dominavam o processo [...]. Na área fiscal, os municípios, com baixo montante de receita própria, dependiam do orçamento provincial e estavam forçados a barganhar as demandas locais com as elites provinciais (Lopreato, 2020, p. 5-6).

A promulgação da Constituição de 1891 (CF/1891) apresentou a organização para o Governo Federal, os Estados e os Municípios, no entanto, evidenciaram o desequilíbrio entre os federativos, tendo em vista que, “nesse período, um grupo de estados, considerados mais fortes pela produção de café e criação de gado, tomava decisão pelos demais, menos favorecidos financeiramente” (Furtado; Viana; Alves Ferreira, 2021, p. 573).

Seguindo essa perspectiva, Abrucio e Segatto destacam que a organização do Estado Nacional, promovida após o rompimento do pacto colonial, derivou num “modelo unitarista, comandado verticalmente pelo Rio de Janeiro. Essa era uma resposta à formação colonial muito diversa no país, a qual produziu regionalismos por vezes transformados em demandas separatistas” (Abrucio; Segatto, 2014, p. 47).

⁴ “O Ato Adicional foi instituído pela Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, e faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832” (Campanhole; Campanhole, 1994, p. 806).

Nota-se que, tanto no pacto imperial quanto na implantação do federalismo, foram desconsideradas as diferenças e as desigualdades regionais existentes no país, acentuando e contribuindo para a ampliação e o aprofundamento dessas condições, considerando a inexistência de políticas locais ou regionais e, principalmente, a centralização na tomada das decisões, já que a “[...] desigualdade e a diversidade entre as regiões e províncias criavam a necessidade de uma política de integração nacional compatível com a autonomia pleiteada, em maior ou menor medida, pelas elites e as sociedades locais” (Abrucio, 2010, p. 43).

Ademais, dos primórdios da República no Brasil até a edição da CF/1988 (Brasil, 1988), o país viveu sob diferentes configurações de federalismo, conforme nos apresentam Soares e Machado (2018):

Quadro 3 - Histórico do federalismo no Brasil (1889-1985)

Período	Constituição e tipo de federalismo	Principais características
Primeira República (1889-1930)	CF/1891 Federalismo Oligárquico	- Descentralização política e fiscal. - Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados.
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934 Federalismo centralizado	- Maior centralização política. - Expandiu relações intergovernamentais do governo central.
	CF/1937 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual. - Descentralização fiscal.
República Nova (1946-1964)	CF/1946 Federalismo democrático (efetivo)	- Restabelecimento do autogoverno estadual. - Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais. - Fortalecimento dos municípios.
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual. - Centralização fiscal e administrativa.

Fonte: Soares e Machado, 2018.

Do histórico do federalismo brasileiro constante no Quadro 3, no que cabe à educação, podem-se destacar:

- a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930;
- a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932;
- a promulgação da Constituição Federal de 1934, que destinou um capítulo específico para a educação, vislumbrando a possibilidade de instituição do SNE;
- o retrocesso na área educacional a partir da instituição do Estado Novo⁵ em 1937, que “inaugura uma estrutura de Estado unitário descentralizado, muito embora preconizasse a condição de Estado Federal do Brasil” (Anselmo, 2006, p. 120);
- a Constituição Federal de 1946, que reestabeleceu a forma federativa, a vinculação de recursos e a competência aos estados e ao Governo Federal para legislar sobre as diretrizes e bases da educação; se comparada à constituição anterior:

⁵ O Estado Novo — o regime autoritário implantado com o golpe de novembro de 1937 — Getúlio Vargas consolidou propostas em pauta desde outubro de 1930, quando, pelas armas, assumiu a presidência da República. Como da Revolução de 30 haviam participado forças políticas bastante diversificadas, distintas eram as visões a respeito da condução do processo revolucionário. Enquanto uns defendiam medidas mais centralizadoras e autoritárias, insistindo na necessidade de um regime forte e apertado, outros pregavam medidas mais liberais e lutavam por maior autonomia regional (Pandolfi, 2023. p. 2).

(...) A Constituição de 1946 teve características desenvolvimentistas como, por exemplo, a retomada da autonomia dos Estados-membros que inovou, quando concedeu aos Municípios a faculdade de se autogovernarem, bem como a retomada da repartição de competência entre os Federados. Por outro lado, a tendência de centralização do poder foi mantida e, de fato, perceberam-se grandes tentativas de reduzir as desigualdades regionais e a repartição de competência em matéria tributária (Lima, 2008, p. 8).

- a iniciativa de instituição do primeiro plano nacional de educação em 1962, elaborado por um grupo de educadores sob a coordenação de Anísio Teixeira, que não obteve sucesso devido à instalação do regime militar no país, que estabeleceu outras metas para a educação nacional.

Com o fim do Regime Militar, o federalismo passou por forte reformulação, organicamente estabelecido na CF/1988, com três níveis de governo, autônomos e interligados, compondo, assim, uma união indissolúvel, com institucionalidades próprias, como asseveram Soares e Machado:

1) Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na atualidade, a estrutura federal brasileira comporta [...] 2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores. 3) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional. 4) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário. 5) Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados. 6) Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas. 7) Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes (Soares; Machado, 2018, p. 80-81).

Nessa perspectiva, o texto do art. 23 da Carta Magna, especificamente em seu parágrafo único, com alterações dadas pela Emenda Constitucional n. 53⁶, de 19 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), dentre outros dispositivos, estabeleceu a elaboração de leis complementares para as normas de cooperação entre os entes federativos, instituindo expressamente o federalismo cooperativo no Brasil:

⁶ A Emenda Constitucional n. 53/2006 alterou do art. 23, já citado nesta tese, outros dispositivos da CF/1988 em matéria educacional, quais sejam: art. 7º (diminuição da assistência aos filhos de dependentes); art. 30 (ampliação da exigência de cooperação entre os entes federativos para os programas da educação básica); art. 206 (reorganizou e ampliou as questões referentes aos profissionais da educação); art. 208 (organização da oferta da educação infantil); art. 211 (tratou da organização da oferta da educação nacional, priorizando o ensino regular); no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil (Brasil, 2006).

Nesse movimento, a Constituição Federal de 1988 definiu alguns elementos, hoje condicionantes, das políticas sociais no Brasil, quais sejam: a definição de um federalismo tridimensional, a partir da coroação do município como ente federado; a prerrogativa da autonomia dos entes; a definição das competências comuns e privativas no campo das políticas sociais; e a necessária cooperação entre as unidades subnacionais na oferta dos serviços (Costa; Vidal; Vieira, 2019, p. 4).

