

UNIVERSIDADE DE LISBOA
Instituto Superior de Economia e Gestão



**A TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
CONJUNTURAS CRÍTICAS CONSTITUCIONAIS E PERSISTÊNCIA DAS
DESIGUALDADES (1823 a 1988)**

Jane Machado da Silva

Orientadores:

Prof. Doutor Luís Mah

Prof. Doutor Alexandre Filordi de Carvalho

Tese especialmente elaborada para obtenção de grau de Doutora em Estudos de Desenvolvimento.

UNIVERSIDADE DE LISBOA
Instituto Superior de Economia e Gestão



A trajetória do financiamento da educação básica no Brasil: conjunturas críticas
constitucionais e persistência das desigualdades (1823 a 1988)

Jane Machado da Silva

Orientadores:

Prof. Doutor Luís Mah

Prof. Doutor Alexandre Filordi de Carvalho

Juri

Presidente:

Doutora Maria Rosa Vidigal Tavares da Cruz Quartin Borges
Professora Catedrática e Presidente do Conselho Científico
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutor José António Correia Pereirinha
Professor Catedrático aposentado
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Doutor Remi Castioni
Professor Associado
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasil

Doutor João do Prado Ferraz de Carvalho
Professor Adjunto
Universidade Federal de São Paulo

Doutor Luís Paulo Mah da Silva (orientador)
Professor Auxiliar
Escola de Ciências Sociais e Humanas do Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Ana Isabel da Câmara Dias Madeira
Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Doutor Victor Baptista Varela Barros
Investigador do Instituto de História Contemporânea
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

INDICE

Resumo.....	I
Abstract.....	II
Agradecimentos.....	III
Lista de Tabelas.....	IV
Lista de Quadros.....	V
Lista de Figuras.....	VI
Lista de Abreviaturas.....	VII

RESUMO

O reconhecimento do direito à educação no Brasil ocorreu de forma tardia. Enquanto alguns países europeus e sul-americanos podiam avaliar os resultados da criação de seus sistemas de ensino e da definição da obrigatoriedade de frequência escolar, ocorria a transição da Monarquia à República (1889). Naquele momento ainda havia dissensos entre os parlamentares sobre as competências do governo central e dos governos subnacionais em relação à oferta da educação escolar, assim como dificuldades das antigas províncias com suas finanças para subsidiar serviços públicos. Desde o início do seu processo de institucionalização, a educação pública e o seu financiamento foram negligenciados, tendo sido franqueados às instituições religiosas pela Coroa Portuguesa durante a colonização. Nestes termos, realizou-se uma análise histórico-institucional para compreender a trajetória do ensino público e de padrões do seu financiamento. O ensino primário tornou-se etapa obrigatória apenas na Constituição de 1934 e desde então, a vinculação orçamentária de determinados impostos, tornou-se a principal estratégia dos atores sociais e políticos para garantir o financiamento mínimo da “escolarização básica” da população, atendida pelos sistemas públicos de ensino. Nessa perspectiva, analisou-se os arranjos institucionais derivados dos contextos de produção das sete constituições brasileiras (1827, 1891, 1834, 1937, 1846, 1867 e 1988), particularmente da primeira Constituição Republicana de 1891 e da sexta Constituição Republicana de 1988, considerando-os, inicialmente, como conjunturas críticas passíveis de instituir dispositivos potencialmente redutores das desigualdades educacionais, tendo em vista as características que circunscreveram esses dois períodos da história política brasileira.

Palavras-Chave: Arranjos institucionais; Financiamento; Federalismo.

Institucionalismo-histórico; Trajetória dependente.

ABSTRACT

The recognition of the right to education took place belatedly and while some European and South American countries could analyze the results of the creation of their education systems and the definition of compulsory schooling, the transition from Monarchy to Republic (1889) took place in Brazil. At that time, there was still disagreement among parliamentarians on the competences of the central government and subnational governments in relation to the provision of school education, as well as, difficulties of the former provinces with their finances to subsidize public services. Since the beginning of institutionalization process of public education its funding was neglected, has been assigned to religions institutions by the Portuguese monarchy during the colonization of Brazil. A historical analysis was carried out to understand the trajectory of public education and the possible legacies that produced funding patterns over time. Primary education only became a mandatory stage in the 1934 Constitution. Since then, budgetary binding of certain taxes has become the main strategy of social and political actors to guarantee minimum funding for the “basic schooling” of the population, served by the public education systems. From this perspective, we analyze the institutional arrangements made up of the production contexts of the seven Brazilian constitutions (1827, 1891, 1834, 1937,1846, 1867 e 1988) particularly the first Republican Constitution of 1891 and the sixth Republican Constitution of 1988, considering them, initially, as critical junctures capable of establishing devices that potentially would reduce educational inequalities, taking into account the characteristics that circumscribed these two periods of Brazilian political history.

Key words: Institutional arrangements; Historical Institutionalism; Education funding; Federalism; Path dependence.

Agradecimentos

Peço licença para quebrar o protocolo do que tem sido, geralmente, a seção de agradecimentos em teses e dissertações, momento em que os autores e autoras podem realmente mostrar quem são, diante da tensão instalada entre o(a) pesquisador(a), o sujeito e o objeto de pesquisa. É quando se pede desculpas aos familiares pela ausência, se agradece aos amigos, a Deus, aos colegas e aos colaboradores por toda compreensão e suporte; aos orientadores, ao programa de pesquisa e a instituição que a financiou.

No entanto, o quadro de exceção, reforçado pela licença poética, dá-me um salvo conduto para registrar as marcas dos fatos contemporâneos que fugiram ao tema abordado. Isso porque não estando a pesquisa relacionada à saúde não parecia fazer sentido, no confronto com a experiência coletiva de medo, em que um vírus nos tornava letais uns para os outros, despende energia na finalização de uma tese, mesmo quando faltava muito pouco. Ao mesmo tempo as discussões suscitadas em torno do evento de calamidade pública, evidenciaram a importância de alguns dos conceitos essenciais à análise que estava sendo desenvolvida, em relação ao poder dos atores políticos e das instituições. Depois do *SARS Cov 2*, a vida poderia continuar, mas se continuasse, como seria? Diante de uma guerra ideológica contra a ciência, realizar a travessia implicou colocar “na essência anímica do meu sangue o propósito” (Pessoa, 2009, p. 36) de fechar um ciclo, apenas, sem saber se seria possível e necessário continuar refletindo sobre a função social das instituições, da economia e da educação.

A Pandemia do coronavírus mobilizou pessoas, governos, cientistas, pesquisadores, organizações não governamentais em todo o mundo e demonstrou a vulnerabilidade dos seres humanos. Por um lado, o vírus espalhou-se rapidamente por meio das novas tecnologias de

transporte de pessoas e de mercadorias, por outro lado, evidenciou a natureza do sistema capitalista, pois a maioria dos indivíduos não se beneficiou das tecnologias que poderiam minimizar os efeitos da pandemia. Em diferentes economias há acesso precário aos equipamentos de saúde. No mercado internacional, há concentração da produção de insumos e de recursos para o financiamento de pesquisas. A relação entre produtores e consumidores da indústria da saúde está determinada pela divisão desigual dos recursos e dos serviços públicos, das capacidades instaladas dos sistemas de saúde e da logística de distribuição de medicamentos e equipamentos de proteção.

No Brasil, o primeiro óbito em consequência da contaminação pela Covid-19 foi de uma trabalhadora doméstica, cuja contaminação se deu pelo contato com seus empregadores, logo que retornaram de viagem à Itália. A maior parte da população se dedicava a trabalhos que os colocava em condições de vulnerabilidade e as questões étnicas e de classe também foram variáveis importantes em relação ao número de mortes.

Faltou oxigênio, “faltou ar” para defender o direito básico à vida, houve medo e crise de abastecimento, houve experimentos antiéticos na Região Norte do país. Faltou espaço para enterrar os mortos, faltou mão de obra funerária, faltaram rituais para organizar o luto. Se diante de um contexto emergencial o direito à vida não foi preservado, o que pensar sobre o direito à educação?

A Pandemia, chamou a atenção para o manejo dos recursos escassos, a interdependência das instituições, a importância das relações multilaterais, as consequências de se negar a história e o conhecimento científico. Essa experiência reforçou a compreensão de que a educação tem o potencial de impulsionar o compartilhamento dos saberes civilizacionais e das conquistas das ciências. É a educação que capacita os indivíduos/grupos sociais a se manterem vivos e se defenderem diante das constantes ameaças à existência humana e aos direitos fundamentais.

As tragédias, não só como tipologias dramáticas, tiveram apelo pedagógico muito importante na história da humanidade - demonstraram como as instituições exercem na dialética da realidade simbólica e concreta a proteção dos indivíduos e a cooperação para a manutenção da vida na terra e de como a economia pode ser reorganizada.

Após esse prólogo, retomo a função originária dos agradecimentos.

Agradeço à solidariedade e amizade de Ana, historiadora portuguesa e a de Terêncio pela recepção em Lisboa e por indicar os melhores “sambas lusitanos”. Aos colegas do programa de doutoramento em *Development Studies* pelo acolhimento durante as aulas e pela preocupação durante a pandemia: Mojgan Chapariha (Irã), José Mascarenhas (Cabo Verde), Daniel Adayi (Nigéria), Vincent Agulonye (Nigéria), Sciberras Lawrence (Malta) Nuno (Portugal), Pedro Duarte (Portugal) e Pedro Campos (Portugal).

Obrigada ao professor Pereirinha, Coordenador do programa quando da nossa chegada (2015), pelo modo como nos orientou nas disciplinas Seminário I e II e, em especial, na orientação individual quanto às políticas sociais e ao estado de bem-estar social europeu.

À professora Joana Peixoto, pela insistente lembrança da importância do debate do desenvolvimento humano.

Ao Daniel Carolo pelas arguições durante a prova de projeto, em 2016.

Ao professor Joaquim Ramos, em 2018, pela arguição no workshop doutoral e pelas dicas sobre o processo constituinte brasileiro.

À presidência do ISEG e à secretaria da pós-graduação, por todos os pacientes atendimentos.

Aos professores Luís Mah e Alexandre Filordi, que acompanharam essa travessia e tais como Ariadne lançaram fios que guiaram a saída do “labirinto da solidão”.

À Joana D’arc e ao André Teles pelas primeiras revisões, que se perderam pelas sucessivas alterações textuais.

À Antônio Lassance, que provavelmente não tem ideia do quanto foram úteis seus textos e suas duras críticas.

À Cátia e ao Fred pelas leituras e sugestão de ajustes.

Ao Marco pela paciência, pelas contínuas extrações de dados, mesmo quando cometemos juntos, vários equívocos e atrasamos o processo de entrega da tese.

À Rosa pela revisão final, pelo companheirismo e pelas castanhas.

À Loana, Alex e Álex pelo apoio moral e pelos cafés da manhã, pelos chás e pelas medicações pela janela, em tempos de isolamento social.

À Stellita, que nunca aprendeu ler e a escrever, mas que muito ensinou em sua sabia existência e de quem não foi possível uma despedida adequada, em razão da tese e da Covid-19.

À Michele, de quem a despedida também não foi possível.

A todos os outros familiares, pela distância de todos esses anos.

A todos os pesquisadores e professores que fazem do mundo um lugar melhor e mais colaborativo.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de Escolas, Matrículas, Percentual de Matrículas e Escolas segundo a Infraestrutura das Escolas – Ensino Fundamental Regular, Brasil 2010.....	193
Tabela 2 - Total de municípios, habitantes, escolas, matrículas e professores por região, Brasil, 2010.....	194
Tabela 3 - Salário médio dos professores da Educação Básica da rede pública (não federal) e o salário médio dos não professores com escolaridade equivalente no Brasil, em valores constantes de 2013.....	197
Tabela 4 - Comparativo de salários iniciais anuais de Instituições Públicas de Educação básica (US\$/PPP) com países da OCDE, 2010.....	199
Tabela 5 - Valor Aplicado por Pessoa em Idade Educacional e Fator de Multiplicação (FM) para atingir o Valor Aplicado pelo Bloco da OCDE - 2011.....	217
Tabela 6 - Comparativo da composição financeira do Fundef e do Fundeb - 2006/2009.....	225
Tabela 7 - Proporção de recursos recebidos por complementação da União-1998 (Fundef) e 2007 (Fundeb).....	236
Tabela 8 - Distribuição de ingressantes no ensino superior por dependência administrativa da escola e categoria administrativa da IES – 2014.....	244

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo da vinculação de recursos da educação 1934 a 1971.....148

Quadro 2 - Níveis e modalidades da educação nacional.....185

Quadro 4 - Alterações da redação do Artigo 60 da Constituição Federal de 1988.....223

Quadro 5 - Características gerais do Fundef comparativamente ao Fundeb.....227

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura e organização dos sistemas de ensino no Brasil.....	186
Figura 2 - Mapa dos atores de primeira e segunda ordem envolvidos nos processos de formulação e execução das políticas de educação.....	187
Figura 3 - Mapa da distribuição das receitas predominantes nos Municípios brasileiros.....	213
Figura 4 - Proporção das Transferências do Fundeb por região, acumulado em 1998 e 2010.....	232
Figura 5 - Transferências do Fundeb por fonte de recursos para as Unidades da Federação, 2007.....	234
Figura 6 - Evolução do valor total devido aos fundos de desenvolvimento da educação (Fundef e Fundeb)	236
Figura 7- Proporção de recursos recebidos por complementação da União - 1998 (Fundef) e 2007 (Fundeb).....	237
Figura 8 - Valor por aluno do Fundeb, com e sem complementação - 2007.....	239
Figura 9 - Valor por aluno do Fundeb, com e sem complementação - 2010.....	240
Figura 10 - Número de concluintes do ensino médio em 2013 e ingressantes no ensino superior, por cor ou raça, 2014.....	248
Figura 11 - Número de ingressantes no ensino superior por cor, ou raça, por categoria administrativa da IES, 2014.....	249

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- ABI – Associação Brasileira de Imprensa
- AI – Ato Institucional
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte
- ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- CF – Constituição Federal
- CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- CONCAT – Conferência Nacional da Classe Trabalhadora
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- EM – Ensino Médio
- EC – Emenda Constitucional
- FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GO – Goiás
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano
- IR – Imposto de Renda
- ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão
- ISS – Imposto sobre Serviços

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MEC – Ministério da Educação
MG – Minas Gerais
MP – Medida Provisória
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano
RS – Rio Grande do Sul
SAF – Secretaria de Ações Federativas
SC – Santa Catarina
SINEP – Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais
SINPRO – Sindicato dos Professores
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
UDH – Unidade de Desenvolvimento Humano
UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
1.1 Objetivos e hipóteses de investigação.....	17
1.1A Delimitação e a relevância do tema de pesquisa	23
1.3 Abordagem metodológica e referencial conceitual	26
1.3.1 Categorias estruturantes da pesquisa.....	28
1.3.1.1 Instituições	29
1.3.1.2 Arranjos institucionais.....	30
1.3.1.3 Conjunturas críticas.....	32
1.3.1.4 Dependência da trajetória.....	33
1.4 Desafios da investigação	34
CAPÍTULO 1 - OS DESAFIOS DA PESQUISA EM EDUCAÇÃO E DA ESCOLHA DO QUADRO TEÓRICO	39
1.Introdução	39
1.2 As instituições e os legados históricos	45
1.3 As instituições e o Institucionalismo Histórico	59
1.3.1 O institucionalismo histórico como ferramenta de análise das políticas públicas de educação: o caso do Brasil.	72
2.1 Introdução	77
2.2 Organização e financiamento da instrução pública na América Portuguesa	78
2.3 O contexto político do processo constituinte de 1823 e a Constituição de 1824.	84
2.3.1 A instrução pública na constituinte de 1823	90
2.4 O Ato Adicional de 1834, a Lei de interpretação do ato de 1840 e a descentralização	98
2.5 Considerações Finais	101
CAPÍTULO 3	104
OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS REPUBLICANOS E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO (1889-1967)	104
3.1 Introdução	104
3.2 A defesa do federalismo e a instrução pública	105
3.3 A República brasileira: Uma ficção liberal e democrática?	109
3.4 O processo de transição institucional e o lugar do ensino público na Constituição de 1891.	114
3.5 O financiamento do ensino primário na Constituição de 1934	123
3.6 A centralização e a descentralização na Constituição de 1937 e o público e o privado na constituição de 1946	132

CAPÍTULO 4 - A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS (1985 A 2010)	155
4.1 Introdução	155
4.3 A Constituinte e a Comissão de Educação	161
4.4 A “participação popular” na ANC	167
4.5 Dissensos e consensos sobre o financiamento na Comissão de Educação da ANC	170
4.6 O Federalismo e a descentralização	178
4.7 A legislação nacional e o seu impacto no acesso à educação básica no Brasil.	187
CAPÍTULO 5 - OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A DESIGUALDADE NA OFERTA E NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA (1988 A 2010)	205
5.1 Introdução	205
6.2 Arranjos federativos para o financiamento sustentável da educação básica	205
6.3 As emendas nº 14 e nº 53	222
6.5 Os resultados da LDB e a (in)Justiça Social.	240
6.6. Considerações finais	249
7. CONCLUSÃO	251
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	271
Livros e capítulos	271
Teses e dissertações	275
Fontes oficiais	277
Periódicos e artigos	282

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivos e hipóteses de investigação

Esta tese tem como objetivo geral analisar como os arranjos institucionais, derivados das diferentes constituições brasileiras, impactaram a trajetória do financiamento do ensino público no Brasil. Qual ou quais estratégias foram criadas para que o Estado pudesse garantir o direito à educação e à promoção da equidade regional nas condições de oferta da educação que, ao longo do tempo, constituiu-se como obrigatória? **A hipótese de pesquisa** é de que o ensino público tornou-se dependente de sua forma inaugural de institucionalização, voltada para a parcela subalternizada da população, por isso apresentou um quadro crônico de subfinanciamento, afastando, nestes termos, a premissa de que a descentralização das competências administrativas do Estado Central para as Províncias, em 1834, foi o principal fator de explicação das desigualdades educacionais.

Para testar essa hipótese, buscou-se examinar quais foram os arranjos institucionais possíveis em diferentes períodos da história do desenvolvimento dos sistemas públicos de ensino, assim como as capacidades criadas por estes arranjos institucionais, o que implicou em identificar: 1) as normas orientadoras da ação dos atores políticos; 2) o contexto socioeconômico; e 3) as ações das autoridades competentes relativas à criação e sustentação de mecanismos de financiamento da instrução pública. Analisou-se o processo constitucional de 1824 e do Ato adicional de 1834 e, a partir de uma abordagem histórico-comparativa, os processos constitucionais subsequentes (1934, 1937, 1946, 1967, 1988) para identificar o tratamento neles atribuído ao tema do financiamento do ensino público.

Em um primeiro momento da pesquisa (capítulos 2, 3 e 4) buscou-se historicizar a fundação das instituições e em um segundo momento da trajetória dessas mesmas instituições verificar como elas evoluíram e que tipo de interações foram estabelecidas

pelos agentes políticos no ambiente social que elas produziram. Nessa perspectiva, recuou-se temporalmente ao contexto de colonização portuguesa com o objetivo de averiguar se os processos inaugurais de tentativa de formalizar a oferta da instrução pública produziram algum tipo de padrão institucional que tenha sido responsável por uma *trajetória dependente*, considerando que, mesmo tendo sido criados ambientes institucionais aparentemente distintos, ao longo do tempo, os problemas diagnosticados em relação aos sistemas de ensino continuaram praticamente os mesmos: 1) dificuldade de acesso e permanência na escola; 2) infraestrutura escolar inadequada; 3) baixas remuneração e qualificação docente; 4) pouca disponibilidade de recursos dos governos subnacionais para financiar o ensino público; 5) baixa participação e responsabilização do governo central em relação ao ensino público elementar/básico.

Parte dos projetos que tramitaram no poder legislativo, desde o final do século XIX, - ainda que nem todos tenham se transformado em lei - foram o fio condutor desta pesquisa. Os bastidores do debate, em espaços de exercício de poder, podem expressar contradições e consensos, assim o registro dos discursos parlamentares pôde nos ajudar a compreender como a mentalidade dos atores políticos de cada período direcionava o debate legislativo.

Na perspectiva de análise que considera um determinado contexto como potencial conjuntura crítica as alternativas cogitadas e eventualmente abandonadas pelos atores políticos também são importantes para justificar a existência de determinados arranjos em detrimento de outros.

Ao direcionarmos o foco para o debate legislativo e para a interação entre o Poder Legislativo e o Executivo identificamos rupturas e continuidades acerca dos projetos das elites políticas para os sistemas de ensino. Nessa perspectiva, a segunda parte do trabalho consiste na análise da evolução institucional nos contextos contemporâneos e na verificação

da existência de novos obstáculos ao desenvolvimento da educação, ou, da persistência de velhos problemas.

A alternativa de financiamento por meio da distribuição de responsabilidades das diferentes esferas de governo na contemporaneidade é, geralmente, atribuída ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, especialmente a um dos seus signatários, Anísio Teixeira (1900-1971), porém essa alternativa já circulava no Brasil, desde a segunda metade do século XIX, proposta por deputados do Partido liberal como possível solução aos obstáculos diagnosticados para a instalação, a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. Também fôra a alternativa discutida em alguns países do continente europeu nas décadas finais do século XVIII e meados do século XIX. Nestes termos, as políticas implementadas no final do século XX vinham sendo discutidas e derrotadas, no âmbito do legislativo, desde o final do século XIX e, embora as ideias tenham sido retomadas nas décadas que sucederam a Proclamação da República, só foram verdadeiramente implementadas no seu 108º aniversário.

Nessa perspectiva, realizamos uma análise de longa duração, selecionando contextos específicos, que, de acordo com o Institucionalismo histórico poderiam ser definidos como conjunturas críticas, pois comportavam potencial de mudanças. A partir das quais se poderia, ou não, criar padrões institucionais que seriam reforçados ao longo do tempo. Essas conjunturas críticas poderiam tanto contribuir para reforçar situações de desigualdades quanto produzir uma significativa inflexão, promovendo a criação de instituições equalizadoras, situação que dependeria da correlação de forças dos atores responsáveis pelas escolhas políticas. Nestes termos, “[...] pode-se incluir na análise os impactos de instituições muito anteriores ao fato e aos processos desencadeados por elas” (Trojbcz, 2016, p. 2).

1.1 Objetivos e hipóteses de investigação

O Brasil apresentou, entre os anos de 1990 e 2010, assim como outros países da América Latina, consideráveis melhoras em alguns dos principais indicadores monitorados pelos organismos internacionais. Em 2014, a Comissão para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL) atribuía as mudanças ocorridas na região à exportação de commodities para economias asiáticas, principalmente a partir do ano 2000. No caso brasileiro, isso teria sustentado o crescimento econômico do país e contribuído para a priorização de políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população. Em estudo realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Education at a glance 2014*, apresentava-se os avanços dos investimentos públicos em educação que passaram de 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, para 5,8% em 2010. Os indicadores sociais melhoraram, em particular, 1) o acesso à educação básica e superior; 2) a renda e a longevidade da população. Em 1991, 76% dos municípios brasileiros

situavam-se na faixa de baixo desenvolvimento; em 2000, esse número foi reduzido para 45% e em 2010, apenas 1% dos 5.565 municípios permanecia naquela posição.

O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2013, intitulado “A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um Mundo Diversificado” (PNUD, 2013), abordava a evolução da geopolítica e analisava a posição dos novos atores internacionais e a tendência de crescimento dos países emergentes.

Embora os dados demonstrassem a desigualdade entre regiões do globo, brindava-se aos avanços relacionados ao desenvolvimento social, identificando as estratégias dos países que melhoraram significativamente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) até o ano de 2012. O RDH de 2013, também sugeria prioridades futuras para sustentar as conquistas, entre elas a criação de novas instituições para orientar a integração regional e a cooperação Sul-Sul. Ao longo do relatório, fazia-se menção aos profundos impactos das “condições iniciais” difíceis de serem modificadas, considerando a dificuldade de superar as desigualdades estruturais que sofreram influência das instituições e das políticas adotadas em cada região, em períodos anteriores.