Dessa forma, o dispositivo constitucional enseja, obviamente, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem em prol do bem-estar dos cidadãos, independentemente da localidade em que estejam visto que a “Constituição de 1988 fortaleceu a federação, trazendo avanços significativos no que concerne aos processos de descentralização político-administrativa” (Garcia; Santos, 2018, p. 8).

Nessa miríade, a CF/1988 destaca-se pelo avanço na “[...] proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial da educação básica” (Abrucio, 2010, p. 39). No entanto, temos que superar a “dialética entre o comum (nacional) e o diferencial (estadual/municipal) [...] que possuem trajetórias históricas que se apoiam em um federalismo educacional (ou mesmo uma descentralização) já vindo do Ato Adicional de 1834” (Cury, 2014, p. 37).

No entanto, a implementação do disposto no texto do parágrafo único do art. 23 da Carta Magna passou a exigir estudos, debates, pactuação e construção de acordos entre os poderes constituídos, os quais sejam capazes de agregar a diversidade regional em torno da unidade nacional. Não é uma tarefa trivial se consideramos as diversas áreas da sociedade e as políticas públicas a serem desenvolvidas. Por outro lado, cabe a análise no tempo em que a área educacional tem levado para estabelecer o regramento necessário, a partir da regulamentação do art. 23 da CF/1988, para que os entes federativos avancem na pauta do regime de colaboração e melhor atendam aos cidadãos no direito à educação:

Enquanto outras áreas, como o meio ambiente e a saúde, avançaram na concepção e no estabelecimento de regras claras de cooperação, por meio da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos na consecução dessas políticas, a área educacional ainda não avançou nesse sentido, impossibilitando uma sólida pactuação entre os gestores e especialistas da área, o que impacta diretamente nas escolas e redes de ensino (Furtado, Viana; Ferreira, 2021, p. 574).

Nesse contexto, Abrucio e Segatto (2014) apresentam quatro heterogeneidades que levaram o Brasil a optar pelo federalismo, quais sejam: a dimensão territorial do país, o regionalismo, marcado pelas culturas e costumes locais, a desigualdade econômica regional ou macrorregional e a opção de transformar os municípios em entes federativos autônomos. Assim, foi instalado no Brasil o federalismo cooperativo, que basicamente consiste na cooperação entre a União e os demais entes federativos, de forma coordenada e descentralizada, como destaca Cury:

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição (Cury, 2010, p. 153).

Ao assumir o federalismo cooperativo, o Brasil renunciou as outras opções desse regime de governo:

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964. 2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro como o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930. 3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição (Cury, 2006, p. 115).

Para melhor compreender os tipos de federalismo, iluminam-se as contribuições contidas no quadro a seguir, elaborado por Tormes e Farenzena (2019).

Quadro 4 – Modelos de federalismo

Modelo	Características
Centrípeto	Ocorre quando os poderes se concentram mais no ente nacional e menos nos entes subnacionais.
Centrífugo	Ocorre quando se distribui poder aos entes subnacionais, consagrando mecanismos de descentralização.
Equilíbrio	Ocorre quando os mecanismos jurídicos e constitucionais buscam equilibrar as relações entre o ente nacional e os demais entes federados.

Fonte: Tormes e Farenzena (2019, p. 1691) com base em Martins (2011), Abrucio (2010), Oliveira (2007) e Bobbio (2010).

O modelo de federalismo adotado no Brasil é caracterizado pela descentralização. Esse princípio não tem apenas como premissa o repasse de recursos financeiros da União aos demais entes federativos, mas sim a repartição de competências entre eles. Nesse sentido, convém destacar que a CF/1988 promoveu esses avanços no que se refere à implementação do federalismo brasileiro, assinalada em grande parte pela descentralização de recursos e compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo.

No Brasil, com a adoção do federalismo cooperativo, as responsabilidades atribuídas aos entes federativos são exercidas de forma concorrente ou até mesmo concomitantemente. De acordo com Cury (2008, p. 1200), a Carta Magna de 1988 foi “recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos [...]”, cujos dispositivos amparam o princípio da descentralização com a elaboração de regras de cooperação para a efetivação das políticas sociais no atendimento aos cidadãos.

Cury (2010) assevera que a “distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos” (Cury, 2010, p. 152). Ainda, segundo o autor, não se podem desconsiderar as especificidades educacionais pertinentes a cada ente federativo, as quais marcam a diversidade que compõe o nosso país.

A partir dessa organização e da ausência de regulamentação das regras de cooperação em matéria educacional, o regime de colaboração fica condicionado a

ações pontuais e “fragilizado na medida em que passa a depender da vontade de governos, em detrimento a uma ação de Estado contínua, pactuada e com o planejamento necessário ao enfrentamento das necessidades dessa política pública” (Furtado; Brito, 2020, p. 207). Diante dos dispositivos previstos tanto na CF/1988 quanto na LDBEN, a legislação complementar pouco avançou para materializar as questões atinentes ao regime de colaboração no país (Scaff; Fonseca, 2016, p. 80).

Assim, as relações federativas em matéria educacional ficam tensionadas e desprovidas de um pacto federativo capaz de sustentar as demandas dos cidadãos na implementação das políticas públicas e requer regras de cooperação, as quais promoverão o regime de colaboração entre os federativos e, em especial, em matéria educacional, a garantia pelo direito social à educação⁷ constitucionalmente consagrado.

Ademais, no que se refere à ausência da regulamentação do SNE, Cury (2008) assevera que:

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a eventual perda de autonomia destes. [...] há o medo de uma centralização por parte do Estado federal na qualidade de Estado nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. E há também precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao financiamento desta (Cury, 2008, p. 1200).

Nesse aspecto, a complexidade da implementação do regime de colaboração exige esforço e determinação política na pactuação de acordos intergovernamentais que construam caminhos possíveis para a melhoria da educação nacional, considerando o envolvimento da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e dos 5.568 Municípios e, não menos importante, que alcancem toda a sociedade, promovendo, ainda, a interdependência dos entes federativos, cujo modelo de gestão pode se pautar nos seguintes aspectos:

(I) o papel central da União na indução da qualidade na educação básica; (II) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas; (III) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (IV) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (V) a valorização dos profissionais da educação; e (VI) o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem (Almeida Junior *et al.*, 2014, p. 116).

Essas condições quando postas em prática fortalecem, em grande parte, o planejamento e a implementação das políticas educacionais no país, a fim de contribuir para cessar a desigualdade social e a ausência de articulação entre as esferas de governo, que corroboram o histórico de exclusão de uma parcela significativa da população negra, indígena, ribeirinha, dentre outras, que sempre esteve à margem do processo de escolarização e outras políticas públicas. Conseqüentemente, esse cenário “apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais” (Dourado, 2016, p. 37).

Sob esse aspecto, verificamos que os entes federativos não têm como tradição a pactuação da oferta dos serviços educacionais no território nacional, nas regiões e,

⁷ O art. 205 da Carta Magna de 1988 assevera que “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” (Brasil, 1988).

particularmente, no âmbito dos estados; os municípios se organizam de diversas formas para viabilizar espaços de participação na tomada de decisões que, por consequência, possibilitam mais recursos e investimentos na educação municipal, considerando um dos pilares do federalismo:

Trate-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional (Abrucio, 2010, p. 45).

Assim, para que o país avance na agenda instituinte do SNE, o anseio e a determinação dos governantes são fatores preponderantes no envolvimento da classe política e da sociedade civil em torno de um projeto maior para a educação brasileira, baseado em acordos e consensos construídos. Por isso, se faz indispensável que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam contar com o regramento para embasar a consecução das políticas educacionais, de forma a promover o fortalecimento do federalismo cooperativo adotado no Brasil.

3. As políticas educacionais no Brasil

As políticas públicas pressupõem o conjunto de estratégias, programas e ações implementadas pelas esferas governamentais, visando ao cumprimento dos direitos constitucionais e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. No campo educacional, nas últimas décadas, o Brasil foi instado pelo conjunto da sociedade e por organismos internacionais a promover avanços significativos, como a ampliação da idade escolar obrigatória, as regras de financiamento para a educação básica, o acesso à educação superior, a melhoria das condições de apoio aos estudantes e a valorização dos profissionais da educação.

No entanto, a história da educação brasileira apresenta que em poucos momentos foram implementadas propostas educacionais articuladas, que compreenderam prazos além de administrações e governos específicos, articulando os entes federativos e que podem ser consideradas políticas públicas para essa área social. Segundo Nunes e Romão (2013):

A educação brasileira é hoje o resultado de uma realidade cumulativa de estratos diversificados de concepções políticas, de determinações legais, de estruturas institucionais e de contraposições de ideais, de concepções pedagógicas e de marcos regulatórios administrativos e normativos. Em sua formação histórica guarda heranças coloniais, disposições teóricas anacrônicas, práticas políticas autoritárias e fundamentações ético-pedagógicas contraditórias ou contrapostas. Não é tarefa fácil compreender as origens e os estigmas da educação brasileira em sua trajetória histórica, legal, pedagógica e política (Nunes; Romão, 2013, p. 159).

São características desse contexto as ações e os projetos notadamente concebidos com as marcas dos administradores ou governantes daquele momento e que se sucumbem à alternância de poder e acabam por não contribuir de forma significativa com as necessidades e práticas que ocorrem nas escolas.

Inicialmente, no Período Colonial, as ações educacionais no Brasil foram desenvolvidas pelos jesuítas sob as orientações de Portugal, tendo como objetivos a catequese e a instrução dos indígenas. Posteriormente, foram destinados recursos para os colégios jesuíticos, por meio da redizima, que consistiu numa contribuição correspondente a dez por cento dos impostos arrecadados pela colônia brasileira.

Mesmo sendo considerado um período de prosperidade, o recurso público destinado a esses colégios não refletia na oferta, levando-se em conta a condução dos jesuítas e o acesso limitado da população. O acesso à educação era restrito às famílias com condições financeiras mais abastadas, sem que houvesse interesse em promover políticas sociais a toda a população, incluindo a área educacional.

Com o fim de três séculos de escravidão em 1888 e, posteriormente, do Império em 1889, o Brasil era um país agrícola que teve como herança uma sociedade que considerava a educação uma condição de *status* e de poder. Segundo Cunha (2001, p. 31), a “educação escolar brasileira é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial”. Para exemplificar a complexidade dessa situação, em 1900 a taxa de analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais no Brasil era 65,3% (Brasil, 2003, p. 6). A ausência de preocupação com a elaboração de políticas educacionais que pudessem atender a toda a população brasileira pode ser mensurada no Período Imperial (1822-1889), por meio da Constituição de 1824. De acordo com Ranieri:

O fato é que embora a Constituição do Império de 1824 houvesse instituído a instrução primária gratuita (art. 179, § 32), o fez de forma excludente. O ensino estava destinado exclusivamente aos cidadãos brasileiros, isto é, àqueles nascidos no Brasil, livre ou liberto (art. 6º), excluídos escravos e índios (Ranieri, 2018, p. 19).

Com a Proclamação da República em 1889, ocorreu a elaboração da Constituição de 1891 que, dentre outros dispositivos, estabeleceu para a União a incumbência de ofertar a educação superior e secundária e, para os estados, a educação primária e profissional. Na prática, as classes menos favorecidas economicamente usufruíam da educação primária e profissional, reforçando, assim, a organização educacional do país.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), na década de 1920, transformações significativas ocorrem na sociedade brasileira, principalmente com o êxodo rural, o início da industrialização e com a chegada dos trabalhadores de outros países, sobretudo os europeus. Desse período temos o início dos movimentos de classe e grevistas. Tanto a burguesia urbana quanto os operários passam a pressionar o governo pela oferta dos serviços educacionais, representando maior consciência social e de classe da população.

A partir dos anos 1930, o modelo econômico brasileiro estava influenciado pela industrialização, quando Getúlio Vargas assume a presidência da República e permanece no poder por quinze anos com um governo de características centralizadoras e populistas. Nesse período, na área educacional, além da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1930), foram estabelecidas as diretrizes educativas, fortemente ligadas ao campo econômico, as quais foram comandadas pelo então ministro Francisco Campos. Também foi organizado o sistema de ensino, incentivada a formação dos professores e criadas a Universidade de São Paulo (1934) e a Universidade do Distrito Federal (1935).

Em meio ao movimento liberal ocorrido na década de 1920 e início da década de 1930, temos o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 que propunha transformações para a escola brasileira. A Escola Nova nasce com a intenção de promover a democratização do acesso à escola, contrapondo-se à escola que se tinha no país: tradicional e excludente. Esses acontecimentos desencadearam um capítulo destinado à educação na Constituição Federal de 1934 (CF/1934), que trouxe dentre seus dispositivos a determinação de que:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (Brasil, 1934).