O ponto principal de discussão era a semelhança inicial entre alguns países, que, entretanto, percorreram diferentes trajetórias de desenvolvimento, levando-nos a presumir que as políticas, as instituições e o contexto social, assim como o comportamento dos atores políticos *determinam os resultados nacionais no plano do desenvolvimento*. Do mesmo modo, o relatório chamava a atenção para a possibilidade de que *“nenhum país fica prisioneiro da História por muito tempo se dela quiser libertar-se”* (RDH, 2013, p.65). Esse debate, embora não motivado pelo relatório, permeou as discussões acerca dos projetos de pesquisa dos doutorandos do programa de *Development Studies*, na disciplina Seminário de pesquisa I, em que se colocou em dúvida a possibilidade da condição atual de um país colonizado poder ser justificada em razão de sua condição inicial, depois de quase 200

anos. Nesse lapso temporal não teriam as diferentes gerações e os sucessivos governos dado conta de estabelecer estratégias para alterar as condições de desigualdade? As desigualdades existentes na contemporaneidade foram desenvolvidas por escolhas e fenômenos mais recentes ou foram legados de decisões passadas?

Decidimos então desenhar uma investigação para tentar responder a essas perguntas, embora parecesse difícil identificar elementos de longa duração no campo educacional, diante das consideráveis mudanças na forma de governo e dos redirecionamentos políticos quanto à finalidade dos sistemas escolares.

Ao eleger o referencial teórico para dar organicidade à pesquisa, a necessidade de olhar para o passado e verificar a existência de padrões que possivelmente tenham se mantido ao longo do tempo foi reforçada. O Institucionalismo histórico, vertente da renovação institucionista da década de 1980, a qual nos filiamos, pressupõe a análise da trajetória de um fenômeno no tempo e no espaço para a verificação de quais forças sociais, coalizões, disputas ou consensos o configuraram. Diante da dúvida quanto ao peso do passado sobre o presente, buscamos orientar a pesquisa a partir das seguintes indagações: 1) como as instituições escolares se desenvolveram? 2) houve uma ação deliberada das elites para evitar a democratização do acesso à educação?

Revisitando o passado poderemos: 1) compreender se as desigualdades apontadas pelas estatísticas formaram-se em períodos recentes ou tiveram origem em um período remoto da história da educação no Brasil; 2) identificar quais foram as principais forças ou estratégias que impediram o desenvolvimento educacional formalmente desejado.

1.1 A Delimitação e a relevância do tema de pesquisa

A civilização científica e tecnológica impôs uma série de exigências ao comportamento humano, dentre elas a necessidade de transmissão eficiente de complexo acervo de conhecimentos acumulados e historicizados. Nessa perspectiva, a educação tem a função de construir e tornar inteligível o sistema de organização simbólica da vida em sociedade. A partir dessa visão, a educação teria como premissa básica beneficiar uma coletividade, em razão das funções: a) formativa, que preenche um horizonte cultural; b) utilitária, que sustenta as vinculações da vida cotidiana, ou mesmo no plano moral e suas consequências ético-sociais. Essas duas funções conferem a ela na contemporaneidade, uma importância inigualável em relação a outros períodos da história (Fernandes, F. 1960).

Na contemporaneidade há evidências empíricas de que “a educação aumenta a autoconfiança das pessoas e permite aceder a melhores empregos, participar do debate público e exigir do governo cuidados de saúde, segurança social e outros direitos”. A educação também se reflete de forma marcante na saúde e mortalidade. Pesquisas realizadas pelo PNUD revelaram que o “nível de educação da mãe é mais importante para a sobrevivência da criança do que o rendimento familiar” (RDH, 2013, p. 5). A educação pode proporcionar a consciência e as ferramentas capazes de evitar a repetição da experiência de exclusão e pobreza das gerações anteriores. Todavia, romper com a herança geracional da submissão e da exclusão requer sistemas educativos que potencializem as capacidades que os sujeitos já possuem. Na abordagem feita por Sen (2010), a educação é tida como uma das possibilidades de efetivação da justiça social porque ela tem a prerrogativa de proporcionar um sistema político participativo e mais justo, uma economia baseada no conhecimento e menos sujeita às flutuações internacionais. Nessa acepção as capacidades que conduzem às liberdades substantivas funcionam como faculdades que habilitam o indivíduo para o bem-

estar. A educação torna possível que este indivíduo tome posse dos rumos de sua própria vida, estimula a liberdade individual que somada às liberdades globais favorecem oportunidades de desenvolvimento social, as quais também podem ser facilitadas pela eficácia das instituições. Nestes termos, as capacidades humanas podem ser aumentadas pelas políticas públicas, estas, por sua vez, podem ser influenciadas pelo uso efetivo das capacidades dos indivíduos. Segundo Sen (2010) caberia às instituições um exercício pragmático capaz de conferir razoabilidade às exigências de justiça social, necessárias para combater as desigualdades historicamente produzidas.

Indivíduos pertencentes a extratos sociais que não têm ou não tiveram garantido o acesso a oportunidades educacionais não podem ser designados como cidadãos completos, pois a cidadania plena, a partir do século XX, no Ocidente, tem sido atribuída àqueles que forem titulares de três direitos: a) os civis; b) os políticos; e c) os sociais. Aqueles indivíduos que se beneficiam apenas de algum desses direitos, podem ser caracterizados como não-cidadãos (Carvalho, 2013), tais como as pessoas em condição de extrema pobreza, os analfabetos e aqueles que não conseguem prosseguir nos estudos em virtude de graves privações. Nas sociedades contemporâneas reconhecer a relevância social e acadêmica da educação como meio de instrumentalizar o acesso a outros direitos sociais e sua potencialidade de contribuir para o alcance do *status* de cidadania contribui para a orientação do debate sobre o exercício da democracia.

Ao tentar situar esta pesquisa no âmbito da categoria estruturante do programa de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento (*Development Studies*), somos levados a declarar a qual concepção de desenvolvimento nos vinculamos. Na acepção de Sen (2010), o desenvolvimento pode ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Para este autor sendo as liberdades “o fim primordial” e o “principal meio do desenvolvimento”, elas assumem um papel constitutivo e instrumental nesse

processo. O papel constitutivo diz respeito à liberdade substantiva de enriquecer a vida humana por meio das experiências que, por sua vez, incluem as capacidades elementares de evitar privações, morte prematura, fome ou as liberdades de saber ler, fazer cálculos, participar e se expressar politicamente. Em sua elaboração Sen (2010) considera como instrumentais na vida dos indivíduos: (1) as liberdades políticas (garantia de direitos políticos associados ao funcionamento das democracias); (2) as facilidades econômicas (direito à renda com oportunidade de utilizar recursos para o consumo, a produção ou a troca, direito às ações distributivas em detrimento das agregativas, à disponibilidade e ao acesso a financiamento); (3) as oportunidades sociais (direito à saúde, à educação, participação mais efetiva nas atividades social e econômica) ; (4) a garantia de transparência (direito à verdade, à sinceridade governamental, aos inibidores de irresponsabilidade fiscal e corrupção); e (5) a segurança protetora (acesso a rede de segurança social). Nessa concepção, a busca pelo desenvolvimento deve considerar o encadeamento empírico que vincula os tipos de liberdade entre si.

Esta pesquisa perpassa essencialmente pelas oportunidades sociais, pelas liberdades políticas e facilidades econômicas que dependem de ambiente institucional favorável a implementação de políticas públicas democratizantes, capazes de viabilizar a consecução de outras liberdades. A transparência também contribui para comprovar que aquelas pessoas mais vulneráveis puderam contar com a segurança protetora do Estado para acessar uma oportunidade social específica, como frequentar a escola, ter acesso ao transporte e a merenda escolar.

O financiamento das políticas públicas constituiu-se ao longo do tempo como um conflito institucional entre consensos normativos instituidores de direitos e deveres do poder público e a política econômica, ou os mecanismos de controle macroeconômicos, que impactam significativamente nas receitas fiscais e na alocação orçamentária. Com efeito os

resultados dos sistemas educacionais estão condicionados às disputas orçamentárias, enquanto peça política que estabelece as prioridades governamentais.

Na concepção econômica tradicional o mercado poderia gerar equilíbrio sem necessariamente se preocupar com as desigualdades. Entretanto, o estados modernos constitucionais expandiram o rol de direitos individuais e coletivos, impulsionando maior gasto e controle dos recursos públicos, visando equalizar essas desigualdades.

1.3 Abordagem metodológica e referencial conceitual

O Programa de Doutorado em Estudos de Desenvolvimento estimula a realização de pesquisas que articulem simultaneamente diferentes dimensões sobre um mesmo fenômeno observado, tendo o desenvolvimento como a categoria central das análises realizadas, abriga abordagens multidimensionais e interdisciplinares. Nestes termos, a pesquisa envolveu conhecimento das áreas de História Econômica, Ciência Política, Administração Pública, Sociologia e História. A análise foi realizada a partir de método quali-quantitativo, com suporte de fontes documentais primárias (atas de sessões da Câmara Legislativa Federal e artigos de jornais) e secundárias, revisão da literatura especializada e de dados estatísticos produzidos pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Tesouro Nacional do Brasil. Por meio das referidas fontes foi possível identificar o papel dos agentes políticos durante o processo fundacional das instituições voltadas para a oferta do ensino público e analisar a sua trajetória em perspectiva comparada. Tomou-se como premissa que a concepção e a execução da política educacional indicam quais arranjos políticos e econômicos um governo precisa mobilizar para conduzi-la com sucesso. No entanto, outros fatores também determinam o seu *modus operandi*, o seu público-alvo e sua

capacidade de manutenção ou alteração do *status quo*, o equilíbrio ou desequilíbrio das coalizões formadas durante cada governo.

Segundo Madeira (2008), para além de abordar o campo da educação em uma perspectiva interdisciplinar, é necessário questioná-lo à luz de novas abordagens tanto no passado como no presente, e reconfigurá-lo a partir de transgressões teóricas e metodológicas, criando modalidades alternativas de construção e análise de novos objetos culturais situados no contínuo colonial/pós-colonial. Nesses termos, alargam-se as escolhas documentais para “incluir, na linguagem historiográfica, monumentos disponíveis: obras literárias, leis, textos, narrativas, registros, edifícios, instituições, regulamentos, objetos, costumes, técnicas, etc” (Madeira, 2006, p.104). A história da educação tem uma semântica própria, entretanto, no âmbito desta pesquisa precisa da colaboração de outras disciplinas, pois metodologias sofisticaram-se para abarcar o tratamento das diversas práticas discursivas contidas nos textos: metodologias quantitativas e qualitativas e metodologias comparadas [...] que abrem a materialidade documental a tipos de documentos diversificados[...] (Madeira, 2006, p.104).

Os estudos comparados demonstraram que existem problemas educacionais comuns no conjunto dos países ocidentais (Madeira, 2006; Novoa, 2009; Ruiz & Acosta, 2017), devido ao modo como constituíram-se consensos universais quanto à escolaridade obrigatória e a socialização escolar, os dispositivos organizacionais (currículo, expansão do sistema de ensino) e profissionais (formação de professores, aos sistemas de pesquisa e de publicação) em relação a instituição escolar, havendo nestes termos, uma certa similaridade no desenvolvimento dos sistemas educacionais instituídos no final do século XIX e ao longo do século XX no Ocidente.

De acordo com Nóvoa (2016) relatos de viagens ou descrições dos sistemas de ensino de diferentes países orientaram reformas educativas em vários países da Europa e da América

e as estatísticas comparadas exerceram influência no sentido de fundamentar ou de legitimar determinadas políticas educacionais.

Para Ruiz e Acosta (2017) alguns teóricos têm tratado a questão da alteridade de maneira diferente, a medida que a comparação internacional de ações, instituições e práticas educativas ganhou maior presença nos estudos pedagógicos. As experiências educativas puderam ser compartilhadas de seus locais de origem para outros locais por meio de congressos e pela circulação de revistas especializadas. A partir desses intercâmbios foi possível construir tipologias que contribuíram para a compreensão da organização de diferentes sistemas nacionais. Esse movimento também acabou por revelar a tensão entre a política e o conhecimento, presente entre vários domínios de investigação, no campo educacional (Novoa, 2016).

Nessa perspectiva, Ruiz e Acosta (2017) ressaltam que os sistemas educacionais latinoamericanos apresentaram uma considerável disparidade em sua consolidação e expansão, havendo uma distribuição desigual desses sistemas, pois embora tenha havido reformas semelhantes nas últimas décadas, os resultados têm sido diferenciados. Os estudos comparados possibilitaram identificar um longo período de 200 anos no qual foram desenvolvidas iniciativas que motivaram a circulação de temas e enfoques de políticas educacionais, aplicados em escala nacional sob influência da circulação global-regional de discursos e práticas educativas estrangeiras, havendo ondas de continuidade e rupturas dessa dinâmica, desde o fim do século XIX até o início do século XXI.

1.3.1 Categorias estruturantes da pesquisa

Esta pesquisa está referenciada, em termos gerais, no Neoinstitucionalismo e particularmente na vertente histórico-institucionalista, corrente teórica que contribui para a

compreensão do impacto que as instituições políticas, econômicas e sociais exercem na modelação das restrições e na criação de oportunidades para as autoridades políticas.

Segundo Hall & Taylor (2003) o Institucionalismo histórico pode dialogar tanto com o institucionalismo da escolha racional quanto com o institucionalismo sociológico. Um dos pontos comuns são os atores históricos, os quais selecionam novas instituições com um objetivo instrumental e o fazem a partir de alternativas historicamente determinadas por mecanismos e reações a um ambiente institucional, que pode engendrar visões de mundo e de práticas institucionais. Hall & Taylor (2003) são partidários de levar os intercâmbios das três vertentes do neoinstitucionalismo tão longe quanto possível, ao considerarem que cada uma delas pode contribuir com a análise de aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele.

Conforme destaca Trojbciz (2016), a renovação apresentada pela tradição institucionalista tem fortalecido este campo de estudo. A existência de linhas distintas que convivem sob o rótulo do Neoinstitucionalismo deu origem, a partir da metade dos anos 2000, a um esforço de combinação de aspectos analíticos das diferentes linhas, sublinhando as complementariedades em vez de destacar as diferenças entre Institucionalismo da escolha racional, Institucionalismo sociológico ou Institucionalismo histórico. As principais categorias que organizam a abordagem neoinstitucionalista são *instituições*, *arranjos institucionais*, *conjunturas críticas* e *dependência da trajetória*. Todas elas serão consideradas neste estudo, conforme as definições apresentadas nas subseções seguintes.

1.3.1.1 Instituições

Steinmo, Thelen e Longstreth (1992) concebem as instituições numa perspectiva polissêmica, as quais podem ser associadas a fenômenos de diferentes níveis, códigos de conduta informal, contratos escritos e organizações complexas. O institucionalismo histórico,

que estrutura esta análise, representa uma tentativa de iluminar como as lutas políticas são mediadas pela configuração institucional. Desse modo, nesta pesquisa tomou-se as Constituições elaboradas ao longo do tempo como instituições formais que modelam e constroem os comportamentos dos atores e a partir das quais se estabelecem arranjos formais e informais para conduzir as políticas públicas de Estado e de governo.

As instituições não apenas especificam comportamento, delimitando o que precisa ser feito, mas também o que se pode realizar em um determinado contexto pois, “a identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social” (Hall & Taylor, 2003, p.18).

Para March & Olsen (2008), as instituições cumprem o papel de organizar a vida em sociedade, no que se refere à constituição, ao exercício e à legitimação do poder e da autoridade, assim como do seu controle e redistribuição. Elas afetam e habilitam as capacidades de um governo e de um sistema político, definindo comportamentos, laços afetivos e crença na legitimidade de uma ordem, de uma divisão social, indicando e normalizando atitudes, o que é confiável e o que deve ser esperado em termos comportamentais de um juiz, de um cidadão, de um administrador ou de um representante eleito pelo povo.

1.3.1.2 Arranjos institucionais

De acordo com March & Olsen (2013), arranjos institucionais podem ser compreendidos como um conjunto de estruturas, rotinas, normas e identidades que se interrelacionam no tempo e no espaço e que são capazes de tornarem-se instrumentos de estabilidade ou de mudanças. Um mesmo arranjo pode ter consequências bastante diferentes sob conjunturas diferentes, não sendo necessariamente fácil distinguir os efeitos institucionais

em ambientes com configurações institucionais multicêntricas, caracterizadas por interações entre múltiplos processos sociais e políticos:

[...] o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e o desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas (March & Olsen, 1984, p.736, **Traduzido pela autora**).

Há uma relação causal entre arranjos institucionais e os resultados políticos, considerando que as cadeias causais são indiretas, longas e contínuas, pois as políticas podem gerar resultados que não são previstos como objetivos de determinadas políticas públicas. Bucci (1997), define como *arranjos institucionais complexos* um aglutinado de dados e processos, aos quais se adequam os métodos a serem utilizados, e, os quais se expressam em estratégias e/ou programas governamentais que resultam de ações juridicamente reguladas, visando à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Gomide e Pires (2014) concebem os arranjos institucionais como “[...] regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares” (p.8). Esses arranjos, contudo, derivam de um ambiente institucional que se refere “às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social” (p.9).

Fiani (2013) trata como arranjos institucionais híbridos aqueles referentes a políticas de desenvolvimento que envolvem agentes públicos e privados. Lotta & Vaz (2013), abordam como arranjos institucionais ou arranjos institucionais complexos, aqueles que se

caracterizam pela participação de entes estatais nacionais e subnacionais públicos e/ou privadas.

Neste trabalho, o entendimento é de que os arranjos institucionais tratam do conjunto de estruturas, rotinas, normas e identidades/comportamentos que são mobilizados a fim de proporcionar estabilidade ou mudanças, em um determinado período e espaço geográfico. Assim, Arranjos institucionais dizem respeito a interações realizadas entre as instituições formais e informais em um dado contexto político, econômico e social necessárias para viabilizar os processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

1.3.1.3 Conjunturas críticas

Conjuntura crítica é a categoria chave para a compreensão desta pesquisa porque atribui sentido aos contextos históricos selecionados e pode ser compreendida como um contexto em que decisões de atores influentes (políticos, burocratas, juízes), podem orientar os resultados para um novo equilíbrio, durante uma fase de fluidez institucional. Atores políticos estratégicos são capazes de agir sobre as aberturas (fissuras) geradas pelo próprio sistema. Nessas circunstâncias, as condições podem mudar, favorecer ou penalizar esses atores. Por isso, não foi realizada uma análise exaustiva da cronologia de todos os atos normativos e dos atores que contribuíram para a trajetória do financiamento da educação, apenas daqueles que apresentaram características derivadas de uma conjuntura crítica, potencialmente transformadora.

Segundo Cappocia (2016), no Institucionalismo histórico, as conjunturas críticas são conceituadas como momentos de indeterminação estrutural e de fluidez durante os quais várias opções para mudanças institucionais radicais estão disponíveis, incluindo possivelmente, reequilíbrio institucional, sendo uma delas selecionada como consequência de

interações políticas e tomadas de decisão. Essa seleção inicial carregará um legado institucional duradouro. Nessa perspectiva, entendemos que os contextos de produção de uma nova constituição carregam o potencial de se configurarem como uma conjuntura crítica¹, posto que muitos interesses precisam ser negociados, havendo a possibilidade de supressão ou criação de novas instituições e/ou arranjos. Potencialmente, identificamos as características das conjunturas críticas nos contextos das constituições de 1890 e 1988, nos quais havia instabilidade econômica e política capaz de estabelecer mudanças institucionais significativas para as novas gerações, considerando o aprendizado anterior em relação às instituições e o seu legado. Também analisamos os contextos da elaboração das consituições de 1824, 1934, 1937 e 1967.

1.3.1.4 Dependência da trajetória

Para efeito de analisar a oferta da educação pública e as complexidades políticas, sociais e econômicas no contexto brasileiro, examinamos à luz da teoria institucionalista, quais ações foram relevantes para viabilizar ou impedir reconhecimento do direito social à educação e o seu financiamento. Mapeamos as regras formais e informais que determinaram o comportamento dos agentes políticos e das instituições. Nessa perspectiva, importa compreender estágios precedentes que deram início a uma sequência temporal, resultando em uma trajetória dependente. Haveria uma trajetória de desenvolvimento dependente de forças

¹Neste trabalho o termo *critical juncters* foi traduzido como conjunturas críticas, diferentemente da importante tradução do texto de Hall & Taylor (2003) em que se considerou conjuntura como situação. No nosso entendimento conjuntura é a definição de uma combinação de acontecimento políticos e econômicos que permite realizar a leitura de um determinado momento da realidade, o que corresponde mais adequadamente a complexidade do termo, no âmbito do institucionalismo, o qual pressupõe um contexto potencializado que pode gerar mudanças ou trajetórias dependentes difíceis de serem revertidas. Corroboramos com o entendimento de autores como Abrucio (2004); Emerick (2013) e Trojbicz (2016).

políticas que negaram o direito à educação e também a responsabilidade das diferentes esferas de governo em relação à garantia desse direito? De acordo com Pierson (2000), a noção da dependência da trajetória é geralmente usada para apontar algumas chaves de confirmação do padrão cronológico específico, bem como a importância da sequência histórica das escolhas sociais e políticas. Refere-se à importância de estágios precedentes em uma sequência temporal. Nesse processo são enfatizados mecanismos de reprodução e a dinâmica de retornos crescentes para confirmar a tese de que decisões situadas em um passado distante podem ter um efeito duradouro nos arranjos institucionais do presente, porque custa menos aos atores políticos deixá-los como estão.

As escolhas institucionais são feitas a partir de diferentes contextos políticos, sendo que as inovações dependerão das coalizões estabelecidas e das estratégias negociáveis entre os poderes Executivo e Legislativo. Esse processo desdobra-se em um contexto bem definido no qual várias opções de mudança institucional passam a ser ou não politicamente rentáveis.

1.4 Desafios da investigação

Como procedimento de pesquisa, inicialmente, foram estabelecidos alguns critérios para realização de entrevistas com gestores públicos do Ministério da Educação e das Secretarias de Estado da Educação que tivessem exercido suas funções durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002) e dos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2005 e 2006 a 2010). Assim como parlamentares que tivessem participado da Comissão de Educação durante a tramitação dos projetos propostos pelo Executivo na Câmara ou no Senado Federal, vinculados ao financiamento do ensino público.

Originalmente, foram mapeados 25 perfis de agentes de diferentes partidos políticos, porém, desse total foram realizadas apenas dez entrevistas. Diante das circunstâncias adversas, relacionadas à dificuldade de contatar todos os agentes públicos, principalmente aqueles que não se mantiveram na vida política, ou que se posicionaram mais à direita na atualidade, o foco da pesquisa foi redirecionado e as entrevistas foram restritas a agentes dos poderes Executivo e Legislativo federais, comprometendo a obtenção de contribuições dos atores políticos dos governos subnacionais. As entrevistas tinham como propósito verificar a percepção dos atores sobre as dificuldades e a assertividade das estratégias utilizadas pelo seu partido e pelo partido adversário na defesa de projetos de lei que melhorassem as relações federativas no que concerne à distribuição de recursos para o financiamento da educação, especialmente envolvendo as disputas no processo de apresentação e votação da Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1998 e da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Das dez entrevistas realizadas, apenas nove tiveram um resultado próximo ao esperado, sendo quatro desses entrevistados pertencentes ou ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT)², dois ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)³, um ao

² É um dos maiores partidos do País, está presente na história política do Brasil desde o processo de transição democrática, quando foi fundado com a participação de operários da indústria automobilística, intelectuais e artistas, além de acolher militantes advindos de organizações que participaram da luta armada durante a ditadura civil militar (1964 a 1985). De acordo com Reis (2007), o PT surgiu quando o aparelho repressivo do estado civil-militar ainda estava em atividade, embora intimidasse cada vez menos. A tendência democratizante era também um desejo das elites, não só dos trabalhadores. Também corroborava com esse processo o contexto internacional em razão do triunfo da revolução sandinista, em 1979, e o declínio das ditaduras nas Américas. “Nos anos 80, apenas os trabalhadores poloneses, construindo o Solidariedade, um misto de partido e de sindicato, ofereceriam um exemplo comparável de disposição de luta por melhores condições de vida e de trabalho e contra a opressão e a ingerência soviéticas”. No contexto em que foi estruturado, o PT ganhou rapidamente notoriedade. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/culturaspoliticas/files/daniel4.pdf> [Acesso: 2019/10/21].