Nessa perspectiva, coube ao Estado a responsabilidade de administrar a agenda educacional brasileira, marcadamente dividida entre dois grupos: um composto por conservadores aristocratas e pessoas ligadas à Igreja Católica e outro constituído por reformadores do Movimento dos Pioneiros. Nesse contexto, as ideias inovadoras do grupo reformador foram consideradas de alto custo para implementação se comparadas à escola tradicional, sendo mantidas experiências restritas, ao contrário do tipo de educação para todos pensado pelo grupo.

Com o Estado Novo implantado pelo governo Vargas, as ideias dos reformadores perderam força. O número de matrículas na educação brasileira, nesse período, obteve um aumento expressivo, em detrimento da taxa de analfabetismo da população, que se manteve em alta, pois de acordo com Romanelli (2008), em 1940, 56,2% da população brasileira era analfabeta. Com a edição das Leis Orgânicas de Ensino, foram criados o Sistema Nacional da Indústria (SENAI) e o Sistema Nacional do Comércio (SENAC), considerados sistemas paralelos na oferta do ensino.

Ademais, a partir da segunda metade da década de 1940, o país vivia com movimentos esquerdistas e progressistas no campo político, ao tempo em que iniciava a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que fora concluída muitos anos depois com a edição da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Entretanto, essa legislação não apresentou ganhos para o financiamento da área e pouco ampliou as oportunidades educacionais, assim como promoveu a manutenção do sistema de ensino até então adotado, fortemente caracterizado por ser elitista e excludente, seletivo e propedêutico.

Diante desse contexto, surgiram os grupos pela defesa da educação pública, como a Campanha em Defesa da Escola Pública (1960), assim como, diante da crise econômica e da alta da inflação que o país atravessava nesse período, nasceram os sindicatos urbanos e rurais, a União Nacional dos Estudantes (UNE) e diversos levantes contrários ao governo.

Com o Regime Militar⁸, que perdurou no Brasil de 1964 a 1985, as políticas educacionais foram guiadas para legitimar o autoritarismo político existente. Com apoio do governo norte-americano e do Banco Mundial, foram implementadas políticas na área educacional visando a melhoria da economia nacional e à redução da pobreza. Para tanto, o governo aprovou a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1969, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, e a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que aprovou uma nova LDBEN, que substituiu a Lei n. 4.024/1961, considerada muito liberal pelo governo militar.

A educação superior alterada em 1968 pelo regime militar foi denominada por Florestan Fernandes de “reforma consentida”, pois atendia aos interesses das classes

⁸ No Brasil, o Regime Militar, também denominado por Ditadura Militar, foi o regime instituído em abril de 1964 e que se encerrou em março de 1985, a partir da retirada do então presidente eleito democraticamente, João Goulart. Durante esse tempo da nossa história contemporânea, o país esteve sob o comando de governos militares, de caráter autoritário, bipartidário, com forte censura à liberdade de expressão, que dissolveu o Congresso Nacional (1967). O governo impôs 16 atos constitucionais (AI), sendo o AI-5 (1968), que vigorou por dez anos, aquele que decretou a suspensão dos direitos políticos dos cidadãos considerados contrários ao governo instalado. O Regime Militar tinha como diretriz o desenvolvimento do país, o nacionalismo e o anticomunismo, que lhe valeu, na década de 1970, forte popularidade com o lema “milagre econômico”. No entanto, a alta da inflação e as evidências quanto às desigualdades de econômicas deram impulso aos movimentos democráticos, fortalecidos em grande parte pela Lei de Anistia (1979). Em março de 1985, foram eleitos, de forma indireta, dois civis para o cargo de presidente e vice-presidente da república, dando início à República Nova (Fonte: <https://www.politize.com.br/ditadura-militar-no-brasil/>. Acesso em 27 fev. 2023).

conservadoras, ocorrida em meio ao chamado “milagre econômico”, expressão utilizada para o período de melhoria da economia do país entre os anos de 1968 a 1973. Desse contexto, Lima pontua que:

A burguesia brasileira, de um lado acelerava o crescimento econômico, o chamado ‘milagre econômico’, e de outro lado ampliava o acesso e modernizava a educação, o ‘milagre educacional’, ambos viabilizados por intermédio do estrangulamento do sistema público de ensino e do aprofundamento de sua privatização, via financiamento público para instituições de ensino superior privadas ou autorização de abertura de novos cursos privados (Lima, 2007, p. 128).

No contexto do Regime Militar, o governo criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁹, objetivando reunir os recursos da educação e aplicá-los em programas e projetos dessa área, entretanto, as decisões tomadas pela sua direção não eram legitimadas por um conselho gestor que agregasse representantes dos diversos setores educacionais.

A influência externa nas políticas educacionais implementadas em nosso país se deu por meio dos acordos assinados entre o Ministério da Educação (MEC) brasileiro e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), que visavam adequar o ensino ofertado no Brasil aos padrões americanos. Os acordos MEC-USAID influenciaram na reorganização curricular e nomenclatura da oferta dos cursos, assim como pretendiam atuar na privatização de escolas públicas.

O ambiente ocasionado pela ditadura militar e a nova legislação educacional “geraram grande prosperidade para o setor privado da educação no campo educacional. Escolas primárias, cursinhos se tornaram gigantescas redes de ensino” (Cunha, 2001, p. 332). Essa situação foi favorecida, em grande parte, pela oferta de bolsas de estudos para a população em escolas da iniciativa privada, amparadas na falta de vagas na rede pública. A pressão vinda de movimentos estudantis e a repercussão negativa entre a opinião pública internacional contribuíram para que o governo reconhecesse a ineficiência do sistema educacional brasileiro e a necessidade de atender às desigualdades regionais, numa sociedade que cobrava por qualidade do ensino.

Com o fim da Ditadura Militar em 1985, inicia-se o processo de redemocratização do país. José Sarney (PMDB) assumiu o país devido a problemas de saúde e à morte do presidente eleito indiretamente, Tancredo Neves. Sarney permaneceu no governo de 1985 a 1990 e tentou implementar uma proposta de reformulação da política de educação para reorganizar a oferta do ensino, promover o acesso ao 1º grau e melhorar e ampliar o 2º grau. Implantou, ainda, o Projeto Educar, em substituição ao MOBREAL. No entanto, a execução da política desse governo não alcançou os objetivos esperados, sendo ainda mantidas as práticas de financiamento para as instituições educacionais da iniciativa privada.

O então presidente José Sarney convocou em julho de 1985 a Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos ocorreram entre 1987 e 1988 contando com a atuação de 559 parlamentares (72 senadores e 487 deputados federais) e intensa participação da sociedade, ensejando a promulgação da Constituição Federal de

⁹ Uma das autarquias do governo federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foi criado “pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a educação básica da rede pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.568 municípios e do Distrito Federal. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios)”. Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/institucional/biografia>. Acesso em: 21 abr. 2022.

1988. Dos dispositivos da CF/1988 nasceu, posteriormente, a LDBEN de 1996. A década de 1980, no Brasil, foi considerada a “década perdida” devido aos baixos indicadores econômicos, ao passo que na área educacional ocorreu a constituição das seguintes instituições para estudos, pesquisas e defesa dos trabalhadores em educação:

- Associação Nacional de Educação (ANDE);
- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED);
- Central Única dos Trabalhadores (CUT).
- Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES);
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas (CONAFEP);
- Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed);
- Federação Nacional de Supervisores Educacionais (FENASE);
- Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE);
- Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES);
- Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas (FASUBRA); e
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

A primeira eleição direta para presidente da República após a Ditadura Militar ocorreu em 1989, finalizando o governo de transição e dando início ao período de democracia que se sucederia. No que se refere às políticas sociais, Martins destaca que:

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais, constituído após o Consenso de Washington¹⁰, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulamentação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (Martins, 2001, p. 29).

No pleito de 1989, foi eleito o candidato Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), que assumiu no ano seguinte. As políticas educacionais no Brasil tiveram um novo direcionamento a partir da década de 1990, principalmente com a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos¹¹, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, com a participação de representantes de mais de 150 nações, agências internacionais, organizações não governamentais, associações profissionais, especialistas da área educacional, dentre outros. Conforme Silva:

¹⁰ “O Consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen)” (Bresser-Pereira, 1991, p. 5).

¹¹ A Conferência Mundial sobre Educação para Todos ocorreu de 5 a 9 de março de 1990. Foi convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial (BM), dentre outros (Silva, 2011, p. 35).

Os documentos resultantes da Conferência, a saber, a 'Declaração Mundial sobre Educação para Todos' e o 'Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem' pretendiam representar um consenso mundial sobre a visão da educação básica. Os resultados da Conferência serviram de referência para que os países pobres mais populosos do mundo – Bangladesh, Brasil, China, Egito Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão – realizassem reformas nos seus sistemas de educação (Silva, 2011, p. 35).

Nesse cenário, Collor tinha “Um Plano de Reconstrução Nacional” e lançou o “Programa Setorial de Ação do Governo na Área de Educação (1991-1995)”, que visava combater problemas crônicos da área educacional, como, por exemplo, a universalização do ensino fundamental, a distribuição dos recursos, os altos índices de analfabetismo, a infraestrutura das escolas. Foram lançados o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania e o Programa Nacional de Material Escolar, os quais não obtiveram êxito devido à falta ou utilização incorreta de recursos.

Em 1990 foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como uma exigência do Banco Mundial para o financiamento de projetos na área educacional no Brasil. Collor permaneceu no governo até 1992, quando foi afastado da Presidência da República até que o Senado Federal pudesse concluir o processo de *impeachment*¹². Em seu lugar, assumiu o vice-presidente da República, Itamar Franco (PMDB), que permaneceu no cargo até 1995, conseguindo pacificar o país politicamente e implantar o Plano Real, determinante para o controle da inflação e a retomada da economia.

No campo educacional, o governo Itamar, dentre outras ações, reestruturou o MEC, o FNDE e o INEP, assim como transformou o Conselho Federal de Educação em Conselho Nacional de Educação, cujo ato ocorreu por medida provisória¹³. Foram implementados programas federais já existentes, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Incentivou a discussão e a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), lançou a Política Nacional de Educação Especial, promoveu a Conferência Nacional de Educação para Todos, cujo encontro resultou no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi eleito para a Presidência da República, sendo reeleito em 1998. Em seu governo foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com as bases intelectuais do ministro Bresser Pereira, apoiado por organismos internacionais e empresários, reforçando “que a reforma é um processo inadiável e defende ainda a necessidade do Estado se adaptar à atual conjuntura marcada pela globalização” (Oliveira, 2016, p. 518). Por meio da reforma do Estado, o governo buscou viabilizar a privatização e a terceirização dos serviços públicos, assim como fortalecer a capacidade de regulação e controle estatal.

Sobre as políticas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Libâneo assevera que:

¹²O processo político do Presidente Fernando Collor de Mello estendeu-se por sete meses, no período de 1º de junho à 29 de dezembro de 1992, havendo interferência do Congresso Nacional, com a instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal, mais conhecida como a CPML - Esquema PC Farias, e da Câmara dos Deputados, com a instalação da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre Denúncia contra o Presidente da República de crime de responsabilidade oferecida pelos Srs. Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère.” (Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment> . Acesso em 5 jun. 2023.)

¹³ Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, que altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.

Diferentemente das políticas educacionais anteriores, que faziam reformas em alguns pontos da educação escolar, o governo Fernando Henrique Cardoso elaborou políticas e programas com articulação entre as alterações que ocorriam em vários âmbitos, graus e níveis de ensino. Analistas e pesquisadores educacionais chegavam a enfrentar dificuldades para acompanhar todas as ações, que aconteciam em ritmo acelerado, ignorando as considerações das entidades organizadas e das pesquisas educacionais realizadas nas universidades (Libâneo, 2012, p. 187).

Durante seus dois mandatos, FHC estabeleceu como políticas educacionais a sistematização de informações e avaliação educacional, a universalização do ensino fundamental e o marco legal e documental, sendo elas de longo alcance e complexidade no contexto da educação nacional e fortemente vinculadas aos preceitos neoliberais. As principais ações implementadas nessa área foram o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Exame Nacional de Cursos (Provão), a aprovação do FUNDEF, que permitiu a universalização do ensino fundamental no país, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Programa Bolsa Escola, o Financiamento estudantil nas universidades e a elaboração do Plano Nacional de Educação (2001-2011), instituído pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito presidente e reeleito em 2006. Na área da educação, o governo Lula desenvolveu programas e ações que atendessem às pessoas mais vulneráveis da sociedade, considerando a opção em manter ou aperfeiçoar as políticas educacionais que foram desenvolvidas na gestão FHC. Oliveira (2009) afirma que, ao fim dos oito anos de mandato à frente da presidência da República:

[...] houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais (Oliveira, 2009, p. 207).