³O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) resultou de uma série de divergências entre congressistas do PMDB que se tornaram cada vez mais nítidas ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Dois fatores internos levaram à constituição do novo partido. Em primeiro lugar, o predomínio da corrente “quercista” (de Orestes Quécia, então governador do estado de São Paulo) e a presença de políticos ligados ao também governador à época Newton Cardoso (de Minas Gerais) deixavam pouco à vontade parte dos congressistas do PMDB, que se viam “mais à

Democratas⁴, um ao Partido Comunista Brasileiro (PCB)⁵, e um ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁶. Dois dos entrevistados participaram do processo constituinte de 1987/1988, um continuou sendo eleito desde então (deputado Átila Lira) e o outro (ex-deputado Hermes Zaneti), passou a fazer consultorias. Ambos, atuaram na área de educação em suas trajetórias profissionais e na Comissão de Educação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Outro ator entrevistado foi o professor Geraldo Santana⁷, que também participou da constituinte durante as audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação para ouvir a sociedade civil e os movimentos organizados. O ex-senador da República Eduardo Suplicy, vereador na cidade de São Paulo, também foi abordado visto que participou das votações dos projetos mais importantes, negociados pelo seu partido junto ao Congresso Nacional. Também concederam entrevistas os secretários executivos do Ministério da Educação durante os governos FHC (Luciano Oliva) e Lula

esquerda” do que a corrente predominante. Em segundo lugar, a definição do sistema de governo que seria adotado pela nova Constituição dividiu o PMDB em presidencialistas e parlamentaristas. O grupo que já era dissidente em outras questões era francamente favorável ao parlamentarismo. O PSDB já surgiu como a terceira bancada no Congresso: sete senadores e 37 deputados federais, advindos, em sua maior parte, do PMDB. Desde a sua fundação, o partido foi alvo de críticas, sobretudo provenientes da esquerda, em função do nome escolhido: não se trataria de um partido social-democrata, mas sim de um partido da social-democracia brasileira. A retórica e a ação políticas do PSDB logo deixariam claro que não se tratava de um partido de fato social-democrata, pelo menos tal como essa corrente se configurara na Europa do pós-Segunda Guerra Mundial. Verbetes (temático) Partido Social-Democrata Brasileiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-social-democracia-brasileira-psdb>. [Acesso em: 2019/10/20].

⁴É um partido de centro-direita, que se autointitula adepto do conservadorismo-liberal, fundado originalmente em 1985, sob a insígnia de Partido da Frente Liberal (PFL), cuja afiliação está associada ao Partido Democrático Social (PDS), formado com dissidentes do regime civil-militar. Em 2007 teve seu nome alterado para Democratas. Era a base do PSDB nos dois governos de FHC.

⁵Partido de esquerda, cujas premissas são baseadas no marxismo leninismo, criado em 1958, como uma dissidência do Partido Comunista do Brasil (PCB).

⁶Partido político brasileiro, originalmente denominado MDB, registrado junto à justiça eleitoral em 24 de março de 1966. Foi um dos resultados da extinção dos partidos imposta pelo AI-2 e a instalação do bipartidarismo logo em seguida, uma tentativa de imitar o bipartidarismo norte-americano, entre democratas e republicanos. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/siglas/siglar2/p/PMDB.html [Acesso em: 2019/10/20].

(Henrique Paim), e a Presidente do FNDE durante o governo FHC (Mônica Messenberg), cargo também ocupado por Henrique Paim durante o governo Lula (2005). A senadora Fátima Bezerra (PT/PB) relatora do projeto do fundo de financiamento da educação básica, em 2006 e Tarso Genro, Ministro da Educação do PT (2004 e 2005) também foram entrevistados. Diante dos obstáculos e da baixa diversidade das entrevistas, a investigação foi pela segunda vez redirecionada, e, desta vez, passou a contar essencialmente com fontes documentais. Priorizou-se para garantir a continuidade do trabalho, fontes primárias, como as notas taquigráficas das sessões legislativas da Câmara Federal para apoiar a análise da posição dos agentes políticos durante os processos constituintes, especialmente os de 1823, 1890 e de 1988, que pela natureza do processo dispunha de maior quantidade de documentos públicos e de fácil acesso. Na análise dos demais contextos constituintes, que resultaram nas constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, foram utilizados os próprios textos constitucionais e os autores que tradicionalmente são referência na área de política educacional. Tais fontes nos permitiram estabelecer algumas conexões de sentido e integrar aspectos políticos, econômicos e sociais dos períodos que contextualizam a proposição e aprovação dos textos constitucionais.

Para alcançar o propósito de comunicar o resultado da pesquisa realizada, o texto foi organizado em seis capítulos, composto por esta introdução, cinco capítulos e a conclusão que foram estruturados como segue:

Na *Introdução* é apresentada a problemática de investigação, os pressupostos teórico-conceituais norteadores da pesquisa, a metodologia adotada e a organização geral do trabalho.

No *Capítulo 1* justifica-se a escolha do referencial teórico e suas potencialidades para explicar a trajetória das políticas educacionais no Brasil.

No *Capítulo 2*, analisa-se o processo inicial de institucionalização do ensino público/instrução pública e verifica-se a compatibilidade da definição daquele contexto com uma *conjuntura crítica* que possivelmente tenha dado origem a um *path dependence*.

No *Capítulo 3*, realiza-se a síntese do tratamento atribuído ao ensino público e ao seu financiamento nas sucessivas constituições a fim de verificar se houve o reforço de um *path dependence* iniciado no período monárquico que possivelmente tenha atravessado o período republicano. Nessa perspectiva, os *capítulos 2 e 3*, permitem verificar em que medida há continuidades e descontinuidades em relação ao reconhecimento do direito à educação, suas formas de financiamento e da distribuição de responsabilidades entre os entes representantes do poder público.

No *Capítulo 4*, contextualiza-se o processo de elaboração da constituição cidadã de 1988 para identificar os atores envolvidos, os consensos e dissensos relacionados ao financiamento do ensino público e verificar se ele reuniu todas as características de uma conjuntura crítica.

No *Capítulo 5*

No *Capítulo 6*, analisam-se as estratégias utilizadas pela União para efetivar o regime de colaboração por meio de sua função redistributiva, realizada através dos fundos de desenvolvimento da educação.

Por fim, na *Conclusão*, procura-se demonstrar a aderência dos achados ao quadro teórico e estabelecer nexos entre as respostas já esboçadas nas considerações finais de cada capítulo em relação a ratificação e refutação da hipótese de pesquisa.

CAPÍTULO 1 - OS DESAFIOS DA PESQUISA EM EDUCAÇÃO E DA ESCOLHA DO QUADRO TEÓRICO

1.Introdução

Apresenta-se neste capítulo uma síntese sobre as tendências de pesquisa no campo educacional no Brasil e o referencial teórico-metodológico para analisar as instituições, as práticas sociais dos atores políticos e as regras formais e informais que convergiram para institucionalizar o direito à educação em diferentes contextos históricos. Parte-se da concepção de que a política e as escolhas feitas no início da criação de uma instituição terão uma influência persistente, por isso a necessidade de retornar à formação inicial dos sistemas de ensino e verificar como os arranjos existentes em cada período contribuíram para o seu desenvolvimento.

1.1 A trajetória da pesquisa educacional no Brasil

A pesquisa educacional no Brasil foi inicialmente fomentada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos⁸, criado pelo Decreto-Lei nº. 580, de 30 de julho de 1938. O instituto cumpria múltiplas funções para subsidiar o Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930⁹. Dentre as suas competências estavam a de organizar a documentação relativa à história, às

⁸ Criado pelo Art. 39 da Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, com o nome de Instituto Nacional de Pedagogia, destinado a realizar pesquisas sobre os problemas do ensino, nos seus diferentes aspectos, foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº. 580, de 30 de julho de 1938, com alterações.

⁹ Foi criado pelo Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, responsável pelo ensino, pela saúde e pela assistência hospitalar. Em 1953, com a criação do Ministério da Saúde, a denominação inicial mudou para Ministério da Educação e Cultura (MEC).

doutrinas, às técnicas pedagógicas e, a de promover pesquisas sobre problemas atinentes à organização do ensino e sobre métodos e processos pedagógicos.

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, seguindo uma agenda institucional para fomentar no País investigações que orientassem as decisões governamentais, mantinha intercâmbio com instituições estrangeiras, cursos de formação de técnicos e professores.

Em 1944, sob a direção de Manuel B. Lourenço Filho (1897 -1970), o instituto lançou a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) para viabilizar a divulgação da produção intelectual, buscando influenciar a formação das concepções brasileiras de educação. O periódico mantinha uma seção chamada *Estudos e Debates*, que contou com a colaboração de seus diretores, a exemplo de Lourenço Filho e Anísio Teixeira (1900-1971), de seus técnicos e de outros intelectuais brasileiros e estrangeiros¹⁰, que também atuavam em funções técnicas e de gestão da educação em seus países.

Entre 1950 e 1960 o Instituto foi responsável por realizar a distribuição de recursos voltados à educação aos governos subnacionais. De acordo com Rothen (2005), o Instituto “[...] constituiu-se na sua história, como um órgão autônomo que buscou exercer a liderança intelectual das reformas educacionais brasileiras” (p.190).

Em dezembro de 1955, foram criados, no âmbito do Instituto, o Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional (CBPE) e cinco Centros Regionais, com a responsabilidade de formar pesquisadores para a área, durante a gestão de Anísio Teixeira (1952 a 1964) para quem a educação era compreendida como instrumento capaz de promover a estabilidade social e a consolidação de um Estado moderno, desenvolvido e autônomo.

¹⁰ “[...] professores Jayme Abreu, João Moreira Figueiredo, Lourenço Filho, Dumerval Trigueiro, por vezes, Fernando de Azevedo, membros do Conselho Federal de Educação e peritos da Unesco, como Pierre Furter, Jacques Torfs, Michel Debrun e educadores americanos visitantes (Britto, Jader de Medeiros, Entrevista, **Rbep**, 93 (234) [número especial], p. 537-544, maio/ago.2012).

De acordo com Ferreira (2008), as principais temáticas estudadas pelo CBPE, naquele período, diziam respeito à mobilidade social, aos processos de socialização regionais e comunitários, à correlação entre escolaridade e nível socioeconômico das famílias. O objetivo das pesquisas era compreender as diferenças da sociedade brasileira e produzir dados capazes de sustentar uma política educacional voltada para o progresso econômico do País, levando em conta as diferenças regionais.

Segundo Saviani (2012), as Ciências Sociais foram impulsionadas por essa iniciativa e suplantaram a influência da psicologia na educação: “[...]Se até a década de 1940 o embasamento científico da educação girava, predominantemente, em torno da psicologia, a década de 1950 foi marcada por importante deslocamento em direção à Sociologia [...]” (p.294).

Gonçalves & Zitkoski (2019) avaliam que o esforço investigativo e criativo dos pesquisadores vinculados ao CPBE buscava “deter uma seletividade perversa, dominante na organização educacional do País, na passagem dos anos 1950 para os anos 1960”, pois até aquele momento o aluno adaptava-se à instituição e não a instituição ao aluno; buscava-se “reinventar e democratizar a escola e o ensino no Brasil” (p.8). Gatti (2001) destaca que a experiência do CBPE criou grupos de pesquisa fixos, com a participação de pesquisadores de diferentes nacionalidades, especialmente latino-americanos, e contribuiu para organizar fontes e bases de dados para o uso de outros pesquisadores.

Em geral, as pesquisas naquele contexto caracterizavam a situação regional e, posteriormente, as condições institucionais do sistema escolar. Muitos dos problemas dos processos de aprendizagem eram associados às diferenças culturais, advindos da formação histórica e social do País. Os pesquisadores demonstravam em suas análises as tensões do processo de urbanização e industrialização, causados principalmente pelo impacto dos fluxos

migratórios, que ocorriam do campo para os eixos urbanos mais desenvolvidos, característicos das décadas de 1950 e 1960 (Ferreira, 2008).

De acordo com Gatti (2001) o CPBE promoveu a construção do pensamento educacional brasileiro, sendo fundamental para o desenvolvimento de pesquisas empíricas, quando os estudos científicos eram ainda incipientes nas instituições de ensino superior. Os pesquisadores que atuavam no CBPE atuavam também como docentes no ensino superior, criando uma profícua colaboração com algumas universidades e influenciando a organização dos programas de pós-graduação.

Com a alteração das perspectivas sociopolíticas no Brasil, em razão do golpe militar de 1964, emergiram temas como a economia da educação, financiamento do ensino, recursos humanos, formação de profissionais e eficiência da escola, buscando-se priorizar a análise dos custos da educação e seus impactos macroeconômicos. Alguns estudos foram incentivados e financiados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela própria Unesco.

A partir de 1970, com a implantação dos cursos de pós-graduação, o campo da pesquisa educacional foi-se alterando, em razão de sua regulamentação e financiamento institucional, ampliando-se a visão tecnicista que fundamentou estudos voltados para a eficiência e eficácia dos processos de escolarização.

Em 1972 o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos foi denominado de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), pelo Decreto nº. 71.407, de 20 de novembro de 1972, que o reestruturou, ratificando sua finalidade de “exercer todas as atividades necessárias ao estímulo, coordenação, realização e difusão da pesquisa educacional no País”

Ao final daquela mesma década, o CBPE foi extinto, por meio do Decreto nº 79.809, de 14 de julho de 1977, restando a articulação da pesquisa nacional aos programas de pós-

graduação que se consolidavam nas universidades. Entre 1980 e 1990 houve um forte crescimento das pesquisas educacionais, como consequência da expansão do sistema de pós-graduação.

De acordo com Gatti (2001), passam a fazer parte do universo metodológico abordagens críticas como os estudos antropológicos e etnográficos, as pesquisas participantes, os estudos de caso, a pesquisa-ação e as análises de discurso, de narrativas, de histórias de vida, ampliou-se a interlocução com outras áreas de conhecimento além da Psicologia e da Sociologia, tais como a Antropologia, a História, a Linguística e a Filosofia, o que colaborou para conferir maior densidade às investigações.

1.1 Temas, abordagens e problemas recorrentes no campo de pesquisa

De acordo com Busemeyer & Trampusch (2011), na Europa, os debates teóricos sobre educação são geralmente orientados para: 1) a discussão dos sistemas de educação contemporâneos; 2) os determinantes institucionais e políticos das políticas de educação; 3) a internacionalização e europeização da educação; 4) a economia política da formação de competências para os países em diferentes estágios de desenvolvimento e 5) os efeitos das políticas de educação. Os autores destacam a importância dada à abordagem comparada da Política Pública e da Economia Política, havendo um eminente apelo ao diálogo entre a Ciência política e disciplinas como a Economia, a Sociologia e a Ciência da Educação Comparada.

Na Ciência Política, os trabalhos desenvolvidos relacionavam-se geralmente a: 1) Reforma da educação e a política partidária; 2) Economia política comparada com base na formação de competências; 3) Educação e estado de bem-estar; e 4) Internacionalização da educação. Assim, o propósito da Ciência Política seria complementar o esforço da educação

em analisar as diferentes instituições e processos que contribuíram para criar e manter distintas ênfases políticas. Busemeyer & Trampusch (2011) destacam que a maioria dos estudos na área de educação negligenciavam o papel dos atores políticos, no sentido estrito, quando os partidos políticos têm um importante papel na abordagem das causas e efeitos das políticas de educação. Os resultados políticos influenciam decisivamente na formação de preferências políticas, assim como as coalizões que se formam em torno dessas preferências.

Os temas de interesses, para as pesquisas no Brasil, na década de 1990, conforme demonstra Gatti (2001), foram orientados pela expansão da escolaridade da população nas primeiras séries do ensino fundamental, voltando-se para o estudo de: currículos; avaliação de programas; caracterização de redes e recursos educativos; relações entre educação e trabalho; características de alunos, famílias e comunidade; nutrição e aprendizagem; validação e crítica de instrumentos de diagnóstico e de avaliação; estratégias de ensino – estudos que passaram a ser feitos a partir do uso de referenciais teóricos mais críticos e de instrumentos quantitativos de análise mais sofisticados. Permaneceram, entretanto, problemas de ordem qualitativa, tais como a pulverização de temas, o modismo e a fragilidade metodológica na abordagem e na análise das questões de estudo.

Souza (2006), Santos e Azevedo (2009) e Martins A. (2013) apontam para um crescimento da produção de pesquisas sobre políticas de educação, oriundas de diferentes áreas do conhecimento, a partir dos anos finais da década de 1990. No entanto, essas autoras ressaltam a necessidade de produção de estudos mais consistentes, que não representem a mera transposição de técnicas utilizadas em outras áreas do conhecimento, a partir de abordagens que desconsideram a complexidade das questões educacionais e dos contextos sociopolíticos em que essas questões se materializam.

Martins (2013, p.12) destaca que há inúmeros trabalhos dedicados a examinar o crescimento da produção científica na educação, elaborados no formato de estado da arte,

estado do conhecimento, balanços de teses e de literatura. Todos eles têm sido “críticos em relação aos desenhos metodológicos, sublinhando que as pesquisas nem sempre esclarecem os procedimentos e as técnicas utilizadas, além de não sustentarem as análises com base em aportes teóricos substantivos”.

Segundo Azevedo (2014), desde a institucionalização das políticas educacionais como campo (ou subcampo) de estudo no Brasil, em 1990, as abordagens teórico-metodológicas têm sido motivo de preocupação dessa subárea da Ciência Política, que tem como características a inter e a multidisciplinaridade. A autora chama a atenção para o fato da investigação da educação como política pública implicar o enfrentamento da tensão entre a política educacional (policy) e as relações de poder, que se expressam na *politics*. Esse embate entre o programa de ação e as disputas políticas nas arenas de poder resulta de correlação de forças assimétrica, que tende a perpetuar a exclusão e as desigualdades.

1.2 As instituições e os legados históricos

Segundo Archer (2013), a cultura é um fenômeno objetivo e não deve ser vista como responsável apenas para compartilhar sentidos, pois abrange contradições e comporta diferentes formas de apreensão e interpretação, conforme os interesses e objetivos dos grupos ou indivíduos. Essa autora realizou um denso estudo comparativo, no âmbito da Sociologia da Educação, sobre a origem dos sistemas educacionais da França, Inglaterra, Dinamarca e Rússia e concluiu que, ao se abordar as políticas de educação, torna-se necessário conhecer a natureza dos sistemas de ensino e examinar não quem ganha a luta política pelo seu controle, mas, sobretudo, como e quais grupos são constantemente derrotados.

Quando se volta o olhar para o Estado e a sociedade brasileira, verifica-se que sua evolução político-cultural foi marcada pelo conflito entre diferentes etnias. Os direitos civis e

políticos quando foram definidos estiveram submetidos a clivagens étnicas e de renda, o que provavelmente influenciou a criação e a forma de manutenção dos sistemas de ensino. No início da colonização portuguesa na América não havia muitos contratos escritos, as leis que se aplicavam na colônia, quando se aplicavam, eram por extensão das normas criadas na metrópole e funcionavam para todas as possessões portuguesas. Nos anos iniciais da colonização, a escola não foi uma preocupação, pois

[...] não foi necessária para os brancos, na maioria solteiros, missionários e degredados, transformados em feitores dos embarques periódicos de madeira de exportação que deu nome ao país. No meio século de coleta de pau-brasil e de especiarias, a escola também não fazia parte da realidade de adultos ou crianças indígenas, muito menos dos africanos escravizados (Monlevade, 2001, p.24).

Até que ponto um passado tão distante pode afetar o presente? Mais de 70 anos depois do Brasil ter se tornado uma República Federativa, Florestan Fernandes (1920-1995), importante estudioso e intérprete da sociedade brasileira, discutia os dilemas da educação e concluía que, no mundo moderno, poucos países possuíam problemas educacionais tão graves quanto o Brasil. Isto porque haveria uma incapacidade de ajustar as instituições escolares às diferenças socioeconômicas e psicoculturais diante de sua variabilidade regional. Para Fernandes F. (1960/2005) o Brasil recebeu como legado do antigo sistema escravocrata uma situação dependente e inalterável na economia mundial: Instituições políticas fundadas na dominação patrimonialista e concepções de liderança que converteriam a educação sistemática em símbolo social dos privilégios e do poder dos membros e das camadas dominantes.

Embora o sistema educacional tenha sofrido significativas mudanças desde as reflexões de Fernandes F. (1960/2005), ainda persiste parte do diagnóstico do Sociólogo, em relação ao que definiu como o “dilema educacional brasileiro”:

[...] O Brasil está em posição análoga à dos demais países subdesenvolvidos, a qual conduz ao mais completo e perfeito ciclo vicioso que a mente humana pode conceber. As condições de subdesenvolvimento geram problemas cuja gravidade aumenta em função das dificuldades materiais ou humanas em resolvê-los, o que faz com que a intervenção deliberada, quando bem-sucedida, contribua muito pouco para alterar a situação inicial. O esforço precisa ser repetido, porém, quantas vezes isso for indispensável para não se perder a pequena vantagem conquistada (Fernandes, F. 2005, p. 148).

Estudos sociológicos contemporâneos, utilizando-se de coortes de pessoas nascidas na década de 1980 e 1990, também ratificaram o peso do legado histórico (Soares, 1996; Fernandes, D. 2001; Ribeiro, 2011), para o desenvolvimento social do país e os condicionamentos do sucesso escolar. As raízes das desigualdades dos países latinoamericanos também foram explicadas a partir das diferenças iniciais de fatores endógenos estabelecidos no período da colonização por alguns estudos comparativos de base econômica tais como os de Acemuglu, 2005; Acemuglu & Robson 2012; Engerman & Skoloff 2000; 2005; Musacchio, Martinez & Viarengo, 2014 e Nobrega, 2014.

Engerman & Skoloff (2000), utilizando como *proxys*, o sufrágio, a propriedade de terras, as políticas de escolarização, e identificaram padrões sistemáticos nas sociedades americanas que iniciaram com mais desigualdade e heterogeneidade. Estas sociedades são mais propensas a desenvolver estruturas institucionais que privilegiam as elites em detrimento de maior parte da população. Os Estados Unidos e o Canadá seguiram diferentes caminhos de

desenvolvimento em relação aos demais países que pertencem às novas economias mundiais, desde o período da colonização europeia. As sociedades coloniais que alcançaram altos níveis de produção *per capita* no início de suas histórias, em sua grande maioria, tiveram seus processos de independência do velho mundo por volta da metade do século XIX. Mesmo após ter sido construído um consenso sobre a importância das instituições para o crescimento econômico, não se tem clareza de como as instituições que não contribuem para o crescimento persistem ao longo do tempo. Desse modo, essa compreensão depende, em parte, de identificar o impacto dos fatores exógenos ou endógenos e dos processos que moldaram essas instituições. Diferentes mecanismos causais podem estar envolvidos nas mudanças institucionais que ocorrem ao longo do tempo, por isso não é simples identificar como as instituições evoluem.

Nesse sentido, Engerman & Skoloff (2000) ressaltam a importância de se utilizar variáveis geográficas ou históricas como instrumentos para medir a qualidade das instituições e estimar a relação entre os países, o desempenho econômico e os componentes exógenos que podem impactar na qualidade institucional. Colônias estabelecidas no Caribe e no Brasil, gozavam de condições de clima e solo que eram extremamente adequados para o cultivo de culturas como o açúcar, produto altamente valorizado nos mercados mundiais. A população das colônias passou a ser composta por um grande número de pessoas escravizadas, obtidas através do mercado internacional para garantir o comércio e o lucro com as grandes plantações. Estas ex-colônias geraram rapidamente distribuições muito desiguais de riqueza, capital humano e poder político. Os graus de desigualdade encontrados nesses países tiveram efeitos profundos e duradouros sobre os caminhos de desenvolvimento de suas respectivas economias e do conjunto de outras instituições. Nessa perspectiva, a extrema diferença na extensão da desigualdade que surgiu no início da história das economias do continente americano contribuiu para diferenças sistemáticas nas formas como as instituições evoluíram.

A homogeneidade entre a população levou as instituições políticas mais democráticas a ampliar seus investimentos em bens públicos e infraestrutura e a oferecer acesso relativamente amplo às oportunidades econômicas. Onde havia extrema desigualdade e uma população heterogênea, como na maioria das sociedades colonizadas no continente americano, as instituições políticas eram menos democráticas, os investimentos em bens públicos e infraestrutura eram mais limitados, e as instituições tendiam a fornecer acesso desigual às oportunidades econômicas, beneficiando apenas as elites. Estes mecanismos explicam a persistência, a longo prazo, das diferenças na taxa de crescimento e da renda per capita (Acemoglu, 2005; Woolcock, Szreter e Rao, 2010).

Os mecanismos específicos que produziram padrões de desigualdades são complexos e envolvem outros fatores além das diferenças de poder político da elite. Solo e clima, densidade da população nativa e capital humano, também contribuíram para direcionar o caminho do desenvolvimento institucional, fatores podem ser tratados como exógenos, com os quais os colonizadores se depararam logo no início do processo de colonização. As condições iniciais de desigualdade foram intensificadas em razão das escolhas realizadas para promover o cultivo da terra, a forma de lidar com a população nativa e com os conflitos advindos dessa relação.

Nas sociedades cuja desigualdade era extrema desde o processo inicial de formação, as elites estavam inclinadas a estabelecer quadros legais básicos garantidores de uma participação desproporcional do poder político e utilizar sua influência para estabelecer regras e políticas governamentais que lhes dessem garantias de maior acesso às oportunidades. Nesses países, as elites reivindicavam o direito de organizar corporações e instituições financeiras ou desenvolver o capital intelectual no sentido de favorecer seus negócios.

Nos Estados Unidos e Canadá, o voto secreto e a participação dos pobres e dos analfabetos nos processos eleitorais ocorreu mais de um século antes que nos demais países da América. No Uruguai, Argentina e Costa Rica, países considerados os mais igualitários das sociedades latino-americanas, as dotações iniciais foram mais parecidas com as dos Estados Unidos e do Canadá. Nos Estados Unidos, o sufrágio era privilégio de homens brancos e proprietários, até o início do século XIX. Em 1815, apenas quatro estados adotaram o voto universal branco masculino, tendo os principais estados de Nova York e Massachusetts rompido com restrições de riqueza na década de 1820, e a mudança para o sufrágio masculino adulto branco completo foi em grande parte completada no final da década de 1850. Esta extensão do acesso ao sistema eleitoral coincidiu com políticas liberais de acesso à escola e à terra e com outras políticas que deveriam ser atraentes para possíveis migrantes. Movimentos políticos com resultados semelhantes também ocorreram no Canadá, um pouco mais tarde, mas não na América Latina até o século XX.

Até 1900, nenhum dos países da América Latina havia instituído o voto secreto e apenas uma fração muito pequena da população votava (Engerman & Skoloff, 2005). O aumento nos níveis de escolaridade e alfabetização da sociedade têm sido relacionados, tanto teórica quanto empiricamente, a muitas mudanças socioeconômicas que conduzem ao crescimento, incluindo maior produtividade do trabalho, mudanças tecnológicas mais rápidas e taxas mais altas de participação comercial e política. Além de promover o crescimento, também exercem grande influência na distribuição dos seus benefícios. As diferenças na distribuição do poder político retroalimentam a distribuição do acesso a oportunidades econômicas ou do investimento em bens públicos, de maneira que impactam nas trajetórias de longo prazo do desenvolvimento institucional.

Na segunda metade do século XIX, os Estados Unidos (1870) e o Canadá (1861) apresentavam a maior taxa de alfabetização da América, com cerca de 80% e 82.5%

respectivamente da população branca com mais de 10 anos de idade alfabetizada. Enquanto a Argentina (1869), que apresentava a maior taxa entre os países latino-americanos, tinha 28% da população de 7 anos alfabetizada e o Brasil apresentava uma taxa de aproximadamente 17%.

Entre 1825 e 1850, quase todos os estados do Norte, apoiados por impostos gerais, promulgaram leis que encorajavam fortemente as localidades a estabelecer escolas gratuitas abertas a todas as crianças. Isto ocorreu de forma mais lenta no Sul, todavia a escolarização espalhou-se em meados do século XIX, mais de 40% da população em idade escolar estava matriculada. A Argentina e o Uruguai, considerados entre os países latino-americanos os mais progressistas, alcançaram esse patamar setenta e cinco anos depois (1925). No Brasil, até 1840, 92% da população era analfabeta e em 1925 a taxa de crianças 5 anos escolarizada era de cerca de 28% (IBGE, 1940).

Nos países da América Latina, só ocorreram grandes investimentos na educação primária quando os governos nacionais forneceram recursos; em contraste com o padrão da América do Norte. Os governos locais e estaduais na América Latina não estavam dispostos ou não foram capazes de assumir essa responsabilidade por conta própria. A maioria dos países não atingiu níveis significativos de alfabetização até século XX. No entanto, foi disponibilizado um apoio bastante generoso para universidades e outras instituições voltadas para os filhos da elite. A marcante desigualdade dos países da América Latina, provavelmente inibiu soluções que envolvessem ações coletivas, visando estabelecer o financiamento de escolas, porque ou a incidência de impostos era incompatível com as rendas da população ou a sua heterogeneidade inviabilizou o estabelecimento de consensos sobre projetos públicos para apoiar o ensino, como ocorrera em Portugal e Nos Estados Unidos (Engerman & Skoloff, 2000). Os ricos podiam adquirir serviços escolares para seus próprios

filhos e resistir a taxaço para subscrever ou subsidiar serviços dos quais não se beneficiariam.

Outro exemplo de como as primeiras diferenças nos graus de desigualdade das distribuições de riqueza, capital e poder político podem ter afetado os caminhos do desenvolvimento institucional seriam os padrões contrastantes de bancos e a formação de capital no continente norte-americano e nas economias da América Latina. Essas diferenças nas instituições financeiras surgiram durante o período colonial (Acemoglu, 2005; Engerman & Skoloff, 2000). Nos Estados Unidos e, em menor medida, no Canadá, os sistemas bancários não eram apenas uma reserva da elite rica, como em grande parte da América Latina. Pelo contrário, um amplo espectro da população poderia aproveitar as oportunidades para obter empréstimos e investir as poupanças nessas instituições. Os Estados Unidos ofereciam maior flexibilidade do que outros países da região. Por isso, a extensão da desigualdade residiriam nas diferenças de dotações iniciais entre as colônias.

A adequação do clima e dos solos para o cultivo de açúcar e outras commodities altamente valorizadas, as economias de produção com uso de pessoas escravizadas e a presença de grandes concentrações de povos originários foram fatores significativos no processo de produção das desigualdades. Estas condições encorajaram a evolução de sociedades nas quais uma elite relativamente pequena de descendência europeia poderia deter uma parcela altamente desproporcional da riqueza e capital humano e estabelecer poder político e domínio econômico sobre a massa da população.

Segundo North (2018), a diferença principal entre as colônias britânicas e ibéricas está relacionada a imposição de valores a sociedades já existentes, havendo conflitos em relação às questões religiosas, à organização do trabalho e à burocracia administrativa, resultando nas lutas entre o domínio colonial local e o domínio imperial pelo controle do regime político, da

administração e da economia. Diante da heterogeneidade étnica e cultural dos diferentes pertencimentos, das disputas de formulações ideológicas e da sobreposição de um conjunto de regras estrangeiras na América Latina todo um legado de controles burocráticos centralizados demonstrou-se disfuncional, ao passo que, nos Estados Unidos,

“[...] a Constituição consubstanciou o contínuo legado das diretrizes políticas e econômicas, inicialmente britânicas e, em seguida, coloniais, que foi contemplada por uma consistente formulação ideológica das questões em jogo (North, 2018, p.176).

Os sistemas federativos e a descentralização enfrentaram e ainda enfrentam problemas em sua consolidação, devido à persistência dos padrões institucionais coloniais que continuaram a orientar o desenvolvimento das políticas e a evolução institucional. Assim, na acepção desse autor, seria necessário conhecer: 1) os sistemas políticos; 2) os sistemas econômicos e 3) os sistemas jurídicos e a rede de regras formais e restrições informais para se verificar de qual matriz institucional parte uma sociedade. North (2018), também chama a atenção para a necessidade de se identificar aspectos internos ou externos que condicionam as escolhas dos atores. Algumas comparações empíricas podem oferecer pistas, mas certamente haverá uma série de variáveis ou condicionantes que não será possível alcançar, o que pode fragilizar a compreensão sobre os caminhos possíveis de desenvolvimento institucional. Por isso, North (2018), concebe a história como um relato incremental da evolução institucional, que racionaliza o desempenho histórico das economias, compreensível apenas por meio de um encadeamento narrativo, uma vez que permite demonstrar a sua interrelação com o regime político. A principal questão a ser destacada nessa perspectiva é a persistente tensão existente nas Ciências Sociais, especialmente na Economia sobre as interações humanas e as instituições em contraste com as implicações lógicas da teoria neoclássica e o desempenho das economias (seja qual for o modo de defini-la e mensurá-la).

Ainda que um conjunto de regras de uma sociedade seja comum a outras, como ocorre no caso da Constituição estadunidense que influenciou os processos constitucionais dos países latinoamericanos, os resultados de desenvolvimento ou desempenho econômico não são similares. Isto ocorre em razão das escolhas dos atores, que compartilham diferenças culturais e organizacionais, que evoluem de acordo com os arranjos institucionais precedentes, em seu contexto. A evolução da América do Norte e da América Latina diferiram radicalmente desde o princípio, refletindo a imposição dos padrões institucionais de cada metrópole às colônias e os constructos ideológicos radicalmente divergentes que moldavam as percepções do atores (North, 2010).

Nestes termos, Acemuglu, 2005; Acemuglu & Robson 2012; Engerman e Skoloff 2000; 2005; North, 2010; Woolcock *et al* (2010) Musacchio, Martinez e Viarengo, 2014 e Nobrega, 2014 corroboram a tese da existência de padrões institucionais que reproduzem as desigualdades iniciais nas sociedades colonizadas, em geral na América Latina, e, em particular, no Brasil. A forma como as instituições evoluíram demonstra padrões sistemáticos, por isso as sociedades que começaram com uma desigualdade relativamente extrema geraram instituições mais restritivas no acesso a oportunidades econômicas e, por consequência, a outras oportunidades sociais. O exercício de análise comparativa com outros países contribuiu para elucidar como padrões econômicos e de desenvolvimento institucional podem justificar a necessidade de ambiente e arranjos institucionais que promovam a formulação e execução de políticas mais fortemente inclusivas e redistributivas.

Woolcock *et al* (2010) ressaltam que estudos quantitativos documentaram a importância das instituições para a compreensão do desempenho econômico contemporâneo, o que implica compreender sob que condições surgiram as instituições mais inclusivas e as menos inclusivas. Nestes termos, consideram que as instituições evoluíram ao longo do tempo e podem consolidar padrões de alta desigualdade ou crescimento lento, ou encorajar a

redução da pobreza, a devida prestação de serviços sociais, a democracia participativa, etc. Os países que se encontram com instituições pouco eficazes devem se preocupar com um movimento para uma direção mais construtiva:

O poder político muito concentrado nas mãos de uma elite poderosa levou a acumulação e perpetuação de **desigualdades iniciais**, frustrando o crescimento na América Latina e África. Mudanças institucionais que poderiam gerar expansão econômica para grandes setores da população são bloqueadas naqueles países onde as elites políticas temem que tal mudança leve à sua substituição (Woolcock *et al*, 2010, p.13 **tradução e grifos da autora**).

De acordo com esses autores, as potências colonizadoras encontraram configurações ambientais muito diferentes que moldaram a duração e os termos de seu envolvimento com as populações locais e os recursos naturais dos territórios colonizados. Estas circunstâncias deram origem a diferentes incentivos para erguer formas particulares de instituições. Os colonizadores deixaram um legado de "boas" instituições naqueles lugares onde se estabeleceram em grande número, por longos períodos, onde estando envolvidos em tarefas em que a terra era abundante e exigia relativamente poucos trabalhadores, sendo baixa ocorrência de doenças (Austrália, Nova Zelândia, Canadá), com a promulgação de processos e defesa dos direitos de Propriedade Privada. Porém, se o clima era propício para cultivos que requeriam grandes quantidades de trabalhadores, tal como o açúcar, os colonos recorriam à sujeição das populações locais (na América do Sul) e/ou à importação de pessoas escravizadas. Nestes locais experimentaram um processo de institucionalização de leis e relações sociais que consolidaram a alta desigualdade e a dominação pela elite. Portanto, onde o clima suportava diferentes tipos de culturas ou indústrias que requeriam diferentes tipos de mão de obra qualificada (nos estados do norte da América do Norte), os colonos

buscaram arranjos legais, políticos e socioeconômicos mais equitativos em vez de atrair imigrantes.

Nestes termos, o sucesso das economias difere por causa do modo como as instituições políticas de cada país influenciam o seu funcionamento. Acemuglu e Robson (2012) destacam que as instituições podem ser classificadas como **extrativas** ou **inclusivas**. As primeiras transferem riqueza e poder para as elites do país, marginalizando a maior parte da população. Podem produzir crescimento, embora ele não seja sustentável, pois concentra ainda mais o poder. Em contrapartida, as instituições inclusivas, baseiam-se na regulação legal e partem do princípio de igualdade de todos perante a lei. Essas instituições são capazes de promover o bem-estar da população porque geram incentivos para investimento em capital físico, formação do capital humano e inovação tecnológica. Acemuglu e Robson (2012) evocam os exemplos das instituições econômicas sul-coreanas e estadunidenses, as quais teriam permitido e encorajado a participação das pessoas em atividades econômicas que faziam o melhor uso de seus talentos e competências, habilitando-as a escolherem o que desejassem. Essas instituições, na acepção desses autores, investem na capacidade dos cidadãos em supervisionar políticos e influenciar o seu comportamento. Os cidadãos precisam verificar se os políticos são agentes das construções coletivas ou se estão mais inclinados a abusar do poder que lhes fora confiado. As instituições políticas incluem, mas não se limitam a constituições escritas cujo objetivo é instaurar e manter sociedades democráticas a fim de os direitos e deveres serem claramente identificados e o poder político devidamente distribuído. Uma vez que as instituições influenciam o comportamento e os incentivos à dignidade da vida em sociedade, elas forjariam o sucesso ou fracasso das nações. Estes autores também tratam da realidade dos países latino-americanos, nos quais consideram ter persistido, durante o século XX, um padrão institucional hostil ao crescimento. Desde o século XIX esse padrão

teria gerado estagnação econômica e instabilidade política, guerras civis e golpes, visando à redistribuição do poder.

Acemuglu e Robson (2012) consideram que formou-se no Brasil, desde os anos de 1980, uma ampla coalização como o resultado da união dos movimentos sociais e de trabalhadores, responsável por um notável impacto na economia, o que, segundo eles, pôde ser claramente observado a partir do rápido crescimento econômico ocorrido nos anos de 1990 e da queda da proporção da população em situação de pobreza, de 45% para 30%.

A desigualdade, que apresentou altos índices durante o regime militar, caiu drasticamente, após o exercício do poder pelo Partido dos Trabalhadores. Desde então, tem havido uma enorme expansão da educação, com o aumento da média de anos de escolaridade. Os anos de escolaridade da população passaram de seis, em 1995, a oito, em 2006. O Brasil passou a compor os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Tornou-se o primeiro país latino-americano a ter peso nos círculos diplomáticos internacionais (Acemuglu & Robson, 2012, p.498, **tradução da autora**).

Os autores identificaram o processo de redemocratização das instituições brasileiras como principal agente das transformações sociais positivas ocorridas entre as décadas de 1990 e 2010, resultantes da coalização de grupos sociais que contribuíram para construir instituições inclusivas, sem as quais nada adiantaria a ação de economistas, planejadores ou decisores políticos ou, mesmo, a ajuda externa. O empoderamento dos movimentos sociais teria traduzido a mudança política em nível nacional, propulsora da transição democrática, garantindo o avanço das instituições políticas inclusivas. Desafiar os regimes existentes, em um contexto de pluralidade foi apontado por Acemuglu e Robson (2012) como um fator chave para o surgimento de um governo comprometido com prestação de serviços públicos e expansão educacional.

De acordo com Quijano (2005) a trajetória dos países latino-americanos não pôde conduzi-los em direção ao Estado-nação nos moldes eurocêntricos. Aqueles países que foram demograficamente e territorialmente extensos em princípios do século XIX e apresentavam um contingente significativo de negros, índios e mestiços, desconsideraram essas populações nos seus processos de organização política e social, constituindo estados independentes e sociedades coloniais. O motivo pelo qual essas sociedades não poderiam ser consideradas nacionais, tampouco democráticas, foi a ausência de interesse social comum entre a minoria branca e a maioria formada por negros, índios e mestiços: “Senhores brancos latinoamericanos donos do poder político, de servos e escravos tinham interesses antagônicos aos desses trabalhadores”(p.20).

Essa vinculação era consequência de interesses raciais, estabelecendo uma condição de dependência histórico-estrutural. A homogeneização nacional da população não ocorreu segundo o modelo eurocêntrico, mantendo-se distintas etnias e pertencimentos, o que, segundo a hipóteses de pesquisa, pode explicar a dificuldade em se reconhecer direitos e torná-los tangíveis por meios de ações/políticas governamentais sustentáveis, realidade que se concretiza apenas entre os iguais etnicamente.

Depois da proclamação da independência do Brasil (1822), a escolha política perpetuou a natureza elitista do sistema político imposto pelas instituições criadas durante o processo de colonização portuguesa. As condições iniciais promoveram a distribuição desigual de terra, riqueza e poder político. A falta de participação política e a negligência quanto à inclusão legal deixaram um legado de cidadania desigual entre diferentes grupos sociais, sendo o fator racial uma das explicações possíveis, considerando as políticas escravistas e o tratamento atribuído à população afrodescendente ao longo do tempo, fazendo persistir um nível de desigualdade econômica e baixa representação de pessoas pretas ou pardas, dependentes das escolas públicas, em postos de comando ou de significativo prestígio

social. Tocqueville (1835/2005). sobre a realidade dos negros nos Estados Unidos, conclui que o preconceito que os repelia “parecia aumentar à proporção que eles deixavam de ser escravos e as desigualdades se agravavam nos costumes à medida que se apagavam das leis (p.395). Assim a desigualdade real sucumbia a desigualdade imaginária. Tal percepção guarda bastante semelhança com o processo resultante de mais de 300 anos da institucionalização da escravidão no Brasil.

Quanto às instituições sociais e os sistemas dos quais elas se originam Quijano (2005), destaca que elas “se articulam, configurando em cada área uma estrutura com relações sistemáticas entre seus componentes e o seu todo” (p.123). Assim cada estrutura de cada esfera da existência social estaria sob a hegemonia de um instituição produzida no processo de formação e desenvolvimento daquela mesmo modelo de poder. O autor cita como exemplo dessas articulações, o que ocorre no sistema capitalista, que “controla o trabalho, seus recursos e produtos e do mesmo modo as outras instituições que funcionam em relação de interdependência, constituindo um sistema de poder, tal como “a família que controla o sexo, seus recursos e produtos, o estado que controla a autoridades, seus recursos e produtos e o eurocentrismo, que controla a intersubjetividade” (p.123).

1.3 As instituições e o Institucionalismo Histórico

O Institucionalismo histórico caracteriza-se como uma ferramenta de análise empírica e escolhas metodológicas que focam na compreensão da origem, evolução e consequências das instituições criadas através do tempo e do espaço. Essa ferramenta permite compreender como emergem os eventos geradores de instituições formais e como estas podem impactar nas políticas e na redistribuição de autoridade e poder. Atores dominantes são capazes de desenhar as instituições que correspondem estreitamente às suas preferências institucionais,

mas o que resulta dessas instituições pode não corresponder às metas de um grupo particular de atores. Esta condição é construída a partir da dinâmica dos componentes contextuais, baseados em coalizões específicas e vulneráveis a alterações, tal como ocorreu nos processos de mudanças constitucionais no Brasil e nos processos subsequentes de interpretação e regulamentação de seus dispositivos. As coalizões definem a durabilidade dos regimes políticos e delas dependem as capacidades coercitivas do regime de cooptar instituições e organizações e de manter determinados arranjos.

Um forte exemplo de cooptação de instituições e organizações pode ser observado no processo de acomodação de algumas instituições e agentes políticos defensores da monarquia no regime republicano. Do mesmo modo, após a transição democrática algumas instituições e agentes do governo autoritário também negociaram sua acomodação no novo regime democrático. Segundo Mahoney & Thelen (2010), as expectativas geram pressões para mudanças, tal como a divisão entre aqueles que detêm o poder institucional e os grupos que não o detêm. Estes últimos associam-se aos primeiros, potencializando o poder de romper os acordos institucionais prevaletentes, o que resulta na segmentação das elites e na união entre grupos subordinados.

Desse modo, um conjunto de regras e expectativas formais tiveram implicações desiguais para a alocação de recursos, os quais foram distribuídos a favor de alguns atores e em detrimento de outros, principalmente nas instituições econômicas que mobilizam recursos, altamente valorizados durante os períodos de transição governamental. Atores com dotações desiguais de recursos são, normalmente, motivados a perseguir a criação de diferentes espécies de instituições. As instituições refletem os conflitos entre as motivações dos atores, de tal modo que um grupo ou coalização pode se sobrepor a outro (Mahoney & Thelen, 2010). Nos processos de elaboração das novas constituições, por exemplo, houve claramente

uma redistribuição de poderes para que o *status quo* de alguns dos atores no poder pudesse ser garantido

De acordo com Mah (2004), na formulação do Institucionalismo histórico as ideias também assumem um papel importante, pois funcionam como “filtros cognitivos” ou “constructos mentais” que estabelecem uma mediação entre o ambiente e a ação. Ao analisar as condições político-econômicas da Coreia do Sul, o autor buscou verificar como as metas de desenvolvimento foram negociadas, desenhadas e implementadas e qual o papel dos líderes políticos naquela república, tanto na perspectiva do poder executivo (*decision maker*) quanto do legislativo (*policymaker*). A Coreia do Sul tem em comum com o Brasil o legado colonial (ainda que mais curto temporalmente), a instabilidade política, a ditadura militar, o personalismo político e a corrupção. Tendo realizado a transição democrático-liberal também em 1988, sua matriz de desenvolvimento começou a ser modificada desde os anos de 1960, passando de um ciclo vicioso de subdesenvolvimento à condição de País emergente a partir de 1990. Mah (2004) analisou o papel dos atores políticos nas mudanças institucionais e como suas preferências foram modeladas a partir da interação das políticas domésticas com as forças exógenas, direcionando o caminho do desenvolvimento. Em sua análise, considerou o pressuposto de que mudanças institucionais podem criar diferentes ramificações, abrindo diferentes possibilidades para o desenvolvimento histórico.

Neste trabalho, enfatizamos a vertente do Institucionalismo histórico que considera os fatores **endógenos** de mudança institucional, os quais apoiam-se em múltiplos e distintos processos micro-fundacionais, que podem indicar abandono de regras, reinterpretação ou mudanças de coalizão (Cappocia, 2016). Em outras palavras, a análise detêm-se nas políticas domésticas, diferentemente de Mah (2004) que foca na interação entre fatores exógenos e endógenos para mapear as escolhas dos atores e instituições políticas e econômicas.

O estudo das instituições tem uma vasta tradição e foi absorvido por diferentes disciplinas: Economia, Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Psicologia. A partir da década de 1980, verificou-se o ressurgimento do interesse pelas instituições como uma reação às correntes de pensamento que negligenciavam o contexto histórico e o processo em favor de uma generalização teórica, tal como os modelos pluralista e marxista que vigoraram entre as décadas de 50 e 70.

De acordo com Rocha (2005), no modelo pluralista, a distribuição de poder nas democracias liberais é tida como um aspecto mais ou menos permanente, pois a luta política circunda em torno dos problemas econômicos, morais, religiosos, de raça e de gênero. O pluralismo relaciona-se a questões específicas e persistências em torno dos conceitos de centros de poder e grupos de pressão, entretanto nenhum deles é totalmente soberano, constituindo-se coalizações em torno de determinado interesse. Nesse modelo, o Estado teria a função de conciliar os interesses sociais, de acordo com a lógica do mercado. Na análise marxista, por sua vez, o foco era nas relações de poder, envolvendo a economia, as classes sociais e o Estado. As políticas estatais nesse modelo analítico são concebidas como reflexo dos interesses do capital, sendo que o Estado teria a função de gerir os negócios comuns a toda a burguesia, assim como zelar pelos seus interesses, numa relação de autonomia relativa.

Fioretos, Faletti & Sheingate (2016) assinalam que, o retorno do estudo das instituições, principalmente na Ciência Política e nas Ciências Sociais, representou a rejeição

[...] de elementos do behaviorismo, do pluralismo e do marxismo que trataram arranjos formais de autoridades políticas como arenas de grupos de competição ou como epifenômeno das relações econômicas, o novo institucionalismo volta a atenção para o modo como as instituições ordenam a vida política através de uma variedade de

mecanismos que constituíram os atores e constrangeram seu comportamento (Fioretos; Faleti & Sheingate, 2016, p.21, **tradução da autora**).

Adcock, Bevir & Stimson (2007) ressaltam que, a periodização do institucionalismo na ciência política americana considera o velho institucionalismo como dominante desde o final do século XIX até o período entre-guerras. Retomado na década de 1980, a partir de um novo paradigma subjacente a agendas de pesquisa. Diversas preocupações e técnicas passaram a ser denominadas de institucionalistas, abarcando uma pluralidade de tradições intelectuais, e nesses termos, a existência de vários novos institucionalismos.