Nos dois mandatos do então presidente Lula, foram implementadas ações de acesso da população à educação superior, com investimentos significativos na educação básica e superior, das quais destacamos o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), o Programa Universidade para Todos (ProUni), a ampliação da idade escolar obrigatória no Brasil de 4 aos 17 anos, a aprovação e a implementação do Fundeb (permitindo o financiamento para toda a educação básica), a proposição do Compromisso Todos pela Educação, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Mais Educação, a estruturação dos Institutos Federais de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, a implantação do Piso Nacional para os Professores, Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008, e a realização da 1ª Conferência Nacional de Educação em 2010.

No governo Lula, na educação básica, o Compromisso Todos pela Educação teve como instrumento de planejamento o Plano de Ações Articuladas (PAR)¹⁴,

¹⁴ O Plano de Ações Articuladas (PAR) consiste numa estratégia de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O PAR se baseia em 28 diretrizes que orientam a elaboração do plano de trabalho do órgão gestor da educação no território, de forma que possa compartilhar competências e os recursos necessários para a ampliação da oferta de

compondo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁵, o qual foi gerenciado pelo FNDE, em articulação com as áreas correlatas do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira¹⁶, órgãos com as atribuições de analisar e validar as demandas apresentadas no plano de trabalho pelos entes federativos. A educação superior, segundo Saviani (2010), mereceu destaque tanto pelo acesso dado à população a esse nível de ensino quanto a discrepância de recursos investidos na iniciativa privada e nas universidades públicas, pois:

Ao longo do governo Lula, se por um lado se retomou certo nível de investimento nas universidades federais promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos campus no âmbito do Programa “REUNI”, por outro lado deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições recebendo alento adicional com o Programa “Universidade para todos”, o PROUNI, um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas, o que veio a calhar diante do problema de vagas ociosas enfrentado por várias dessas instituições (Saviani, 2010, p. 14).

Em 2010, Dilma Rousseff (PT) foi eleita presidente da República e reeleita em 2014. Em seu governo, na área educacional, a então presidente deu continuidade a inúmeros programas e projetos desenvolvidos pelo seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, buscando articular o desenvolvimento social e econômico do país.

No governo Dilma foram implementadas, ainda, a Lei de Cotas, Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, possibilitando que alunos oriundos de escolas públicas, de baixa renda, negros, pardos e indígenas tivessem acesso às universidades e institutos federais, criados e desenvolvidos o Programa Brasil Carinhoso, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Ciência sem Fronteiras, além da sanção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, e da realização da 2ª Conferência Nacional de Educação (CONAE/2014).

Em 2016, a presidente Dilma sofreu processo de *impeachment*¹⁷ e, em consequência desse fato, muitas políticas educacionais em curso foram descontinuadas, promovendo retrocesso e estagnação nessa área. No caso do PNE 2014-2024, por exemplo, Saviani afirmou que:

vagas, a permanência dos estudantes e a melhoria contínua dos serviços educacionais. Atualmente, o PAR está em seu quarto ciclo, sendo que durante os anos de implementação inúmeros ajustes foram realizados tanto na plataforma quanto nas orientações. (Fonte: Site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

¹⁵ O Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, tem como objetivo melhorar a qualidade da educação brasileira num prazo de 15 anos. O PDE foi lançado juntamente com Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contendo várias ações para identificar e mitigar os problemas que afetam a educação nacional, em especial a educação básica (Brasil, 2007).

¹⁶ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira foi “criado em 1937 sob a denominação de “Instituto Nacional de Pedagogia”, e transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação em 1997; é o órgão federal responsável pelas evidências educacionais. O INEP é referência nacional e internacional nas suas três áreas de atuação: avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos educacionais”. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso em: 21 abr. 2022.

¹⁷ O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT) ocorreu em 31 de agosto de 2016, após processo instituído no Congresso Nacional, baseado no pedido elaborado pelos juristas Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reali Jr. e Hélio Bicudo, o qual foi subscrito por líderes de grandes movimentos sociais ocorridos no país: Vem Pra Rua, Movimento Contra a Corrupção e Movimento Brasil Livre. O pedido foi acolhido pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. O crime imputado à presidente foi de responsabilidade, previsto no art. 85 da CF/1988.

Tal retrocesso incide sobre vários aspectos, a começar pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014, uma vez que as medidas pós-golpe já o tornaram letra morta, pois várias de suas metas já venceram sem serem atingidas, e as que ainda não venceram não têm mais a mínima chance de se viabilizar (Saviani, 2020, p. 6).

Dos prazos contidos na letra da lei do PNE 2014-2024, o artigo que estabeleceu o prazo para a instituição do SNE em lei específica expirou em 2016, mesmo com a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)¹⁸ em 2011, responsável por essa temática, e as demais instâncias e instituições envolvidas com os temas estruturantes da educação nacional, como universidades, conselhos, sindicatos, gestores educacionais, pesquisadores e estudiosos da área.

Com o afastamento e posterior impedimento da presidente Dilma Rousseff, a Presidência da República passou para o então vice-presidente Michel Temer (MDB) que governou até 31/12/2018. O foco das políticas educacionais em seu governo estava na aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na promoção da reforma do ensino médio, as quais enfrentaram resistência por parte de educadores e especialistas da área.

Todas as políticas educacionais sofreram forte influência e impacto da área econômica, considerando que no governo Temer foi aprovada a alteração da CF/1988, por meio da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal no país e que limitou por 20 anos os gastos públicos. Do período em que Temer governou o país, Saviani (2018) indica os cortes na área educacional, a implantação de programas de forma autoritária, por meio de medida provisória, como a Reforma do Ensino Médio, e as discussões sobre o Projeto Escola sem Partido, dentre outros, como retrocessos que marcaram esse mandato.

Nas eleições presidenciais de 2018, o candidato Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), sagrou-se vencedor. A área educacional teve forte influência desde a posse do novo presidente e sua equipe. Houve, inicialmente, uma disputa interna entre as alas ideológicas e militares na condução interna do MEC. Posteriormente, seguiram-se polêmicas envolvendo o Projeto Escola sem Partido, a revisão das questões do ENEM e o combate ao que o governo chamou de “ideologia de Paulo Freire”.