Entre os velhos institucionalistas segundo Adcock, Bevir & Stimson (2007) estão Thorstein Veblen, um dos primeiros economistas a identificar vários mecanismos de mudança, como conflito entre instituições, choques exógenos e a interação entre rotinas e ação variável e volátil dos agentes, conceitos centrais do institucionalismo foi Thorstein Veblen (1920), que criticou a abordagem neoclássica por focar em indivíduos e especificação exógena de preferências, enfatizando hábito, instinto e emulação como alternativas aos modelos de comportamento de cálculo de utilidade, uma vez que os indivíduos seriam moldados pelo seu contexto institucional e sociocultural. Na Sociologia, os autores destacam Chester Barnard (1930), segundo o qual a organização é um sistema complexo de cooperação, sendo necessário entender o comportamento dos indivíduos que o compõem. Ele identificou uma desconexão entre um sistema consciente de coordenação da organização (aspectos formais) e seus processos inconscientes (aspectos informais), o que inclui costumes, hábitos, atitudes e entendimentos, o que deu origem às teorias organizacionais.

Outro importante autor associado ao institucionalismo americano de meados do século XX é Karl Polanyi (1944)¹¹ que desenvolveu uma versão mais antropológica do que seria o

¹¹ Ver Polanyi, K. (2000) A grande transformação: as origens de nossa época, tradução de

institucionalismo econômico. Para esse autor, as relações econômicas são historicamente contingentes e não podem ser compreendidas fora do contexto social, assim o *background* social e as instituições em particular integravam a economia.

No âmbito da ciência política americana, Carl J. Friedrich (1950)¹² identificou, como característica principal da preocupação no federalismo constitucionalista, a autonomia individual e como os arranjos institucionais são organizados para equilibrar a divisão de poderes governamentais, a fim de evitar a sua concentração no Estado.

Com o desenvolvimento de processos analíticos mais precisos, foram emergindo diferenças de concepção e do papel dos atores. Alguns estudiosos focaram no interesse material que criou ou sustentou instituições através da formação de coalizões, outros, examinaram a dimensão cognitiva das instituições, por exemplo, como um conjunto de regras ou políticas refletiram ideias ou crenças particulares. Nessa perspectiva, também foram enfatizados diferentes níveis de análise macroestrutural e assembleias institucionais, o Estado de bem-estar social ou o sistema econômico nacional para identificar seus resultados políticos. Nesse sentido, o Institucionalismo histórico busca compreender a estrutura e a agência, simultaneamente, por meio do equilíbrio entre macro e micro dimensões. Na abordagem histórico-institucionalista, o foco é compreender o impacto das instituições criadas ao longo do tempo e do espaço no comportamento dos atores: “os primeiros estudos dedicavam-se a grandes questões, contudo a renovação das últimas décadas passou a abranger todo tipo de instituições, no nível local, nacional e internacional” (Fioretos; Faleti & Sheingate 2016, p.19, **tradução da autora**).

Fanny Wrabel. (2. Ed). Rio de Janeiro: Compus. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod_resource/content/2/A_grande_transfor mac%CC%A7ao_as_origens_de_nossa_epoca_Polanyi.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod_resource/content/2/A_grande_transfor_mac%CC%A7ao_as_origens_de_nossa_epoca_Polanyi.pdf) Acesso em: [2020/03/17].

¹² Ver Friedrich, C.J (1950). *Constitutional Government and democracy* (rev. ed.), by Carl J. Friedrich. Ginn and Company, Boston. 1950.

Nestes termos, a emergência do institucionalismo na contemporaneidade deu-se, principalmente, na segunda metade do século XX, ampliando seus objetos de análise, a exemplos dos trabalhos desenvolvidos por Douglas North (1973); Oliver Williamson (1979) na Economia; John W. Meyer (1978), March & Olsen (1984), na Sociologia e Paul DiMaggio (1982); Steinmo *et al* (1992), Theda Skocpol (1985) na Ciência Política.

Em 1973, Douglas North publicou um artigo intitulado *The Rise of the Western World: A New Economic History* ("O Surgimento do Mundo Ocidental: Uma Nova História Econômica"). Este trabalho foi uma contribuição significativa para a literatura econômica e histórica, considerada como parte do desenvolvimento de suas ideias sobre institucionalismo. North abordou questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e à ascensão do Ocidente. Ele argumentou que as instituições desempenharam um papel crucial na explicação das diferenças de desempenho econômico entre sociedades. Destacou a importância das instituições formais e informais na configuração dos incentivos econômicos e no desenvolvimento de mercados eficientes. Essas ideias se tornaram fundamentais para o desenvolvimento da escola de pensamento conhecida como *Nova História Econômica* e contribuíram para a evolução do pensamento institucionalista na economia. North expandiu essas ideias ao longo de sua carreira, culminando em obras como *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Instituições Mudança Institucional e Performance Econômica -1990).

Em 1973, Oliver E. Williamson publicou *Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations* (Mercados e Hierarquias: Algumas Considerações Elementares). Esse trabalho representou uma contribuição significativa para a teoria das organizações e instituições econômicas. Williamson apresentou sua teoria da *economia das transações*, que se tornou um pilar da abordagem institucionalista. Ele examinou as escolhas organizacionais entre a coordenação de atividades econômicas por meio do mercado ou por meio de estruturas

hierárquicas. A análise de Williamson enfatizou a importância das transações econômicas e das instituições na determinação da estrutura organizacional mais eficiente.

A teoria de Williamson forneceu contribuições sobre como as transações econômicas são afetadas por fatores institucionais, como incerteza, especificidade de ativos e frequência. Assim como Douglas North seu principal argumento era de que a escolha entre mecanismos de mercado e estruturas hierárquicas é influenciada por esses fatores e que as instituições desempenham um papel fundamental na organização econômica.

John W. Meyer também fez contribuições significativas para o novo institucionalismo e a teoria institucional principalmente nas décadas de 1980 e 1990. Meyer desenvolveu a Teoria da Institucionalização, que explora como as instituições são estabelecidas, mantidas e transformadas ao longo do tempo. Sua principal obra foi *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* (Organizações Institucionalizadas: Estrutura Formal como Mito e Cerimônia, 1978). Nessa obra considera as organizações formais como sistemas de coordenação de atividades que podem ser controladas e que surgem em contextos complexos, os quais envolvem redes de relações técnicas e intercâmbios nos processos de trabalho. Nesses contextos racionalizados são criadas profissões, políticas e programas, para a oferta de produtos, essa dinâmica possibilita o surgimento de novas organizações que por sua vez incorporam novas práticas e procedimentos. Esses produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados funcionariam na perspectiva do autor como mitos poderosos.

Esses mitos seriam gerados por práticas organizacionais específicas, difundidos através de redes relacionais cuja legitimidade seria baseada na suposição de que são racionalmente eficazes. Além disso, alguns desses mitos também teriam legitimidade oficial, baseada em mandatos legais. A exemplo do que ocorre com as autoridades legislativas e judiciais, que

constituídas a partir da ordem jurídico-racional criam e interpretam mandatos legais; agências administrativas - como diferentes níveis de governo e tipos de autoridades que estabelecem regras, licenças e credenciais que se tornam necessárias para o desenvolvimento de suas práticas.

Para o autor, os elementos da formalidade racionalizada estão profundamente enraizados na sociedade moderna e refletem a compreensão generalizada de realidade social. Muitas das posições, políticas, programas e procedimentos de organizações modernas são impostas pela opinião pública, pelas opiniões dos constituintes importantes, pelo conhecimento legitimado através do sistema educacional, pelo prestígio social, pelas leis e pelas definições de negligência e prudência utilizada pelos tribunais. Tais elementos da estrutura formal são manifestações de regras institucionais poderosas que funcionam como mitos racionalizados que são vinculativos para organismos específicos (Mayer, 1978).

Em 1984, Theda Skocpol, publicou livro intitulado *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (Estados e Revoluções Sociais: Uma Análise Comparativa da França, Rússia e China). Neste trabalho, a autora examina as revoluções sociais em três países e explora a relação entre o Estado, as elites sociais e as massas durante períodos de mudanças políticas fundamentais.

Ao longo de sua obra, Skocpol aborda questões relacionadas às instituições, à burocracia estatal e à dinâmica das transformações sociais, contribuindo para a compreensão das mudanças políticas em diferentes contextos históricos. A obra *Bringing the State Back In* (Trazendo o estado de volta) publicado em 1985, organizado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol, é um dos marcos da discussão do institucionalismo, aborda o Estado como uma unidade central de análise na sociologia e na ciência política. Skocpol, destaca a importância do Estado como uma unidade autônoma que possui suas próprias

características, lógica e dinâmicas internas. A autora compreende o Estado como uma entidade ativa, com capacidade de moldar e ser moldado pelas forças sociais em vez de considerá-lo como um mero reflexo das pressões da sociedade ou como uma ferramenta manipulada por grupos sociais.

Essa obra, considerada fundamental para a revitalização do estudo do Estado nas ciências sociais, incentivando uma abordagem mais integrada, capaz de demonstrar a autonomia e a importância das instituições estatais na compreensão dos processos sociais e políticos.

Barkanov (2007), ressalta que a Economia política impulsionou o interesse dos pesquisadores em realizar estudos comparativos institucionais para compreender a condição dos processos de democratização, a expansão global do capitalismo e a integração da União Européia (UE), assim como o desenvolvimento liderado pelo Estado das economias asiáticas e as reformas institucionais nos países desenvolvidos, sendo o núcleo de interesse a identificação do papel das instituições como intermediárias entre as estruturas e os resultados sociais.

Para DiMaggio & Powell (1991) o pensamento institucional é comum aos estudos culturais, à história social e à macrossociologia os quais passam a desafiar as variáveis determinísticas do funcionalismo e do individualismo. Nessa perspectiva, o propósito comum dos trabalhos que foram sendo associados a esse campo epistemológico era fornecer respostas à crítica às teorias universais dos economistas clássicos, que privilegiaram o trabalho dedutivo, baseado na modelagem matemática referencial. O estudo das instituições experimentou uma ressignificação, a medida que se opôs à interpretação da política coletiva e do comportamento econômico como consequência agregada de escolhas individuais. Assim firma-se a concepção de que o desenvolvimento econômico é melhor compreendido, mediante o trabalho de investigação empírica, sendo necessário, portanto, considerar

instrumentais de diferentes disciplinas para melhor compreender a realidade observada, pelo esforço de interconexão entre a política, a economia e a sociedade.

Para nortear as discussões propostas nesta tese é dada especial atenção às questões empíricas e sua orientação histórica, a qual se volta para as formas como as instituições estruturaram e moldaram o comportamento e os seus resultados políticos. O principal papel das instituições é a redução das incertezas, pois estabelecem estruturas estáveis, embora nem sempre sejam eficientes. O fato de promoverem a estabilidade não significa que não sofram modificações ao longo do tempo, alterando assim a possibilidade de escolha dos indivíduos. Porém tais mudanças podem ser tão lentas que só serão perceptíveis numa perspectiva de longa duração. Mesmo aquelas provocadas por revoluções e conquistas não são completamente descontínuas, pois se deparam com o arraigamento das restrições informais, dos costumes e de hábitos longevos que se perpetuam, formando legados culturais e identitários. Ainda que as regras formais, supostamente, mudassem da noite para o dia, como consequência de decisões políticas ou judiciais, as tradições, os costumes e os códigos de conduta mostram-se mais resistentes às políticas deliberadas.

Uma vez que as instituições fornecem modelos morais e cognitivos para interpretação e ação no meio social, as instituições influenciam identidades, autoimagens e preferências. Portanto as instituições formais são percebidas no âmbito do Institucionalismo histórico como regulamentos burocráticos e processos dos quais, por inobservância das regras podem resultar em sanções, enquanto as instituições informais se constituem naquilo que não é deliberadamente criado por uma autoridade estabelecida (Hall & Taylor, 1996; Peters, 2000; Steinmo, 2008; Lowndes & Robert, 2013; Hudson & Leftwich, 2014).

Para Cappocia & Kelemen (2007), a análise institucional é caracterizada pela identificação do quanto as condições estruturais, econômicas, culturais, ideológicas e organizacionais influenciam a ação política em um determinado período no tempo. Nestes

termos, o Institucionalismo histórico como ferramenta de análise contribui para trazer à luz os fatores que explicam as tensões no processo de implementação das políticas públicas de educação no Brasil, especialmente os aspectos relacionados à distribuição desigual dos recursos políticos e financeiros. Os componentes culturais moldam o comportamento dos atores, assim como as *conjunturas críticas*, que tanto podem reforçar um dispositivo, uma desigualdade existente, por exemplo, quanto estabelecer rupturas ou contribuir para equilibrar a correlação de forças.

De acordo com Collier & Collier (2002), as *conjunturas críticas* podem ocorrer de maneira discreta, sem grandes impactos, ou estar profundamente relacionadas a condições antecedentes. Quanto à duração, envolvem episódios relativamente breves ou são constituídas por um extenso período de reorientação. As análises podem se dedicar a clivagens ou crises sociais subjacentes ou à *conjuntura crítica* em si. De qualquer modo, subjacente à diversidade de abordagem, o que se estabelece como um núcleo comum é a tentativa de identificar se ocorre mudança. Na concepção dos autores, essa seria a “pedra angular da pesquisa histórico-comparativa sobre o desenvolvimento”. Importa analisar o padrão de mudança, quando ocorre e se é dependente da trajetória, ou seja, os resultados durante uma transição crucial estabelecem trajetórias em que há uma "dependência sensível das condições iniciais?"

Um modelo teórico simplifica a realidade e dirige a construção da narrativa, a qual foca no ou nos aspecto(s) que se sobressaem em determinado contexto. No caso das conjunturas críticas, tais aspectos incluem identificar durante a análise: 1) os principais atores-chave de um processo; 2) as metas e preferências desses atores; 3) as decisões e eventos que diretamente influenciam determinada direção institucional no Brasil. Estas características podem ser identificadas durante os processos de mudança constitucional, em que se verifica um ambiente de fluidez, quando ocorre tanto restrição quanto redistribuição de poderes e a criação de uma nova arquitetura institucional, resultado da transição democrática.

Um sistema democrático não é necessariamente a pré-condição para o desenvolvimento, antes é necessário considerar o papel dos arranjos institucionais e a diferença entre instituições e política. Isto porque as instituições impõem restrições na formulação e implementação das políticas públicas. Além disso, regras sociais também são tomadas como instituições informais que não resultam da ação do Estado, pois sendo oriundas das interações sociais consolidam-se espontaneamente. Esta concepção é diferente da defesa de Pierson (2004), que declara não contemplar em suas análises as instituições informais, pois concebe as instituições como a própria política. Fiani (2013), destaca que a dificuldade da compreensão do que são instituições formais e informais, teria levado Douglas North a estender o conceito de *path dependence* do estudo das trajetórias tecnológicas para as trajetórias institucionais, uma vez que o problema de *path dependence* institucional pode se mostrar muito duradouro. Nestes termos, algumas reversões podem se tornar custosas política e economicamente, como é o caso das reformas tributárias que afetam todo o arcabouço das políticas públicas, principalmente as de caráter distributivo, tornando em alguma medida uma postura fictícia de justiça. Cada escolha política pode criar instituições e expectativas, tornando difícil revertê-las ao longo do tempo, tanto em razão das instituições como em razão das organizações que são criadas para implementá-la. A própria política pode ser um obstáculo poderoso a mudanças posteriores. A institucionalização de uma política e a incorporação de agências relacionadas a ela podem torná-la inflexível, dado o apego dos agentes políticos. A importância de distinguir conceitualmente instituições formais das políticas públicas, estaria associada ao fato de nem sempre as políticas públicas conseguirem agir ou alterar estas instituições. “[...] Os conhecidos conflitos entre a estrutura jurídica brasileira e o modelo de agências reguladoras independentes ilustram bem não apenas o fato de que mesmo as instituições formais não se moldam rapidamente às vontades dos governantes.” (Fiani, 2013, p.20).

1.3.1 O institucionalismo histórico como ferramenta de análise das políticas públicas de educação: o caso do Brasil.

As desigualdades identificadas no sistema educacional brasileiro foram geradas no período colonial e intensificadas a partir de decisões de atores políticos - ou falta delas - durante a segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, durante o período chamado pela historiografia de República Velha. Na contemporaneidade, a Constituição de 1988 procurou mudar essa realidade educacional com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, mas as fragilidades na sua implementação continuam bem visíveis. A Constituição desenhada, discutida e votada em um contexto de conjuntura crítica marcada pela vontade democratizante da sociedade civil em relação à sociedade política não conseguiu conter a influência dos arranjos políticos informais que perduraram e se opõem às políticas públicas que buscam promover a equidade.

À luz da literatura que aborda o campo da pesquisa educacional, suas fortalezas e fragilidades, realizou-se em 29 de dezembro de 2019, um levantamento no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agência governamental responsável pelo fomento da pesquisa de pós-graduação no Brasil, vinculada ao Ministério da Educação. Na pesquisa realizada no repositório da Capes – de acesso *online* aberto –, utilizando o termo “*Política Educacional*”, o sistema retornou 2.592 dissertações e 907 teses. Na sequência, foi pesquisado o termo “*Política de Educação*”, para o qual retornaram 685 dissertações e 279 teses. Os trabalhos localizados tratavam de temas diversos: profissão docente, educação tecnológica, sistema de avaliação, políticas de educação e saúde, gestão democrática, redes sociais e processos educativos, construção da identidade

profissional, educação ambiental, política de ensino médio, política educacional municipal etc. Para averiguar a recorrência de abordagem teórica a que nos dedicamos, pesquisamos a expressão “institucionalismo histórico”¹³ e encontramos 59 trabalhos, destes 37 eram dissertações de mestrado e 22 teses de doutorado, desenvolvidas em sua maioria em programas de pós-graduação¹⁴ pertencentes à Ciência Política. Dos 59 trabalhos encontrados, 5 diziam respeito à área da educação e abordavam os seguintes temas: 1) políticas públicas para a educação superior (Mestrado em Ciências Econômicas); 2) reformas educacionais no Brasil (Doutorado em Sociologia Política); 3) política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas); 4) educação básica nas áreas rurais (Mestrado em Ciência Política); e 5) Educação Profissional (Doutorado em Sociologia Política). Verificou-se que a abordagem na perspectiva do Institucionalismo histórico é pouco usual em programas e temas da área da educação. Das 5 teses registradas no

¹³ Em nova busca realizada (conforme sugestão da banca), os resultados que retornam não guardam coerência com a pesquisa anterior, resultando em 50 trabalhos em vez de 59, sendo que destes, 18 foram produzidos entre 2018 e 2022, nenhuma deles da área de educação. Dos 5 trabalhos anteriormente identificados na busca realizada em 2019, apenas um apareceu na nova pesquisa, provavelmente em razão da alteração da forma de coleta dos dados da pós-graduação e alteração na forma de carga da plataforma processadas em 2021. A pesquisa foi realizada com os mesmos parâmetros de 2019, no seguinte endereço: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Em 2020, o professor Remi Castioni, componente do Juri, orientou no Brasil, na Universidade de Brasília, uma tese cujo referencial teórico foi pautado no Institucionalismo histórico: MAGALHÃES, Guilherme Lins de. Relações entre estado e empresariado no sistema de formação profissional: uma visão comparada entre Brasil e Alemanha. 2020. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39033>. [Acesso em: 2023/05/23].

¹⁴ Sendo 20 realizadas em Programas de mestrado e doutorado em Ciência Política, 01 em Sociologia/Políticas públicas; 01 em Sociologia e Política; 01 em Sociologia Política/Estado, Instituições Políticas, Mercado e Desigualdade; 02 em Economia; 04 em Ciências Sociais; 06 em Saúde Pública; 05 em Administração; 04 em Administração Pública; 01 em Estudos Comparados sobre as Américas; 01 em Preservação do Patrimônio Cultural; 02 em Gestão de Políticas Públicas; 01 em Políticas Públicas; 03 em Relações Internacionais; 03 em Direito; 1 em Saneamento, meio ambiente e recursos hídricos; 01 em Ciência Ambiental; 01 em Gestão Urbana; 01 em Medicina, abordando temas também variados.

repositório da Capes, apenas 4 estavam disponíveis¹⁵ *online*, das quais foram analisadas as justificativas dos autores para aderirem à abordagem histórico-institucionalista.

Na dissertação intitulada *Análise comparativa das políticas públicas para a educação superior no Brasil (1995-2010): ruptura e/ou continuidade?* Messa Agostinho Vaz Vieira (2012) fez uso do Institucionalismo-histórico para analisar a formulação e implementação da política educacional nos governos FHC e Lula. Em sua análise, em perspectiva comparada, considerou as limitações fiscais, as condições socioeconômicas e o financiamento como variáveis. Outro aspecto destacado por Vieira (2012) foi a importância atribuída a relação Estado-Sociedade. A busca pela combinação de variáveis que expressassem em seu conjunto a complexidade dos contextos políticos reais foi uma das motivações deste autor para aderir ao Institucionalismo histórico. Vieira (2012) ressalta a necessidade de contar com a fluidez do conceito de instituição que, no âmbito desta abordagem, pressupõe interações entre regras formais e informais que, além de governarem a sociedade, também constroem e alteram as preferências dos atores políticos:

Nessa abordagem é importante examinar a organização e os interesses do estado. Especificar a organização e os interesses dos grupos socioeconômicos e [...] de forma complementar, entender o relacionamento conflituoso (Vieira, 2012, p.21).

Na dissertação de mestrado *A oferta de Educação Básica nas áreas rurais brasileiras: nucleação de estabelecimento de ensino e transporte de estudantes (1997-2010)*, Dildete Dutra Emerick (2013) justifica a adoção teórico-metodológica do Institucionalismo histórico porque ele contribuiu com a compreensão da dinâmica da mudança institucional e quanto à identificação dos mecanismos que atuam para reafirmar o curso das escolhas realizadas pelos

¹⁵ Não sendo possível averiguar a linha de abordagem da tese de Glícia Salviano Gripp, *Reformas Educacionais no Brasil*, defendida em 2004, no Programa de Doutorado em Sociologia e Política da Universidade Federal de Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte.

atores políticos. A autora ressalta a importância da abordagem para compreensão dos mecanismos de persistência e reprodução e dos momentos de ruptura. Em sua percepção, o institucionalismo valoriza a dimensão temporal, elucidada a partir dos conceitos de conjuntura crítica, dependência da trajetória e retornos crescentes:

[A] conjuntura crítica se refere ao momento e às condições da mudança e se constitui de uma combinação muito específica de fatores estruturais e de circunstâncias fortuitas que estabelece o direcionamento e alcance das mudanças [...] (Emerick, 2013, p.6).

Na dissertação de mestrado intitulada, *Aprendizagem metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira*, José Rodrigo Paprotzki Veloso (2015) buscou analisar a política de formação para o trabalho e a sua trajetória de dependência em relação ao *Estado Novo*, as implicações da trajetória histórica e política da aprendizagem, bem como o espaço ocupado pelos atores envolvidos. Também destacou a possibilidade de apoiar a análise nos conceitos de conjunturas críticas, trajetória dependente e retornos crescentes (autorreforço). As conjunturas críticas desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro (Veloso, 2015, p. 23). O autor faz uma análise do desenvolvimento da política educacional no Brasil na segunda metade do século XX, em perspectiva comparada com Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos.

Na tese de doutorado, *Rede federal de educação no Brasil: a trajetória de expansão de uma política pública*, Cintia Tavares do Carmo (2016) procura compreender como ocorreu o processo de formulação e implementação da política de educação profissional, científica e tecnológica entre 2004 e 2014. A autora justifica que

a abordagem do Institucionalismo histórico serve de suporte teórico para a compreensão da trajetória percorrida pela educação profissional e seus

desdobramentos no campo das instituições federais de educação profissional (Carmo, 2016, p. 18).

A autora também fez uso de estatística descritiva para subsidiar a análise dos dados coletados, de entrevistas semiestruturadas, dados e relatórios do poder legislativo e dos órgãos de controle, além de discursos do chefe do Poder Executivo.

A análise dessas produções permitiu a visualização da diversidade de abordagens da pesquisa educacional no Brasil, a atualização sobre os temas prioritários e, principalmente, a identificação de como os autores adeptos do Institucionalismo-histórico se apropriaram da discussão e a utilizaram para lançar luz ao debate educacional.

CAPÍTULO 2 - OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA AMÉRICA PORTUGUESA E OS DILEMAS INAUGURAIIS DO ENSINO PÚBLICO (1549 a 1840)

2.1 Introdução

Neste capítulo, são analisadas as primeiras iniciativas de organização da instrução pública na América Portuguesa. Buscaram-se as normas inaugurais relacionadas à oferta da instrução pública para refutar ou confirmar a hipótese do seu subfinanciamento ter sido uma das consequências do processo de colonização lusa, criando padrões institucionais que foram mantidos ao longo do tempo. Os seguintes contextos foram eleitos para orientar a análise histórico-comparativa: 1) chegada dos Jesuítas à colônia em 1549; 2) processo constituinte de 1823 e 3) o processo de produção do ato adicional de 1834. Esses contextos comportam eventos fundadores da história nacional e são geralmente apontados pela historiografia da educação, como marcos determinantes da trajetória dos sistemas de ensino. Segundo a hipótese de pesquisa, há uma trajetória dependente do modelo de financiamento da instrução pública, que criou padrões, comportamentos e mecanismos que têm se repetido e se autorreforçado ao longo do tempo, constituindo-se como obstáculos ao desenvolvimento de um sistema educacional equitativo.

Nessa perspectiva, foi necessário responder às seguintes questões: a quem era destinada a instrução pública? Havia preocupação institucional do governo da colônia lusoamericana durante o processo inicial de colonização? O governo central e as províncias eram responsáveis pela organização e financiamento da instrução pública? O primeiro contexto da história nacional, ao qual é necessário retornar para responder as questões norteadoras do debate proposto neste capítulo, ainda que brevemente, é o das Reformas Pombalinas que, dentre outras consequências, culminou na expulsão dos Jesuítas da colônia americana e demais territórios do Império Português em 1759. O segundo momento de

possibilidades de mudanças foi o contexto de elaboração da Constituição de 1824, após formalizada a Independência do Reino lusoamericano. O terceiro momento geralmente indicado pela literatura como uma potencial conjuntura crítica para a trajetória dos sistemas de ensino, ainda no contexto das disputas que se configuraram na Assembleia Constituinte e Legislativa de 1823, é o de instituição do Ato Adicional de 1834. Conforme prescreve a abordagem histórico-institucionalista, buscou-se identificar em cada um dos contextos mencionados quem são os agentes políticos e os interesses que os impediram ou os estimularam a defender a institucionalização de normas, critérios e condições para a oferta da instrução pública, ou seja, os arranjos político-institucionais negociados naquele período.

2.2 Organização e financiamento da instrução pública na América Portuguesa

A educação elementar ofertada pela Companhia de Jesus nas colônias americanas foi inicialmente voltada para a catequização dos curumins, crianças indígenas, assim chamadas pelos jesuítas e para as quais organizaram um projeto de evangelização e conversão a fé cristã, ensinando-lhes os rudimentos da fé e das letras (Pereira, 2007).

A educação média era destinada aos colonos e a educação superior era voltada para os membros da aristocracia que aderissem ao sacerdócio, os demais, que comporiam os quadros da administração pública, estudariam na Universidade de Coimbra. Desse modo, a educação seguia o compasso das posições a serem ocupadas na estrutura social da colônia: Os índios, aprenderiam os rudimentos da língua e os ofícios; os colonos pertencentes às camadas menos abastadas os rudimentos da escrita, leitura e ofícios; e os colonos abastados, o ensino superior que garantiria a manutenção da estrutura de poder (Azevedo, 1943). A instrução pública, nos seus primórdios, representava a possibilidade de transmissão dos valores civilizatórios dos colonizadores, necessários à adaptação dos colonizados à estrutura social que se formava. Em Portugal o Estado e a Igreja estavam unidos por interesses comuns. Mantinha-se uma

ordenação estamental da sociedade, baseada no direito de sangue, predominando valores senhoriais, baseados na fé, na honra, na posse e no domínio do espaço político.

Os interesses da colonização econômica foram unidos com os interesses da fé missionária. Os Jesuítas, a serviço do papado, reforçaram a centralização institucional e a unidade doutrinária da igreja, lutaram para manter a fé católica quando ela estava sendo contestada na Europa pelo movimento da Reforma Protestante. Esse ideal em defesa da cristandade seria alcançado ao extinguir as diferenças, inserindo a todos no mesmo universo existencial (Hilsdorf, 2003).

A origem das instituições escolares na América Portuguesa é atribuída à obra dos Jesuítas que, logo após sua chegada, em março de 1549, fundaram, em Salvador, a primeira “escola de ler e escrever”. Sua missão era converter os gentios e cuidar da instrução das crianças da Colônia, além de contribuir com a manutenção do monopólio das possessões lusas no além-mar, ameaçadas pela presença dos franceses na costa brasileira, exigindo a necessidade de defesa das fronteiras (Silva & Amorim, 2017). No momento inicial, os Jesuítas ocuparam o aldeamento indígena e, na segunda metade do século XVI, dedicaram-se à abertura de colégios nas principais vilas para os filhos dos colonos, com financiamento proveniente da redizima, tratava-se de uma concessão do rei à igreja, que vinculava dez por cento de toda a arrecadação dos dízimos reais de todas as capitanias da Colônia e seus povoados, à manutenção e sustento dos colégios jesuítas. Posteriormente, os jesuítas desenvolveram forma de autossusentar suas atividades agrícolas e de ensino, chegando a constituir um vasto patrimônio. De acordo com Neto e Maciel (2008), o projeto educacional desenvolvido pelos Jesuítas visava a doutrinação dos índios pela religião cristã e a instituição do hábito do trabalho como princípio fundamental na formação da nova sociedade. Atingia-se desse modo um objetivo econômico e um propósito político, utilizando os índios convertidos contra os ataques das etnias inimigas e, também, dos inimigos externos. Os Jesuítas

exerceram forte influência intelectual em todas as camadas sociais, ao criarem escolas de primeiras letras em praticamente todos os povoados e vilas da Colônia. Essa influência, contudo, foi interrompida a partir do processo reformador do Estado, posto em curso pelo primeiro-ministro português Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal.

Um Alvará Régio de 28 de junho de 1759 iniciou um projeto político-econômico amplo e centralizador que, dentre outras medidas, previa a gratuidade da educação e regulamentou novos métodos de ensino. Na ocasião, deixaram a Colônia americana mais de “500 padres” que se dedicavam à educação (Cury, 2018, p.3) e um legado de “24 colégios e 17 casas de residência” (Azevedo, 1943, p. 37). Segundo Cardoso (2007), a conjuntura de criação de um novo sistema de ensino, inspirado nas obras de António Nunes Ribeiro Sanches (1699-1783) e Luís António Verney (1713-1792) dois expressivos iluministas portugueses, precisa ser compreendida no contexto em que se tentava conciliar a modernização de Portugal e o poder da monarquia absolutista. Verney (1746) publicou o *Verdadeiro Método de Estudar*, obra na qual critica o ensino jesuíta e o responsabiliza “pelo atraso em que se achavam os lusitanos”, propondo um método pedagógico alternativo. O médico Antônio Ribeiro Sanches (1760) também teria contribuído com escritos sobre medicina e saúde pública, instrução e políticas educacionais, pois nas *Cartas Sobre a Educação da Mocidade*, abordou a necessidade de uma reforma educacional em Portugal, defendendo o ensino público e a secularização em detrimento do poder da Igreja (Medeiros, 2018).

Em consequência das reformas Pombalinas criou-se uma estrutura de supervisão em 1759, a qual passou também a funcionar no Brasil. Tornou-se atribuição do vice-rei a “inspeção geral e a nomeação anual de professores para “visitar aulas” e informar a Coroa sobre o estado da instrução. O mesmo alvará que formalizou a expulsão dos Jesuítas impôs, pela primeira vez, uma centralização régia desse tipo de ensino com a criação do cargo de

Director-Geral dos Estudos “[...], responsável por cumprir as disposições legais a ele atribuídas, dentre elas organizar os processos relativos à nomeação e fiscalização dos professores” (Rosa & Gomes, 2014, p.7). O sistema criado durante a reforma perdurou na América Portuguesa até 1834 e em Portugal até 1860. A ação de tomar a cargo do Estado a gestão do ensino não significou mobilizar o aparato administrativo e pedagógico necessário ao seu adequado funcionamento. Foram introduzidas no currículo escolar aulas de grego e hebraico, línguas modernas, ciências matemáticas, físicas e naturais, as quais não faziam parte do programa desenvolvido pelos Jesuítas. Segundo Azevedo (1943) “o plano geral para a educação de aulas régias criava disciplinas isoladas e se contrapunha ao modelo anterior homogêneo dos Jesuítas” (p.51).

Morais e Oliveira (2012) consideram que, entre 1759 e 1771, a partir das reformas pombalinas “criou-se o primeiro sistema público de ensino do Ocidente”, composto por todos os níveis de ensino. A partir daquele contexto, institui-se o subsídio literário, um tipo de taxa educacional, cujas rendas seriam revertidas para o pagamento dos professores e a manutenção de materiais. O subsídio literário foi instituído a partir de 1772, em todos os reinos e domínios portugueses, durante o reinado de D. José I (1750-1777), havendo, contudo, diferenças em cada região, de acordo com o tipo de produção e consumo, mais precisamente sobre o vinho, o vinagre e a aguardente em Portugal e nos Açores; sobre a aguardente e as carnes frescas de corte na América e na África, e sobre a aguardente na Ásia. A taxa educacional deveria ser cobrada pelas câmaras municipais especificamente para o sustento das escolas. Os comerciantes deveriam separar o equivalente a um arratel (aproximadamente 450 gramas) de carne bovina a cada 200 quilos comercializados. Os donos de alambique, uma canada (cerca de um litro) de aguardente da corrida do alambique, e outra canada de um barril de vinho ou vinagre (Monlevade, 2001). Embora o número de aulas régias tenha sido ampliado, assim como a possibilidade de contratação de professores sem a necessidade do concurso, ainda não

foi o suficiente para garantir a reestruturação do ensino (Vale, 2018). A cobrança do subsídio literário não surtiu o efeito esperado em Portugal, tampouco na Colônia lusoamericana (Azevedo, 1943), devido principalmente a fraudes na coleta e malversações, perceptíveis pelo teor das instruções sobre o Subsídio Literário (arrecadação de coletas) de 04 de setembro de 1773 e dos Alvarás de 15 de fevereiro de 1773 e de 16 de dezembro de 1773. A Lei de 6 de novembro de 1772 sobre o Subsídio Literário além de estabelecer a criação de aulas públicas em todos os domínios portugueses, vinculava sua oferta ao contingente populacional e à localização mais estratégica para cada povoação.

A tentativa de instituir o financiamento da escolarização foi realizada no momento em que o governo português estava preocupado com a direção dos seus negócios, quando foi necessário estabelecer alguma unidade entre os povos que habitavam as colônias, consideradas como uma “babel” no século XVIII. A língua portuguesa e os valores da Coroa precisavam ser assimilados, portanto, “a educação não interessava senão como um meio de submissão e de domínio político, que mais facilmente se podia alcançar pela propagação da fé, com a autoridade da igreja e os freios da religião” (Azevedo, 1943, p.37). A cultura da colônia era a da elite e projetou na sociedade americana seus valores e princípios, provocando efeitos na criação de tendências e características das classes dirigentes, na formação da burguesia nacional e no estabelecimento de uma tradição e continuidade, reforçadas pelos quadros formados na Universidade de Coimbra da qual eram oriundos todos os homens graduados do Brasil, naquele período (Azevedo, 1943). Após a chegada da Corte Portuguesa (1808) foram criadas escolas nas vilas e cidades mais importantes da colônia. De acordo com Primitivo Moacyr (1939, p.13), não havia método de ensino comum, nem sistema ou plano efetivamente organizado pelo governo. A circulação de livros era rara e a frequência dos alunos diminuta. Havia, em termos gerais, aulas de iniciativa eclesiástica, os seminários

episcopais e as escolas menores¹⁶ organizadas a partir das Aulas Régias. Das 14 províncias existentes naquele momento, somente nas do Rio de Janeiro, São Paulo, Maranhão, Bahia e Pará havia professores de primeiras letras (cadeiras de ler, escrever e contar).

Durante a vigência do governo imperial, foram realizados intensos debates influenciados pelo movimento realizado na Europa a favor da difusão da educação popular. Desde 1816, D. João, após elevar o Brasil à condição de reino, buscou organizar um sistema de escolas públicas que, a partir de uma unidade de pensamento, pudesse orientar a unidade da nação para tanto foi solicitado a Francisco Borja Garção Stockler, Tenente General português, que elaborasse um plano, do qual transcreve-se a seguir o Artigo 1º:

Artigo 1º - A Instrução pública no Reino do Brazil será dividida em quatro graus distintos:[1] ensino elementar; [2]institutos; [3]Liceus; [4] Academias , a fim de que todos os habitantes das suas diversas Províncias, ou Capitánias possam facilmente adquirir os conhecimentos precisos para o perfeito desempenho de seus deveres; para a inteira fruição de seus direitos; pra o uso mais conveniente de seus talentos no exercício de seus ofícios, profissões, ou empregos; e para a mais prudente administração de seus haveres e propriedades (Fernandes, R.,1998, p.156).

Segundo Fernandes, R. (1998), o projeto apresentado pelo Tenente General, a pedido do Ministro Antônio de Araújo, foi inspirado nas doutrinas educacionais da Revolução Francesa de 1789 e já havia sido apresentado à Academia Real de Ciências em 1799, em Portugal. O projeto, ajustado à realidade do Reino do Brazil, propunha a criação de um *Systema da publica instrucção*. Conforme ressalta Guizzotti (1996), a característica do projeto não agradara a sociedade dos trópicos porque estimulava o livre pensamento e deixava

¹⁶ Diz respeito às instituições que ofereciam as cadeiras de gramática latina, língua grega, retórica e filosofia (estudos menores – equivalente ao ensino “secundário”).

escapar o seu caráter excessivamente liberal, o que poderia resultar na formação de uma massa letrada e um sistema ainda não visto em Portugal, contrariando os interesses da Coroa. O erário também não tinha condições de implementar uma proposta tão ampla em razão dos exorbitantes gastos da Corte, razões pelas quais o plano foi abandonado.

2.3 O contexto político do processo constituinte de 1823 e a Constituição de 1824.

Entre a elite que apoiava a Monarquia não havia consensos quanto à organização do Estado. No interior de cada grupo, liberais ou conservadores, havia uma quase que inconciliável heterogeneidade de ideias, de modo que, houve várias disputas pela forma de organização do poder. As tensões entre reinóis e nativos, entre conservadores e liberais, resultavam, naquele contexto, do fato das *Cortes Portuguesas* quererem devolver ao Brasil o sistema colonial (Fausto, 2010). As *Cortes de Lisboa*¹⁷, em nome da “Vontade Geral” exigiam o retorno da família real, posto que “sua transmigração abaterá consideravelmente o reino reduzido à condição da mais ignóbil e desamparada Colônia” (Diário Geral, 1820). D. João VI atendeu a essa exigência, mantendo, contudo, o Império do Brasil sob a tutela da dinastia hereditária de Bragança, em 1822. A resposta aos conflitos políticos seria a constitucionalização da Monarquia, todavia, a constituição representaria menos a independência e emancipação do que a garantia de continuidade do Império, mesmo diante da declaração da soberania do país e da cidadania brasileira. As eleições para a Assembleia Constituinte já estavam previstas meses antes do processo que culminou na Independência do

¹⁷ As *Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa* eram uma organização política equivalente ao parlamento. A Revolução Liberal iniciada na cidade do Porto, em 24 de agosto de 1820, acarretou consequências tanto para Portugal quanto para o Brasil, visto que se exigia o retorno da Corte portuguesa para a Metrópole e a convocação das Cortes Constituintes (1821-1822), de modo a resguardar a autoridade régia e garantir os direitos dos portugueses. Foram eleitas Cortes Extraordinárias Constituintes em Portugal, Brasil e África, ainda sob a pressão da Revolução, entretanto fracassou a tentativa de elaborar uma constituição luso-brasileira em 1822 (Lopes, 2012, p.28).

Brasil, em 7 de setembro de 1822. A assembleia foi convocada em 03 de junho daquele ano, sendo os trabalhos iniciados somente em abril de 1823 e embora tenha havido pressão das províncias o processo foi tutelado pelo poder central.

De acordo com Deiró (2006), a maioria dos liberais (radicais) defensores da Independência como fator de ruptura com o governo português foram presos ou exilados, sobrando para participar do processo constituinte, subsequente à Proclamação da Independência, os chamados liberais moderados. Houve uma limpeza política visando atingir os antagonistas do regime, fossem esses portugueses ou lusoamericanos. A Assembleia foi instituída em torno do consenso sobre o estabelecimento da Monarquia Constitucional, a qual seria capaz de garantir direitos individuais e estabelecer limites ao poder do monarca, o que ressaltou ainda mais as tensões entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Ao se analisar o Diário da Assembleia-Geral Legislativa e Constituinte (Anais da Assembleia-Geral Legislativa e Constituinte, 1823, vol. 1,2,3,4,5), constata-se que ambos os poderes desconsideraram as fronteiras de suas competências. As disputas entre a Assembleia¹⁸ e o Executivo, somadas às rivalidades de nacionalidade, aumentaram as tensões que, por sua vez, insuflaram a ideia de desacato ao Imperador. De acordo com Homem de Mello (1863, p.8) “A monarquia absolutista não era uma instituição aberta a afrontas como aquelas” e os poderes eram inaptos para a prática dos rituais democráticos constitucionais. Os discursos dos constituintes permitem perceber que havia um horror à democracia não só entre os mais

¹⁸ Das 18 províncias existentes, somente 14 elegeram representantes. O voto foi restrito a homens livres com mais de 20 anos, nascidos no Brasil ou naturalizados. A composição social dos votantes era representativa de uma minoria. As reuniões preparatórias para a abertura da Assembleia-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil iniciaram-se no Rio de Janeiro em 17 de abril de 1823 e sua primeira função foi elaborar o seu próprio regimento. Dentre os eleitos havia militares, senhores de engenho, altos funcionários públicos, membros do clero, magistrados, médicos. Na composição da Assembleia entraram as pessoas das classes sociais mais elevadas da sociedade da época. Embora tenham sido eleitos 90 deputados, apenas 52 participaram da primeira reunião de abertura dos trabalhos.

conservadores, como também entre os mais radicais, que insistiam em falar em nome do povo (Costa,1999).

No dia 15 de setembro de 1823 iniciou-se a discussão sobre o projeto da Constituição. Os deputados constituintes acreditavam defender os grandes princípios das liberdades constitucionais, proclamando e consagrando as novas conquistas do sistema representativo: “ a liberdade pessoal, a igualdade perante a lei, a publicidade do processo, a abolição do fisco e da infâmia das penas, a liberdade religiosa, a liberdade de imprensa e de indústria, a garantia da propriedade privada, o julgamento pelo júri” (Homem de Melo, 1863, p.9). O processo foi marcado pela oposição entre os liberais e os conservadores. Os liberais exigiam maior autonomia para as províncias (federalismo) e a limitação do poder do monarca, enquanto que os conservadores defendiam a centralização política. O Partido Português pretendia um Poder Executivo forte e estava representado pela burguesia comercial portuguesa, funcionários civis e militares da administração pública. As inconciliáveis disputas de poder entre Legislativo e Executivo levaram o Imperador a dissolver a assembleia constituinte e em seguida, a nomear 10 membros do Conselho de Estado¹⁹ para elaborar o novo projeto de Constituição, no qual foram mantidos alguns dos dispositivos constantes no anteprojeto rejeitado, a mudança principal dizia respeito ao poder moderador. Nessa concepção de modelo quadripartite o rei não

¹⁹ O conselho era formado por nobres de confiança do Imperador, agraciados com títulos nobiliários. Estes não eram hereditários, de modo que o império tinha sua nobreza, mas não se constituiu no Brasil uma “Aristocracia de sangue” (Fausto, 2010). O Conselho era composto por até 10 conselheiros vitalícios com idade mínima de 40 anos, cuja renda não poderia ser inferior a 800 mil reis, pessoas de notório saber e virtudes, responsáveis por aconselhar o imperador em negócios graves e medidas gerais de administração. Para exercer a função de conselheiro era necessário atender aos mesmos requisitos que os senadores (Brasil, Constituição Imperial, 1824, Art. 45). Foram nomeados: João Severino Maciel da Costa (Marquês de Queluz), Luiz José de Carvalho e Mello (Visconde de Cachoeiras), Clemente Ferreira França (Marquês de Nazaré), Mariano José Pereira da Fonseca (Marques de Maricá), João Gomes da Silveira Mendonça (Conde de Fanado), Francisco Villela Barbosa (Marques de Paranaguá), José Egydio Alvares de Almeida (Barão de Santo Amaro), Antônio Luiz Pereira da Cunha (Marques de Inhambupe), Manuel Jacinto Nogueira da Gama (Marquês de Baependi) e José Joaquim Carneiro de Campos (Marques de Caravelas).

interviria na administração do dia a dia e teria o papel de moderar as disputas mais sérias e gerais, interpretando a vontade e o interesse nacional. Segundo Fausto (2010).

A ideia de um Poder Moderador provinha do escritor francês Benjamin Constant, cujos livros eram lidos por D. Pedro e muitos políticos da Época. Benjamin Constant defendia a separação entre o Poder Executivo, cujas atribuições caberiam aos ministros do rei, e o poder propriamente imperial, chamado de neutro ou moderador (p. 82).

Contudo, ao contrário da concepção filosófica, o poder Moderador, no Brasil, não foi necessariamente separado do Executivo, pois contribuiu para concentrar ainda mais atribuições nas mãos do Imperador. É possível afirmar que a vontade e o interesse nacional era pois os do próprio monarca ou quando muito do grupo que o apoiava e ao mesmo tempo pressionava.

O Decreto Imperial, de 12 de novembro de 1823, formalizou a dissolução da constituinte como resposta à oposição que se firmara contra o Executivo Imperial no interior da Assembleia Constituinte. Segundo Guizzotti (1996), o empenho de D. Pedro I era responder às demandas do movimento liberal português, que ameaçava o seu direito à sucessão ao trono. Alguns deputados foram presos e outros deportados. Esse primeiro momento da formação das instituições que regulariam a institucionalidade nacional foi determinante de uma série de instabilidades futuras, enfrentadas pelo governo monárquico. Além de criar uma tendência autoritária que irá se repetir em diferentes fases da história política brasileira, opondo, em determinadas circunstâncias, liberais e conservadores, Executivo e Legislativo. A nova proposta de Constituição fôra uma tentativa de conciliar os princípios do liberalismo, a manutenção da estrutura socioeconômica escravocrata e a organização política do Estado monárquico que emergira da Independência e buscava a estabilidade do regime.

A Constituição de 1824, em nome da Santíssima Trindade, estabeleceu a composição do “Império do Brasil”, a organização do seu território, a forma de governo, a religião oficial do novo Estado e afirmou a manutenção da dinastia de Bragança no comando do Estado Unitário. Desse modo, o Império passou formalmente a ser constituído pela associação política de todos os cidadãos brasileiros e a expressar sua independência. Formado pelas províncias, que poderiam ser divididas de acordo com a conveniência do Estado. Instalou-se um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo, chefiado por *Dom Pedro I do Brasil* (D. Pedro IV de Portugal).

Em que pese aos direitos de cidadania, o texto constitucional, de acordo com o art. 6º, inclui os ingênuos²⁰ e libertos²¹ nascidos no Brasil, os filhos de pai brasileiro, os ilegítimos de mãe brasileira nascidos no exterior que fixassem domicílio no Império e os filhos de pai brasileiro a serviço em país estrangeiro, ainda que não se estabelecessem no Brasil. Além de todos os nascidos em Portugal e suas possessões, os quais sendo residentes em solo brasileiro, por ocasião da Independência a ela aderissem. Aos cidadãos seria assegurada a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, tendo por base a liberdade, a segurança individual, a propriedade e a instrução primária gratuita (Brasil, Constituição do Império do Brasil, 1824, Art. 35).

A “Constituição instituiu uma organização “quadripartite” de poderes: Legislativo, Executivo, Judicial e Moderador²², este último supostamente manteria o equilíbrio entre os

²⁰ De acordo com a Lei 2.040 de 28 de setembro de 1871 (“Lei do Ventre Livre” ou “Lei Rio Branco”), assim foi definido o “filho livre da mulher escrava”.

²¹ Indivíduos que de algum modo conseguiram uma carta de alforria, tratava-se de um documento por meio do qual o proprietário prescindia dos seus direitos de propriedade. O indivíduo liberto por esse dispositivo era habitualmente chamado de negro forro. Havia três formas de se conseguir a alforria, a concedida voluntariamente pelo senhor, a que exigia pagamento pecuniário ou em troca de serviços (os indivíduos eram liberados para realizarem tarefas para outros senhores ou para comercializarem algum excedente, as mulheres para se prostituírem, por exemplo).