O governo Bolsonaro implantou o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), Decreto n. 10.004, de 5 de setembro de 2019, e instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA), Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019. Além dos cortes no orçamento da educação, principalmente nos investimentos relacionados à pesquisa, o governo enfrentou críticas de especialistas da área e protestos estudantis em todo o país.

Em 2020, a pauta educacional esteve em torno da renovação do FUNDEB, prevista nas disposições transitórias da Constituição Federal, cujo prazo terminava em dezembro daquele ano. Após a tramitação envolvendo muito debate e o envolvimento de outras instâncias, o Congresso Nacional aprovou o novo FUNDEB

¹⁸ A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC) foi criada por meio do Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, tendo como principais competências: I) estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federados[...]; II) assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus Planos de Educação [...]; III) estabelecer, em conjunto com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020, bem como de seus Planos de Educação; IV) acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos Planos de Educação [...]; V) estimular e apoiar os sistemas de ensino na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação; e VI) promover a valorização dos profissionais da educação [...] (Brasil, 2011a). A SASE foi extinta em janeiro de 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro, por ocasião da reestruturação do MEC, por meio do Decreto n. 9.665, de 2 de janeiro de 2019 (Brasil, 2019a).

de forma permanente, sendo que a complementação de recursos da União passou de 10% para 23% do total arrecadado do fundo, com uma regra de transição até o ano de 2026.

Especialistas e pesquisadores da área educacional, assim como sindicalistas criticaram as sucessivas propostas do governo Bolsonaro para essa área, considerando a forma autoritária com que foram planejadas e implementadas, assim como o corte no financiamento para projetos e instituições da educação superior, como assinala Frigotto:

O governo Bolsonaro, por sua equipe econômica, pede para cortar 87% do exíguo orçamento para a ciência e tecnologia. Isto significa que dos 680 bilhões previstos, restam 89 bilhões. Decreta-se, assim, não apenas a perda de pesquisas em andamento, mas a estagnação do desenvolvimento científico e tecnológico. E qual é a área que recebeu maiores cortes no orçamento? Não por mera coincidência foi a área de educação que além de sofrer um corte de dois bilhões e duzentos milhões, teve, em abril deste ano, um bloqueio de 30% de seus recursos. Aqui se está negando, na raiz, a formação ampla de novos pesquisadores, pois é desde a educação básica que se desenvolvem os novos pesquisadores e cientistas (Frigotto, 2021, p. 130-131).

Depreende-se, pois, que a organização política no Brasil é caracterizada pelo sistema de governo federativo composto por diferentes níveis de governo que compartilham o poder e decisões. O federalismo brasileiro é uma resposta à vasta extensão territorial e à diversidade cultural, econômica e social existentes no Brasil.

No contexto do federalismo, as políticas educacionais também são influenciadas por essa estrutura, pois cada um desses níveis tem suas próprias responsabilidades e autonomia para formular políticas educacionais, estabelecer currículos, gerenciar escolas e destinar recursos para a educação. É uma das características da descentralização de poder e permite uma abordagem mais próxima às necessidades e especificidades de cada região. Evidencia-se, ainda, a descontinuidade na implementação das políticas nessa área social, conforme a alternância dos governantes no poder.

No entanto, mesmo com essa descentralização, a implementação de políticas educacionais no Brasil enfrenta desafios significativos. A disparidade socioeconômica entre as diferentes regiões do país pode resultar em desigualdades na oferta e na qualidade da educação. Além disso, questões como financiamento inadequado, falta de infraestrutura escolar, formação de professores insuficiente e desafios de gestão podem afetar a eficácia das políticas educacionais.

Ao longo dos anos, várias políticas e programas foram implementados para abordar essas questões e melhorar o sistema educacional brasileiro. O governo federal desempenha um papel importante ao prestar assistência técnica e financeira para os demais entes federativos, definir diretrizes nacionais e coordenar iniciativas em âmbito nacional. No entanto, a colaboração e a coordenação entre os diferentes níveis de governo são essenciais para garantir a efetivação das políticas educacionais e a promoção de uma educação de qualidade em todo o país.

4. Considerações Finais

Na demanda existente para o estabelecimento de regras de cooperação na forma de lei complementar, visando promover o regime de colaboração entre os entes federativos e a consecução das políticas educacionais, torna-se fundamental a compreensão não apenas da estrutura do SNE, mas também das relações sociais, políticas e históricas que o entremeiam.

Assim, temos o Estado como uma entidade política, social e jurídica que busca promover o interesse comum dos cidadãos, por meio da aplicação do direito e da manutenção da ordem social. Esse entendimento implica reconhecer o Estado como uma parte da sociedade, interagindo com diferentes grupos e classes sociais, e não como uma entidade desagregada. Essa interação é especialmente relevante no contexto da formulação e implementação de políticas públicas, incluindo as políticas educacionais. As disputas e pressões dos diversos grupos que compõem a sociedade conformam as políticas públicas, incluindo as educacionais; o Estado não deve ser considerado um agente repressor, mas sim um facilitador da participação da sociedade civil na resolução dos problemas que afetam a sociedade, especialmente as desigualdades regionais.

No âmbito do federalismo, é essencial compreender a dinâmica de compartilhamento de soberania entre os diferentes níveis de governo, que permite a coexistência de entes autônomos dentro de uma mesma nação, promovendo uma divisão de funções e poderes entre esses entes. Isso é especialmente relevante no contexto educacional brasileiro, no qual a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é fundamental para garantir o acesso à educação de qualidade para todos.

No caso brasileiro, o federalismo passou por diferentes configurações, refletindo as complexidades e desafios do país em conciliar interesses regionais e nacionais. É possível compreender que o federalismo no Brasil foi conformado por uma série de características específicas, como a forte influência de oligarquias regionais durante a Primeira República e a centralização do poder durante a Ditadura Militar. Essas mudanças refletiram não apenas as dinâmicas políticas do país, mas também as demandas sociais e econômicas de diferentes regiões.

Destaca-se a importância da CF/1988 na consolidação de um federalismo mais cooperativo, que busca equilibrar os poderes entre os entes federativos. No entanto, apesar dos avanços, há muitos desafios a serem enfrentados, especialmente no que diz respeito à regulamentação do regime de colaboração na área da educação, essencial para garantir o acesso de qualidade em todo o território nacional, respeitando as diversidades regionais e promovendo a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

Em síntese, o federalismo brasileiro impacta significativamente a consecução das políticas educacionais. Nessa perspectiva, a colaboração entre os níveis de governo é fundamental para superar os desafios e garantir que todos os brasileiros tenham acesso à educação de qualidade, independentemente da localização geográfica e, conseqüentemente, tenham uma trajetória escolar de aprendizagem com avanço para estudos posteriores.