²² Papel exercido atualmente do Supremo Tribunal Federal, maior hierarquia do poder judiciário.

demais, quando na verdade concede ao Imperador a possibilidade de interferir nos demais poderes sem contudo, ser acusado de ferir sua autonomia (Brasil, Constituição do Império do Brasil, 1824, Art. 9º). Os poderes políticos no Império seriam exercidos pelo Imperador e pela Assembleia Geral, bicameral, composta por Senadores e Deputados. Os Senadores podiam acumular a função de Ministros e Conselheiros de Estado. A eleição para o senado era vitalícia, cada província elegia uma lista tríplice a partir da qual o Imperador indicava um senador.

As províncias seriam governadas por presidentes que, por sua vez, estavam subordinados ao chefe do Poder Executivo, o Imperador. Nas cidades e vilas, o governo competia às câmaras, compostas por vereadores eleitos, cujas atribuições deveriam ser definidas por “lei complementar” (Constituição Imperial do Brasil de 1824, Art. 167 e 169). Embora houvesse uma organização político-administrativa em âmbito local, nas províncias e distritos, as resoluções lá elaboradas pelos Conselhos Gerais das Provinciais deveriam ser aprovadas pela Assembleia Geral (Câmara e Senado) ou pelo Imperador, e os negócios das Câmaras distritais, no Conselho Geral da Província. O Presidente da Província governava em nome do Imperador e, geralmente, não pertencia à província governada, enquanto o presidente do conselho, este era oriundo da província e deveria assumir atribuições tais como:

promover a educação da mocidade, propor obras novas e conserto de antigas, agenciar a catequização dos índios, cuidar do bom tratamento dos escravos, formar censo e estatística, fomentar a agricultura, comércio, indústria, artes e a salubridade em geral, decisões com implicações sociais, políticas e econômicas (Fernandes, R.S., 2013, p. 06).

O texto constitucional de 1824, em seu Artigo 81 define que aos conselhos gerais das províncias caberia “[...] discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias; formando projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências”,

contudo, a prioridade desses negócios era também julgada pela Assembleia Geral, vinculada diretamente ao poder central, de modo que as províncias não detinham efetivamente autonomia.

2.3.1 A instrução pública na constituinte de 1823

O processo legislativo pode contribuir com a compreensão de determinados debates, devidamente situados em seu tempo, respeitando as condições materiais e subjetivas que os sujeitos históricos detinham para engendrar mudanças.

De acordo com Dolhnikoff (2005, p.81), “desde o século XIX, o Parlamento funcionou como espaço decisivo de negociação e confronto entre setores distintos da elite brasileira”. A estabilidade do arranjo institucional só poderia ser alcançada mediante a conciliação entre a busca pelo fortalecimento do governo central e a autonomia pretendida pelas elites provinciais. A efetiva participação dessas elites na organização do Estado nacional foi condição para estabelecer a unidade, evitando tendências que fragmentassem a antiga Colônia em diversos países. Isso implicava a construção de um arranjo institucional que às províncias garantissem sua autonomia administrativa e, ao mesmo tempo, pudessem garantir sua participação no governo central, pois com a representatividade na Câmara dos Deputados podiam defender seus interesses específicos e influenciar a política nacional.

Nessa perspectiva, segundo Guizzotti (1996), a Assembleia Nacional e Geral Constituinte de 1823²³ pode ser considerada um observatório privilegiado dos problemas e das concepções sociopolíticas do Brasil, pois foi a primeira tentativa de se criar instituições

²³ A assembleia constituinte teve a duração de 6 meses e 9 dias, foi iniciada no dia 03 de maio e funcionou até os trabalhos serem finalizados com sua dissolução em 12 de novembro de 1823. Dentre os constituintes havia clérigos, matemáticos, médicos ex-presos políticos, quase todos formados na Europa. Vários deles ocuparam cargos nas províncias, no Poder Executivo ou no Judiciário.

genuinamente nacionais. Todas as proposições, o estilo e o conteúdo dos discursos foram reveladores das orientações políticas e culturais que delinearão a organização jurídico-política do país após a independência, colocando em oposição o Partido liberal e o Partido português. Nesse sentido, como forma de identificar as concepções que orientavam os interesses e preocupação dos agentes políticos foram selecionados e transcritos trechos de algumas sessões legislativas em que os deputados da Constituinte de 1823 se dedicaram a discutir o tema da instrução pública. Desse modo, foi possível uma aproximação da mentalidade que orientava os agentes políticos quando da criação das primeiras instituições que deram origem ao Estado brasileiro, dos problemas originários dessa sociedade e, principalmente, das divergências quanto à oferta e manutenção da instrução pública.

A sessão de abertura da Assembleia Legislativa e Constituinte, em 3 de maio de 1823, foi presidida pelo *Bispo Capelão-Mor* (José Caetano da Silva Coutinho)²⁴. O Imperador, D. Pedro I, esteve presente e em seu discurso explicitou as iniciativas do governo central sobre a instrução pública:

Tenho promovido estudos públicos, quanto é possível, **porém necessita-se para isto de uma legislação particular**. Fez-se o seguinte: comprou-se para engrandecimento da biblioteca pública uma grande coleção de livros dos de melhor escolha; aumentou-se o número das escolas e algum tanto o ordenado de seus mestres, permitindo-se além disto haver um sem-número delas particulares: conhecendo a vantagem do ensino

²⁴Deputado e Senador do Império pelo Rio de Janeiro, de nacionalidade portuguesa e cidadania brasileira. Foi arcebispo na Índia e posteriormente foi consagrado, em Lisboa, bispo da diocese de São Sebastião do no Rio de Janeiro em 1807.

mútuo também fiz abrir uma escola pelo método lancasteriano (Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1823, Vol. 1, p.15, 1874) ²⁵.

Essa foi a sessão mais significativa para o tema, além da nomeação dos membros²⁶ da Comissão de Instrução Pública na sessão de 12 de maio de 1823. Na sessão do dia 27, o debate que animava os deputados era a crise política nas províncias e os rumos do desenho constitucional, pois temiam movimentos de insurreição diante das suspeitas de que o poder do Imperador se faria absoluto e que a constituição, pactuada para acalmar os ânimos, seria na verdade uma imposição. Apenas o deputado José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada²⁷, da província de São Paulo, fez uma fala relacionada à instrução pública, identificando sua fragilidade como um dos males que agravavam a insatisfação das províncias com o governo central (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol.1, p. 129, 1874).

A Comissão de Instrução Pública da Assembleia Constituinte, em resposta ao pedido do Imperador na sessão de 3 de maio solicitou levantamento em todas as províncias para subsidiar uma proposta de Plano Geral para a educação.

Na sessão do dia 4 de junho de 1823, o deputado *Belchior Pinheiro de Oliveira*²⁸, da província de Minas Gerais, leu a proposta feita pela Comissão de Instrução Pública que indicava os meios de estimular os gênios brasileiros a formar um tratado completo de

²⁵ Optou-se pela transcrição de trechos originais das falas, adequando a grafia das palavras para o vernáculo do português brasileiro contemporâneo.

²⁶ As comissões em geral foram compostas por 5 membros. Os membros da Comissão de Instrução pública foram os seguintes deputados: 1) Pedro José da Costa Barros (Ceará); 2) João Antônio Rodrigues de Carvalho (Ceará); 3) Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (São Paulo), 4) Manoel Caetano de Almeida Albuquerque (Pernambuco) e 5) Caetano Maria Lopes Gama (Alagoas) (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, p.19).

²⁷ Nascido no Brasil, estudou direito na Universidade de Coimbra. Foi deputado, Ouvidor, Desembargador, Ministro do Supremo Tribunal de Justiça.

²⁸ Padre e deputado.

educação. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva²⁹, da província de São Paulo, requereu a declaração de urgência da matéria e foi apoiado. Fez-se a leitura da proposta e determinou-se que o texto voltasse à comissão para ser redigido em forma de decreto e ser submetido novamente à discussão (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol. 2, p. 11). Na sessão de 17 de junho, o Relator da Comissão de Instrução Pública, deputado Belchior Pinheiro de Oliveira, apresentou o projeto de decreto. No entanto, o projeto novamente recebeu várias emendas, quanto à forma de apresentar o tratado, quanto ao tipo de prêmio que deveria ser concedido, quanto à composição da comissão julgadora e quanto à nacionalidade dos participantes. Na sessão de 31 de julho, quando o projeto foi novamente discutido, o deputado José Joaquim Carneiro Campos³⁰, da província da Bahia, questionou sua adequação às circunstâncias. Em sua opinião ele só poderia ser adequadamente elaborado quando se tivesse clareza dos fundamentos da Constituição: “Estabelecidos os princípios da moral pública e da liberdade política da nação, nós devemos tratar de fazer educar cidadãos verdadeiramente livres e capazes de sustentar o sistema representativo” (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, vol. 3, p. 142). O deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrade Machado e Silva argumentou que o sistema de educação do Brasil era imperfeito e defeituoso e não poderiam definir naquele momento os princípios gerais de moralidade que orientariam a educação, pois “[...]’s doutrinas ou princípios gerais que se estão estabelecendo agora, podem ser muito imperfeitos [...] porque são muito imperfeitos os legisladores” (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol.3, p. 142-143, 1874). Naquela sessão, Luís José de

²⁹ Nascido no Brasil, Irmão dos deputados José Bonifácio e Martim Francisco, também cursou leis e filosofia na Universidade de Coimbra. Foi deputado, juiz de fora, Ouvidor e Ministro do Império.

³⁰ Nascido no Brasil, formado na Universidade de Coimbra em Teologia e Direito. Foi diplomata, professor, Ministro das relações Exteriores, da Justiça, dos negócios do Império do Brasil. Em Portugal foi oficial da Secretaria da Fazenda.

Carvalho e Mello³¹, da província da Bahia, defendeu que a criação de um sistema de educação no Brasil onde havia *um desleixo indesculpável* e pouco cuidado com a instrução pública, produziria a moralidade necessária para formar *dignos cidadãos de um estado livre* (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, vol. 3, p.144, 1874). Na sessão de 12 de agosto de 1823, além de retomarem o debate sobre a necessidade de se estabelecer um sistema de instrução pública e de um plano teórico-prático, completo, capaz de orientar a educação da mocidade de ambos os sexos, os deputados também fizeram um diagnóstico da instrução em suas províncias, denunciando a precarização do sistema de ensino. O deputado Pedro José da Costa Barros³² denunciou o problema da instrução pública na província do Ceará:

A minha província [...] há quatro anos que não tem um só mestre de latim; não é porque haja falta de mestres, mas porque não corresponde o pagamento; é ele tão mesquinho que ninguém se afeita a ser mestre de gramática latina, nem mesmo de primeiras letras (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol. 4, p.71, 1874).

O deputado questionou a falta de investimento na instrução pública numa Vila onde havia um suntuoso e diversificado comércio (de algodão, couro e sola): “Como poderia não ter meios de pagar bem a um mestre, havendo para isso o subsídio literário? [...] é de presumir que se dê diferente aplicação”(Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol. 4, p. 71, 1874). O deputado Diogo Duarte da Silva³³ da província de Santa Catarina, também registrou a ausência de cadeira pública de primeiras letras. Segundo ele, ninguém queria ocupar a vaga de gramática latina em razão dos baixos ordenados, embora o subsídio literário de sua província *sobejamente* chegasse para essa despesa. O deputado alegou que nenhuma província do

³¹ Nascido no Brasil, formado em Direito na Universidade de Coimbra. Deputado constituinte. Foi Ministro do superior tribunal militar e das relações exterior e ministro e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros.

³²Foi deputado nas Cortes de Lisboa, Presidente da Província do Ceará (1824 a 1825) e do Maranhão (1825 a 1828).

³³Português. Defendeu a independência do Brasil. Conselheiro Geral da Província de Santa Catarina.

Império podia com mais razão do que a sua *queixar-se deste abandono; seria até criminoso se guardasse silêncio em semelhante discussão e não levantasse a voz [...] (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, vol. 4, p. 72, 1874)*. O deputado José de Souza e Mello, da província de Alagoas defendeu que as províncias sem condições de sustentar os estabelecimentos educacionais, a partir do subsídio literário, utilizassem-se da Caixa Geral quando a parcial não bastasse, ou seja, o Governo Central deveria estabelecer algum tipo de complementação para colaborar com o desenvolvimento da Instrução Pública, enquanto não se concluía o Plano Geral que, provavelmente, apontaria uma **solução para as dificuldades de recursos** (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol.4, p. 72, 1874, *grifos nossos*). O deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrade Machado e Silva, chamou atenção para o fato de não haver solução fácil quanto à oferta da instrução pública e questionou se o Governo Central sustentaria professores para atender a todas as vilas de todas as províncias. Seria necessária alta soma, por isso não deveriam decretar nada sobre o tema sem antes conhecer a situação financeira da nação. Na sessão do dia 23 de setembro de 1823 um tema que chamou a atenção foi a discussão sobre a diversidade social do Brasil e os aspectos que faziam de um habitante do território um cidadão. O debate que encerrava o ideário oitocentista, girava em torno dos termos da epígrafe da Constituição para decidir sobre qual expressão seria mais adequada: “membros da sociedade do Império do Brasil? ou cidadãos do Império do Brasil?”

O deputado Nicolau Pereira de Campos Vergueiro³⁴, da província de São Paulo, proponente da emenda, levantava dúvidas sobre a atribuição de cidadania aos membros do Império. O deputado Francisco Jê Acayaba de Montezuma³⁵, por sua vez, articulava a

³⁴ De nacionalidade portuguesa e cidadania brasileira. Foi o primeiro cafeicultor a inserir mão de obra livre no Brasil, trazendo imigrantes europeus para as suas fazendas de café. Foi deputado por São Paulo e senador pelo Rio de Janeiro. Advogado ocupou vários outros cargos da administração imperial.

³⁵ “Político e advogado brasileiro nascido em Salvador, BA, pioneiro na defesa, no Senado do império, da emancipação dos escravizados e um dos fundadores da Ordem dos Advogados do Brasil (1843).

seguinte síntese da reflexão: “ser brasileiro é ser membro da sociedade brasílica: portanto todo brasileiro é cidadão brasileiro. Convém sim dar a uns mais direitos e mais deveres do que aos outros; e eis aqui cidadãos ativos e passivos” (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol. 5, p.166, 1874). O deputado Antônio Ferreira França, ressaltava que não poderiam deixar de diferenciar brasileiro de cidadão brasileiro: o primeiro era quem nascia no território; o segundo, além de nascido no território, tem direitos civis garantidos. Diante da heterogeneidade da população, essa distinção seria necessária.

[...]os filhos dos negros, crioulos cativos, são nascidos no território do Brasil, todavia não são cidadão brasileiros. [...] Os índios que vivem nos bosques são brasileiros, contudo, não são cidadãos brasileiros, enquanto não abraçam a nossa civilização. Convém fazer esta diferença por ser heterogênea a nossa população (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol, 5, p. 166, 1874).

A moral universal fazia-os concluir que nascidos no mesmo território que os demais brasileiros, os índios, embora não aceitassem a autoridade do Imperador e vivessem em guerra com os brancos poderiam vir a ser seus compatriotas. A mesma moral, entretanto, não se aplicava aos negros, que não foram incluídos na classe de cidadãos, membros da mesma comunhão política. De acordo com o deputado Montezuma “não eram brasileiros no sentido próprio, técnico das disposições políticas”. Eram considerados um bem, propriedade a ser adquirida e comercializada. Assim, a lei os tratava e os reconhecia (Anais da Assembleia Constituinte, 1823, Vol., 5, p. 166, 1874). A moral do século XIX, tantas vezes evocada nas sessões da Assembleia, foi responsável por abrir caminho para a construção da igualdade

Filho de um comandante português e de uma mestiça, estudou na Universidade de Coimbra e diplomou-se em leis (1821). No período da luta pela independência, adotou o nome de *Francisco Jê Acayaba Montezuma*, sobrenomes de origem africana, tupi e asteca. De volta à Bahia fundou a sociedade secreta *Jardineiros*, defensora do *movimento constitucionalista*. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/1o-diplomata-negro-francisco-gomes-brandao-o-francisco-montezuma-visconde-de-jequitinhonha/> [Acesso em/2020/06/18].

concebida pelo liberalismo. Recuperar essa concepção de igualdade orienta a análise do desenvolvimento dos direitos fundamentais no Brasil. O que esperar de instituições forjadas a partir de um pensamento que hierarquiza os grupos sociais em razão do seu pertencimento étnico? O ensino público, nesses termos, é uma das dimensões sobre a qual confluem outras formas de exclusão. Pensado, inicialmente, como uma forma de ajustamento moral deveria estimular um ideal de pertencimento no qual não cabiam índios e negros. Em termos gerais, os problemas reportados pelos deputados representavam os diagnósticos existentes em todas as províncias. As falas transcritas e com as quais foi proposto um diálogo são suficientes para demonstrar as concepções que circulavam e povoavam o imaginário referente à instrução pública. A ideia do Plano Geral se perdeu ao longo dos sete meses de debates até a destituição dos constituintes pelo Imperador.

2.4 O Ato Adicional de 1834, a Lei de interpretação do ato de 1840 e a descentralização

Em 1832, o Ministro e Secretário do Império, Nicolau de Campos Vergueiro, sobre a situação da instrução pública, destacava a necessidade de reorganizar as cadeiras dos estudos menores no Rio de Janeiro para que fossem mais bem dirigidas e fiscalizadas. Na percepção do Ministro havia a necessidade de o governo autorizar despesas para construção de prédios ou para o seu aluguel, de modo a juntar todas as cadeiras em um único local. Em seu relatório, o Ministro ressaltava que as cadeiras de primeiras letras não estavam todas preenchidas por falta de candidatos. De acordo com a avaliação do Ministro, os métodos do ensino mútuo³⁶ não tinham bons resultados no Brasil como em outros países, principalmente em razão da estrutura física das escolas, incompatível com as exigências do método. Outro aspecto destacado no relatório, era o baixo ordenado para alguns professores das cadeiras de primeiras letras. Para mitigar o problema, o Ministro sugere como alternativa pagar uma gratificação ao professor em função do aluno que se mantivesse frequente na maior parte do ano, o que supunha motivar o professor diante da melhora de sua remuneração (Brasil, Relatório do Ministro do Império de 1832, p. 14)³⁷.

³⁶ Na historiografia ficou conhecido como Método de Ensino Mútuo, Método Monitorial, Método Inglês de Ensino, Método de Lancaster, Método Lancasteriano de Ensino e também como Sistema de Madras. O *quaker* inglês Joseph Lancaster (1778-1838), identificado com o trabalho pedagógico realizado em Madras, na Índia, pelo pastor anglicano Andrew Bell (1753-1832), e com os ideais reformadores do jurista inglês Jéremy Bentham (1748-1792), autor do *Panóptico*, estabeleceu em 1798, uma escola para filhos da classe trabalhadora, também utilizando monitores para o encaminhamento das atividades pedagógicas. O método consistiu no uso constante da repetição e na memorização, acreditava que esse processo inibia a preguiça, a ociosidade, e aumentava o desejo pela quietude. O objetivo não era alcançar a “originalidade ou elucubração intelectual” na atividade pedagógica mas disciplinarização mental e física. O monitor deveria atuar no sentido de incentivar a autonomia dos alunos, os quais deveria a partir de suas trocas corrigirem uns os erros dos outros. Os monitores também eram os responsáveis pela organização geral da escola, da limpeza e, fundamentalmente, da manutenção da ordem (Neves, 2003). Disponível em: https://histedbrantigo.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_metodo_lancaster.htm [Acesso em: 2021/06/20].

³⁷ Disponível em: <http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1832_00001.pdf>. Acesso em: 2021/08/17].

Em 1833, o então Ministro e Secretário do Império, Antônio Pinto Chicharro da Gama, no relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa, não distoava do seu antecessor. Informava que os sistemas administrativos e repartições públicas eram mal organizadas, o que dificultava o levantamento de informações. O Ministro sugeria que fosse criada a figura de um Inspector de Estudos, ao menos na Capital do Império,

“para o bem do serviço público: É impraticável que, em um país nascente, onde tudo está ainda por criar, e com o mau sistema de administração que herdamos, o Ministro possa presidir a exames, fiscalizar escolas, e descer a outras minuciosidades”
(Relatório do Ministro Imperial, 1833, p.10)

Naquela ocasião, o Ministro declarava que as municipalidades, embora realizassem alguma fiscalização, não tinham condições de fazê-lo fora das grandes cidades e não detinham a aptidão necessária para realizar tal atividade. Também registrava que o ensino, tanto o superior quanto o elementar, não correspondia às expectativas, demonstrando problemas de várias ordens.

Administrativamente, havia obstáculos tais como a rotatividade dos presidentes das províncias, o que gerava a multiplicidade de atos legais. Tomava a cena pública a preocupação com a estratégia capaz de expandir a educação elementar, sem altos gastos governamentais e sem retirar dos trabalhadores o tempo a ser empregado no trabalho produtivo. Em razão dos conflitos políticos desencadeados pelo processo constitucional, a Lei nº. 16, de 12 de agosto de 1834, instituiu o Ato Adicional que alterou a Constituição de 1824. Foram acrescentados elementos típicos de um arranjo político federalista à institucionalidade monárquica brasileira, por meio de uma nova divisão de competências entre o centro e as províncias. O arranjo político do Império foi redesenhado. O Ato Adicional conferiu maior autonomia administrativa e tributária ao poder local, ao passo que limitou uma efetiva

regionalização do poder político, diminuindo o poder decisório das municipalidades em favor dos órgãos deliberativos provinciais (Brasil, 2003). O debate acerca da descentralização era o fundamento das reformas políticas, pautadas no federalismo cooperativo. Várias rebeliões³⁸ durante o Império tinham como bandeira o federalismo. Desde 1820 Pernambuco e Rio Grande do Sul eram províncias que reafirmavam a posição contra a centralização do poder político e financeiro imposto pelas Cortes portuguesas. Em 14 de outubro de 1831, a Câmara dos Deputados da Assembleia Geral chegou a aprovar projeto de reforma constitucional, estabelecendo uma Monarquia Federativa e a divisão das rendas públicas entre nacionais e provinciais, entretanto esses projetos foram vetados pelo Senado. Foi o Ato Adicional de 1834 que, retomando aquelas ideias produziu uma espécie de semifederalismo, adiando o fim do regime monárquico. Até aquele momento a única fonte de financiamento da instrução pública ainda era o subsídio literário. O Ato Adicional excluiu os Conselhos Gerais das Províncias e os substituiu pelas Assembleias Legislativas Provinciais, o que significou estabelecer competências concorrentes entre as províncias e o governo central. As províncias poderiam legislar sobre economia, justiça e educação, fixar e fiscalizar as despesas. Foi introduzida a discriminação das rendas e divisão dos poderes tributários. A partir de 1834, cada província pôde optar em manter ou não o subsídio literário. O Ato Adicional de 1834 foi o marco que desencadeou uma vasta discussão entre políticos, administradores, professores e intelectuais, e, ainda, mobiliza diferentes posicionamentos na contemporaneidade entre os estudiosos da História da Educação, que atribuem à descentralização, tão desejada por alguns

³⁸ A Confederação do Equador (1824), movimento revolucionário republicano e separatista realizado em Recife, organizado em reação ao centralismo do Imperador Pedro I, mesmo depois da independência por influência das Cortes Portuguesa, queria-se reestabelecer a colônia, com pequenas mudanças quanto à sua autonomia. A Sabinada (1837/1938), ocorreu na Bahia e foi um movimento que propunha a criação da República da Bahia até que o príncipe herdeiro D. Pedro II, alcançasse a maioria. A Farrroupilha (1835/1845) como ficou conhecida a Guerra dos Farrapos ocorrida na província de São Pedro do Rio Grande do Sul, tanto quanto a Sabinada foi uma Revolução influenciada pelo Partido Liberal, inspirada na independência do Uruguai e nas províncias independentes da Argentina e fundou a República Rio Grandense (Costa, 2010).

dos atores políticos da época, a trajetória de insucesso e subfinanciamento do que se constitui como ensino primário.

2.5 Considerações Finais

O reconhecimento da educação como um direito, no Brasil, advém de longos e exaustivos debates que perpassaram quase dois séculos. Embora esse direito tenha sido reconhecido na Constituição de 1824, sua concretização não foi vinculada a nenhuma esfera de governo ou a um ente específico na hierarquia da Administração Pública. Uma vez que nem todos os agentes públicos estavam convencidos de suas obrigações, a responsabilidade pela oferta pública do ensino foi sendo refutada, ora pelos representantes do poder central ora pelos representantes do poder local. Seria necessário ainda um longo aprendizado institucional para que a formação elementar da população fosse compreendida como um direito inalienável.