A complexa estrutura federativa do Brasil desempenha um papel crucial na implementação das políticas educacionais, com diferentes níveis de governo compartilhando responsabilidades e autonomia. No entanto, essa descentralização também pode resultar em desafios, como disparidades regionais na oferta e qualidade da educação. Nesse contexto, a ausência de regulamentação do regime de colaboração e de um pacto federativo consistente tem sido obstáculo para a

efetivação das políticas educacionais, devido a necessidade de um esforço conjunto entre todos os entes federativos.

Portanto, a colaboração e a coordenação entre os diversos níveis de governo são essenciais para superar esses desafios e garantir uma educação de qualidade em todo o país. É fundamental que o poder público e a sociedade civil se engajem em um projeto comum para a educação brasileira, baseado em acordos e consensos construídos de forma democrática, a fim de superar os desafios históricos do federalismo brasileiro e promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país.

Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana.** – Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. 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, Flavia. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto.** Brasília: Unesco, 2014, v. 1, p. 40-57.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v.1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

ADAMS, J. R. B.; PFEIFER, M. **O Estado Ampliado de Gramsci. Mosaico Social.** Florianópolis: Fund. Boiteux, v. Ano. 3, n. 3, p. 239-248, 2006.

ALMEIDA JUNIOR *et al.* O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In: **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após a manifestação.** Brasília, DF. MEC/Sase, 2014.

ARAÚJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "o problema maior é o de estudar". **Educar em Revista** [online]. 2011, n. 39, pp. 279-292. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602011000100018>. Acesso em: 2 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 3 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União (DOU)**, Seção I, p. 1, 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Mapa do Analfabetismo no Brasil.** Brasília, DF. 2003.

BRASIL. **Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília, DF. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação:** agenda obrigatória para o país. Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Brasília/DF: Acesso em 10 jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991. BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 36, p. 85-104, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/mjv5ynJGcGYjNV5dFh3tTdG/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em 28 mar. 2023.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. **Constituições do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CARMO, E. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais, **Espaço Público**, v. 3, p. 117-136, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/240107/31609> . Acesso em 30 mar. 2023.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 57, n. 51, 2019. DOI: 10.21680/1981-1802.2019v57n51ID15806. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/15806> . Acesso em: 3 abr. 2023.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil** – 4^o ed. – Niterói, RJ: EdUFF, 2001.

DA CUNHA, F. A. **Federalismo Fiscal no Brasil: a realidade da competição e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS. 2006.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma Educação Igualitária e Federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: Acesso em 25 fev. 2022.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após a manifestação**. Brasília, DF. MEC/Sase, 2014.

DAGNINO, E. . **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. S. Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 1. 364p.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade (Impresso)**, v. 31, p. 677-705, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtrnL8zS3sGpnrYkwf/> . Acesso em 28 ago. 2023.

DOURADO, L. F. AZEVEDO, J. M. L. Federalismo, PNE e SNE. **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação** / Luiz Fernandes Dourado, Janete Maria Lins de Azevedo (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

FILHO, M. M. S. **A tutela dos direitos coletivos em face do modelo de Estado Social Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania). Ribeirão Preto, 2009.

FRIGOTTO G. Sociedade e Educação no governo Bolsonaro: anulação de direitos universais, desumanização e violência. **Revista de Desenvolvimento e Civilização**, V. 2 / N. 2 / julho 2021—dezembro 2021, 118-138. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdciv/article/viewFile/66270/41708> . Acesso em 27 jun. 2023.

FURTADO, R. A.; BRITO, R. O. Reflexões de pensadores contemporâneos brasileiros acerca do Sistema Nacional de Educação. *Pensamento Pedagógico: Textos e Contextos II*. Brasília: **Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade**; Universidade Católica de Brasília, 2019. p. 204-219. Disponível em: https://socialeducation.files.wordpress.com/2020/03/pensamento-pedagc3b3gico-ii_web.pdf . Acesso em 1 abr. 2022.

FURTADO, R. A.; VIANA, J. C. C.R.; ALVES F. V. O plano de ações articuladas e a municipalização do financiamento. **South American Journal of Basic Education, Technical and Technological**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 570–583, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/SAJEBTT/article/view/4437>. Acesso em: 1 abr. 2022.

GARCIA, L. T. S.; SANTOS, J. O. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: um breve percurso histórico. **Research, Society and Development**, 7, n. 5, 2018. Disponível em https://redib.org/Record/oai_articulo3000573-federalismo-e-pol%C3%ADticas-educacionais-brasil-um-breve-percurso-hist%C3%B3rico. Acesso em 2 abr. 2022.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2007.

HORTA, R. M. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fonte, 1998. Disponível em: <https://estudos001.files.wordpress.com/2014/02/hans-kelsen-teoria-geral-do-direito-e-do-estado.pdf> . Acesso em: 23 fev. 2023.

LIBÂNEO, J. C. Políticas Educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), v. 46, p. 38-62, 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cp/a/ZDtgY4GVPJ5rNYZQfWyBPPb/?lang=pt&format=pdf> . Acesso em 31 mai. 2023.

LIMA. T. M. S. M. O Federalismo Brasileiro: Uma Forma De Estado Peculiar. Juiz de Fora: **Estação Científica** On Line, n. 05, Jan 2008. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf> . Acesso em 4 abr. 2023.

LIMA, K. R. S. **Contra-reforma na Educação Superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro**: origem, evolução e desafios. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 388, jul. 2020. Disponível em <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf> Acesso em 13 fev. 2022.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MENDONÇA, S. R. de. **O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. Marx e o Marxismo** v.2, n.2, jan/jul 2014.

MOURA, R. C. B. **Federalismo, Planejamento, Relações Colaborativas e Planos de Educação: papel da SASE na articulação PNE e SNE**. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018.

NUNES, C. ROMÃO, E. (org). **Educação, Docência e Memória**. Editora Librum, Campinas, 2013.

OLIVEIRA, A. A. de. **Gramsci e sua concepção ampliada de Estado**: uma atualização. *Revista de Ciências Sociais* (Fortaleza), v. 35, p. 54-70, 2004.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 25, n. 2, 2011. DOI: 10.21573/vol25.2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19491> . Acesso em: 26 jun. 2023.