A análise dos Anais da Assembleia Legislativa e Constituinte de 1823, primeiro contrato social elaborado em terras brasileiras, permitiu a verificação do tom dos discursos dos agentes políticos do legislativo imperial. Os atores políticos demonstravam preocupação com a gestão do ensino, com a insuficiência de recursos e com a baixa remuneração dos professores. Deputados e Ministros do Império³⁹ apontaram, em seus discursos, a necessidade

³⁹ Relatórios de 1932 e 1933, o que se verifica também no Relatório do Ministro do Império Jose Ignácio Borges, de 1935, o qual ressalta que o estado das escolas primárias era lamentável. Menciona a Lei de 16 de outubro de 1827 por meio da qual se remediaria o abandono da escola. No entanto, diz não ter havido iniciativa do legislativo provincial, havendo a necessidade de fiscalização do cumprimento da lei. Defende uma reforma e que se fiscalize o trabalho do professor, para tanto seria necessária a figura de um diretor (Brasil, 1935, p.10). Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1835_00001.pdf [Acesso em: 2020/06/11]. No Relatório de 1936, o Ministro registrou o problema da baixa remuneração dos professores, que por meio de lei foi alterado no município da corte na tentativa de atrair candidatos à cadeiras vagas (Brasil, 1936, p.13) http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1836_00001.pdf [Acesso em: 2020/06/11]. No Relatório de 1937, o Ministro Bernardo Pereira de Vasconcelos, afirma que todas as cadeiras foram finalmente preenchidas no município neutro, entretanto as escolas ainda não têm bons resultados em razão do método de ensino mútuo, que além de não contar com edificações adequadas não têm os professores a qualificação necessária para implementá-lo. O que poderia ser remediado, segundo o

de participação do Governo Central no esforço de universalizar a educação primária, ainda que a título de ação supletiva, por meio de acordo que respeitasse a jurisdição das províncias.

Todavia, até a segunda metade do século XIX, não haviam sido formalizadas ações que colaborassem com a resolução dos problemas diagnosticados. As ideias ligadas às questões educacionais foram circulando por meio de debates públicos e no parlamento, sendo fortalecidas, abandonadas e retomadas ao longo do tempo, sem que tivessem um efeito prático significativo.

Os documentos analisados, as falas “recuperadas”, assim como as referências bibliográficas com as quais foi possível estabelecer diálogo, permitiram compreender alguns dos desafios colocados à institucionalização do ensino diante do modelo de organização político-administrativa do estado no início do processo de colonização e no período subsequente à independência. Ao analisar a sequência de fatos relativos à organização do regime monárquico luso no continente americano, é possível apreender algumas formas “primitivas” de mecanismos que se reproduziram e se estabeleceram como um legado para gerações equidistantes no tempo: 1) a violação das normas e a frequente ruptura de contratos sociais previamente estabelecidos, geralmente praticada por uma minoria em nome de uma maioria; 2) a oposição entre o Legislativo e o Executivo; e 3) a dificuldade de adequação e respeito ao constitucionalismo; e 4) a institucionalização da igualdade formal a partir de uma definição étnica segregacionista.

CAPÍTULO 3

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS REPUBLICANOS E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO (1889-1967)

3.1 Introdução

Neste capítulo analisamos a evolução dos arranjos político-institucionais voltados para a garantia da oferta do ensino público nas primeiras décadas da República e seu desenvolvimento com o objetivo de verificar em que medida a hipótese da trajetória dependente do seu financiamento pode ser confirmada ou refutada. A defesa de vários atores políticos e sociais para que o Estado instituísse fontes de recursos e assumisse o financiamento do ensino público primário no Brasil esteve presente no discurso público, com mais veemência no final do século XVIII e ao longo do século XIX, quando alguns países da Europa Oriental e da América do Sul já demonstravam avanços, no sentido de terem transformado em norma, o discurso acerca do direito à educação. Chegou-se, no Brasil, ao início do século XX com diagnósticos similares aos realizados na primeira metade do século XIX, quando se discutia a descentralização político-administrativa dos serviços sociais a serem prestados à população e de qual nível de governo era tal responsabilidade. Conforme explicitado no Capítulo 2, deputados e ministros do Império apontaram em seus discursos a necessidade de participação do Governo Central no esforço de ofertar a educação primária, ainda que a título de ação supletiva, por meio de acordo que respeitasse a jurisdição da província. Todavia, até a segunda metade do século XIX, não haviam sido formalizadas ações que colaborassem com a resolução dos problemas diagnosticados.

Na seção 3.2 são apresentadas as primeiras defesas de atores políticos do federalismo como possibilidade de descentralização de poderes e de distribuição de responsabilidades sobre a instrução pública. Na seção 3.3, abordam-se as fragilidades da República enquanto

ente democrático; Na seção 3.4, tratam-se do processo de transição institucional e do lugar do ensino público na primeira Constituição republicana de 1891. A seção 3.5 apresenta algumas das propostas instituições sobre o problema da educação, que passa a ser de interesse nacional. Na seção 3.6, discute-se a institucionalização do financiamento na Constituição de 1934 e na seção 3.7, aborda-se o financiamento do ensino primário nas Constituições de 1937 e 1946. Finalmente, na última seção 3.8, analisa-se o contexto sociopolítico da década de 1960 e a Constituição de 1967.

3.2 A defesa do federalismo e a instrução pública

A forma de organização do ensino público desenvolvida durante o Império deixou como legado para a República a descentralização político-administrativa, a gratuidade da *instrução primária* a todos os cidadãos e a ausência de uma fonte sustentável de financiamento. As unidades da federação também herdaram as condições socioeconômicas das províncias, as quais foram marcadas pela assimetria do processo de colonização. Seguiu-se, após a Proclamação da República, a disputa entre o centro e a periferia do sistema federalista, ora por recursos, ora pela concorrência ou pela exclusividade das competências governamentais. A educação popular foi deixada sob a responsabilidade dos governos subnacionais, porque era considerada de menor importância pela elite governante, mesmo quando “a retórica pedagógica acentuava o postulado da educação como fator de grandeza dos povos e o liberalismo ilustrado a ratificava como a chave para solucionar os problemas civilizatórios” (Cury, 1996, p.110). A primeira Constituição republicana de 1891, além de se omitir quanto à obrigatoriedade do ensino, não atribuiu a nenhum dos entes da federação explicitamente esta responsabilidade, mesmo diante de todo o debate acumulado até aquele momento e das expectativas que se vislumbravam com a forma republicana de governo (Guizzoti, 1996).

Foi em clima de entusiasmo com a experiência democrática federalista norte-americana que dois dos expoentes desse pensamento em terras brasileiras desenvolveram suas teses e sua atuação legislativa na Assembleia Geral Legislativa e Constituinte do Império. Em *A Província* (1870), Aureliano Candido Tavares Bastos (1839-1875), e em *O Ensino Público* (1874), Antônio de Almeida Oliveira, ambos deputados pelo Partido Liberal, tratam da República e da descentralização das competências do governo central para as províncias, da institucionalização do ensino obrigatório⁴⁰, da secularização das instituições, da coeducação dos sexos e do investimento público no ensino público. Todos estes temas na visão dos deputados, eram aspectos necessários para alicerçar uma sociedade emancipada, federalista e republicana. Para Tavares Bastos (1870, p.254), a instrução seria o elemento capaz de prover as forças produtivas desalentadas pela emancipação [dos escravizados]. O ensino potencializaria a energia do braço humano”, funcionando como a amálgama necessária para contornar a mudança da base produtiva. De outro modo, o que se poderia oferecer, por exemplo, aos homens escravizados que sairiam das senzalas para a liberdade?

Em sua obra Oliveira (1874/2003) dedicou-se a examinar o ensino público e sua organização. Defendeu a obrigatoriedade, a gratuidade e a liberdade de ensino e a secularização. O autor também aborda as escolas noturnas, a escola dos Meninos Desvalidos, as conferências populares, as condições do magistério, os métodos de ensino, o material das escolas, as bibliotecas populares, as despesas da instrução e as Mães de Família. Exímio conhecedor do funcionamento do orçamento público e das despesas e arrecadação do governo

⁴⁰ Trata-se da etapa de escolarização que se configura como dever do estado e direito irrenunciável da população em idade escolar. O ensino torna-se efetivamente obrigatório no Brasil a partir de 1934 e refere-se inicialmente a 4 anos de escolarização (ensino primário), em 1967 o ensino torna-se obrigatório para a faixa de 7 a 14 anos, estendendo o tempo de escolarização de 4 para 8 anos. A Constituição de 1988 reafirma a gratuidade do ensino obrigatório, que passa a ser denominado ensino fundamental. Em 2006, a escolaridade obrigatória, estende-se para 9 anos, para a faixa etária de 6 a 14 anos. Em 2009, o ensino obrigatório estende-se aos 17 anos, transformando todas as etapas da educação básica em etapas obrigatórias (educação infantil+ensino fundamental+ensino médio).

central e das províncias, tentou esboçar um plano de ação para que o governo atendesse as necessidades de escolarização do povo, melhorando as condições tanto do ensino elementar quanto do ensino superior. Defendia colaboração conjunta das províncias, municípios e estado central, diante da aplicação de recursos para a melhoria das condições de oferta educacional. Segundo Oliveira (2003, p. 24), a organização do sistema político-administrativo negava a economia política e a ciência governativa, pois compreendia que elas contribuíram para aniquilar o poder local, a pedra angular da liberdade e do progresso. Diagnosticava como um problema que o governo central chamasse a si todas as rendas que as províncias produziam, restando-lhes uma pequena parcela para o melhoramento do bem comum. A centralização política e financeira era entendida como um dos principais males do país. Era o mal originário, de onde os demais procediam. Por isso, a dificuldade em harmonizar os interesses das províncias com o poder central. A descentralização evocada por Oliveira é ainda mais radical que aquela defendida por Tavares Bastos, pois Oliveira reivindicava para o município um status diferente do que possuía na distribuição dos poderes. Ele afirmava que uma vez que a instrução do povo é a fonte de renda pública, deveriam o Estado, a Província e o Município contribuírem conjuntamente e proporcionalmente para a sua despesa.

Oliveira (2003) traz alguns exemplos de países que resolveram o problema de financiamento da instrução pública instituindo taxas específicas para subsidiá-la. A Bélgica teria, desde 1845, instituído uma contribuição direta. Nos Estados Unidos, alguns estados regulavam as taxas a partir do número de escolares de 5 e 15 anos: outros, a partir da inscrição geral das escolas, e, em outros, pela soma que as comunas despendiam. Na Prússia (Alemanha), que contava com a mais antiga lei de obrigatoriedade do ensino, mesmo o governo central não gastando constantemente com o ensino primário, dotava-se as escolas de modo que elas pudessem se sustentar e prestava-lhes socorro caso a dotação anterior não lhes fosse suficiente. Oliveira dialoga com os preceitos de Émile Louis Victor de Laveleye

(1822/1892), economista belga que defendia a disposição de recursos para contribuir com os governos subnacionais de acordo com o número de alunos que alcançassem o grau esperado de instrução. Oliveira, por sua vez discordava dessa solução, pois nessa perspectiva deixaria de se prover aquelas províncias que mais precisassem. O economista belga também considerava a possibilidade de se instituir subsídios especiais para comunas pobres ou pouco populosas, de modo que a base da contribuição não deveria ser geral ou a mesma para todas. Oliveira fez cálculos, baseados no orçamento público para demonstrar como a proporção dos investimentos poderia aumentar. Em suas proposições, ve-se um esboço das ideias do investimento proporcional, por nível de governo e a complementação do governo central. No Brasil, essa concepção é geralmente atribuída ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, entretanto verificou-se que ela encontra no final do século XIX a sua expressão “primitiva”, pois em alguns países da Europa já se experimentava o compartilhamento de responsabilidade entre diferentes níveis de governo para garantir a oferta e a universalização do ensino público. Assim como a ideia do plano geral, aludida no decorrer dos debates da Assembleia Constituinte de 1823 e que ao longo do tempo tornou-se um dispositivo necessário para contribuir com a estruturação da forma federativa de governo.

Um dos legados mais significativos da estrutura administrativa imperial foi a concepção de centralização e descentralização de poder entre o governo nacional e os governos subnacionais. As disputas alimentadas pelos centros de poder e a sua periferia trouxeram consequências negativas para a organização dos serviços sociais, principalmente nas primeiras décadas de promulgação da República Federativa, que não conseguia ou não pretendia representar a vontade geral do povo.

3.3 A República brasileira: Uma ficção liberal e democrática?

A conciliação de elementos contraditórios e inconciliáveis, o que foi parte de um trabalho longo e doloroso, deu origem a um tipo de organização artificial (Prado Júnior, 1985). Ao longo do tempo uma “anacrônica tirania colonial sobreviveu anulando legítimas aspirações, sob a égide de um despotismo real e uma liberdade aparente e por meio de uma forma que dissimulava a substância” (Faoro, 2000, p.56). O desenvolvimento socioeconômico e político-administrativo do Brasil demonstrou ser incompatível com uma organização horizontal e autônoma dos vários grupos sociais, compreendida como condição necessária para o funcionamento de um sistema democrático. A monarquia já agonizava desde 1860, quando acirrou a luta liberal-democrática contra as instituições que a sustentavam. A necessidade de integração do país ao capitalismo contribuiu para eliminar as instituições antiprogressistas (Prado Júnior, 1985). As ideias republicanas vinham ganhando adeptos desde os anos de 1860 e, a partir de 1870, multiplicaram-se os conflitos entre os monarquistas e aqueles que acreditavam em uma reforma ou na revolução (Prado Júnior, 1985). As decepções e a rebeldia liberal deram à luz a um órgão novo em 03 de dezembro de 1870. O movimento republicano lançava naquele dia um manifesto⁴¹ em seu jornal, que apelava sobretudo à retórica da soberania popular. Expressava a ideia de que as perturbações econômicas e a falta de organização administrativa, ameaçam devorar o futuro, uma vez que haviam arruinado o presente (Manifesto republicano, 1870, p.3). A grande tensão que se

⁴¹ O manifesto republicano foi publicado o primeiro número do Jornal A República. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manifeto%20republicano%201870.pdf

verificava na sociedade, segundo os republicanos⁴² que assinavam o manifesto, vinha desde o processo de Independência e teria culminado na dissolução da Assembleia Constituinte em 1824 (Faoro, 2000).

A República Federativa foi fundada com base na insatisfação das elites urbanas e cafeeiras, que produziam parte da riqueza do país e não se sentiam devidamente representadas. Havia, por volta de 1880, um profundo desequilíbrio entre o poder econômico e o poder político. Foi nesse contexto que um novo estilo político foi adotado: a política saía do âmbito privado familiar e passava à praça pública.

Os políticos falavam às populações urbanas. Os poetas e escritores voltaram a falar do povo, redescobrimo-o, como fonte de inspiração. Apesar dessas tentativas de mobilização popular, a República se fazia como a Independência se fizera - sem a colaboração das massas (Costa, 1999, p.15)

O Exército foi um aliado estratégico para as elites, capaz de viabilizar a derrubada da Monarquia e inaugurar uma nova forma de governo. Dessa aliança nasceu um sistema que

⁴² Considerados, mais tarde, como históricos, por serem fundadores do movimento. 1) Joaquim Saldanha Marinho; 2) Aristides da Silveira Lobo; 3) Cristiano Benedito Otôni; 4) Flávio Farnese; 5) Pedro Antônio Ferreira Viana; 6) Lafaiete Rodrigues Pereira; 7) Bernardino Pamplona; 8) João de Almeida; 9) Pedro Bandeira de Gouveia; 10) Francisco Rangel Pestana; 11) Henrique Limpo de Abreu; 12) Augusto César de Miranda Azevedo; 13) Elias Antônio Freire; 14) Joaquim Garcia Pires de Almeida; 15) Quintino Bocaiúva; 16) Joaquim Maurício de Abreu; 17) Miguel Vieira Ferreira; 18) Pedro Rodrigues Soares de Meireles; 19) Júlio César de Freitas Coutinho; 20) Alfredo Moreira Pinto; 21) Carlos Americano Freire; 22) Jerônimo Simões; 23) José Teixeira Leitão; 24) João Vicente de Brito Galvão; 25) José Maria de Albuquerque Melo; 26) Gabriel José de Freitas; 27) Joaquim Heliodoro Gomes; 28) Francisco Antônio Castorino de Faria; 29) José Caetano de Moraes e Castro; 30) Otaviano Hudson; 31) Luís de Sousa Araújo; 32) João Batista Lopes; 33) Antônio da Silva Neto; 34) Antônio José de Oliveira Filho; 35) Francisco Peregrino Viriato de Medeiros; 36) Antônio de Sousa Campos; 37) Manuel Marques da Silva Acauã; 38) Francisco Leite de Bitencourt Sampaio; 39) Mariano Antônio da Silva; 40) Salvador de Mendonça; 41) Eduardo Batista R. Franco; 42) Manuel Benício Fontenele; 43) Têlis José da Costa e Sousa; 44) Paulo Emílio dos Santos Lobo; 45) José Lopes da Silva Trovão; 46) Antônio Paulino Limpo de Abreu; 47) Mafedo Sodré; 48) Alfredo Gomes Braga; 49) Francisco C. de Brísio; 50) Manuel Marques de Freitas; 51) Tomé Inácio Botelho; 52) Eduardo Carneiro de Mendonça; 53) Júlio V. Gutierrez; 54) Cândido Luís de Andrade; 55) José Jorge Paranhos da Silva; 56) Emílio Rangel Pestana e 57) Antônio Nunes Galvão.

pouco modificou as estruturas socioeconômicas e, por isso, continuaram a ser alimentadas relações de clientelismo, o que acabava por conter e ocultar as tensões étnicas e de classe. Esse processo de desenvolvimento, sem rupturas, teria contribuído para perpetuar valores tradicionais, elitistas e autoritários. A persistência de padrões patrimonialistas contribuiu para tornar privada a ordem pública. Os movimentos emancipatórios no Brasil constituíram-se a partir de conformações muito heterogêneas e aparentemente contraditórias, embora tenham sofrido a influência do liberalismo europeu, essa doutrina circulava em um grupo restrito da elite e, na prática, sustentava muitas contradições. Em geral, os revolucionários brasileiros eram elitistas, religiosos, racistas e escravocratas. O liberalismo era incompatível com a realidade nacional, sustentada por bases sociais muito diferente daquelas da Europa. Segundo Costa (1999), os adeptos das ideias liberais pertenciam as camadas senhoriais empenhadas em garantir a liberdade de comércio e a autonomia administrativa e judiciária das províncias. Não havia nenhuma disposição de renunciar ao latifúndio ou ao regime de produção, enquanto, na Europa, o liberalismo era uma ideologia burguesa que se opunha às instituições do *Ancien Regime*, aos excessos do poder real, aos privilégios da nobreza, aos entraves do feudalismo e ao desenvolvimento econômico.

Quando a república foi instalada havia um intenso debate sobre a forma institucional que deveria assumir. Várias questões eram levantadas nos ciclos letrados sobre o destino do país nos novos tempos. Outros países do “Ocidente civilizado” também buscavam uma alternativa para um novo projeto civilizador, moldado a partir do liberalismo inglês e do pensamento ilustrado francês. O ideário republicano desencadeou diferentes posições, embora todos compartilhassem do pressuposto comum de perseguir condições para formar uma nação plena, capaz de acomodar em seu sistema político participativo os candidatos a cidadãos. A “Consciência Universal” produziria sujeitos universais, capazes de exercerem direitos civis e políticos em uma nova ordem social. No Brasil, esse projeto civilizador foi estruturado sobre

aspirações de representação e participação política dos grandes proprietários que irão se deparar com a necessidade de discutir a questão do trabalho livre.

Tal como nos Estados Unidos e em outras antigas colônias europeias, o debate em torno do trabalho escravo ou do trabalho livre coloca-se como cerne dos problemas econômicos e políticos, tornando indispensável a necessidade de regenerar o trabalho, aliado ao direito à cidadania para o trabalhador (Bresciani, 1993).

Na perspectiva do movimento republicano havia um considerável atraso nas ideias correntes de desenvolvimento, havendo uma busca pela personificação política, em um corpo coletivo, o Povo. As instituições imperiais seriam ilegítimas porque existia uma falsa liberdade que encobria o despotismo real, a fórmula que dissimulava o conteúdo que usurpava a legítima soberania do povo. A democracia e os interesses dinásticos eram inconciliáveis. Os povos civilizados contemporâneos deram preferência à forma republicana de governo. Na versão brasileira do projeto republicano estava a propriedade agrícola, a diversificação da aplicação do capital e a formação do mercado de trabalho com imigrantes europeus. As premissas do liberalismo relativas à divisão internacional do trabalho, da livre concorrência, da otimização dos fatores de produção, do contrato de trabalho, a definição da política na sociedade moderna, os contratos civis para o nascimento, o casamento e o óbito e, por fim, a dissociação entre o Estado e a religião.

As críticas dos republicanos repousavam sobre a organização político-administrativa que tornava as províncias prisioneiras do governo central. O presidente era escolhido pelo governo central, um braço do poder imperial, um instrumento político do gabinete que o nomeava. Não possuía lastro, logo não podia interessar-se verdadeiramente pela região, não havia estímulos para investir na prosperidade da província que governava. Também criticavam a Assembleia Provincial que não tomava as atitudes necessárias para a defesa dos

interesses da província. Por fim, apontavam todas as instituições como ilegítimas. Questionavam o destino das riquezas produzidas pelas províncias e todo o sistema de impostos da Corte.

Exaltavam a importância do município enquanto escola de civilidade e de responsabilidade política. Utilizando de referências da história universal, dela retiram exemplos da importância da cidade para a formação do cidadão e da família enquanto elementos originários e instituidores da nação (Bresciani, 1993, p.6).

O regime republicano foi instituído por um golpe militar com apoio civil e eliminou, a partir de 1889, um modelo de institucionalidade que não previa a participação popular. Um novo arranjo de poder, fundado na informalidade, se autodeclarou responsável por instituir um poder legítimo, que seria futuramente respaldado pelo voto popular. Nessas condições, o que a República poderia oferecer em termos de cidadania?

Novos arranjos administrativos foram institucionalizados: as Assembleias provinciais foram dissolvidas e extintas, fixou-se provisoriamente as atribuições dos governadores dos Estados. Dentre as suas competências estava a responsabilidade de tomar providências quanto à instrução pública, incluindo a infraestrutura necessária para promovê-la em todos os graus. Os governadores também poderiam criar e arrecadar os impostos necessários ao financiamento das despesas públicas, desde que não prejudicassem as disposições gerais da federação (Decreto o nº. 7, de 20 de novembro de 1889). O Governo Provisório da República dos *Estados Unidos do Brazil* instituiu decretos, tratando de alguns direitos e responsabilidades dos entes da federação e também qualificava os eleitores, vinculando a elegibilidade a cargos representativos apenas a brasileiros que soubessem ler e escrever. Assim, paradoxalmente, fundava-se um sistema cujo pressuposto era a participação popular, excluindo o povo, pois a

taxa de analfabetismo no início da República (entre 1890 e 1900), chegava a mais de 80% da população (Ferreiro, 2009).

De acordo com Carvalho (2003), a consolidação da República fixou-se no alijamento da participação popular. Distante do poder institucional o povo existia em três circunstâncias (ou dimensões) apenas, nos levantamentos demográficos, nas eleições e na rua (o povo civil, que não agia politicamente). Havia uma descrença no povo civil, baseada em suas características raciais e na desvalorização da mestiçagem.

3.4 O processo de transição institucional e o lugar do ensino público na Constituição de 1891.

Após a proclamação da República, acirrou-se a disputa entre o centro e a periferia do sistema federativo, ora por recursos, ora pela concorrência ou pela exclusividade das competências governamentais. No contexto de consolidação do regime, o governo central buscou construir a unidade nacional, inclusive por meio da definição de diretrizes educacionais que deveriam ser adotadas em todo o território. Na percepção do Partido Republicano, as formas de governo modernas exigiam a instrução do povo. A consciência dos direitos e deveres daria autenticidade à vida política do país, pois o homem instruído elevaria o desenvolvimento intelectual, moral e material da população: “a obrigatoriedade do ensino poderia evitar que a ignorância do povo perturbasse a marcha da jovem nação americana” (Bresciani, 1993, p.132). Os republicanos se auto definiam defensores das luzes e da instrução e, segundo sua perspectiva, se opunham aos “*anarquistas do caos, inimigos da liberdade*”, aqueles contários à obrigatoriedade do ensino (Bresciani, 1993, p. 132). No Congresso Constituinte de 1890, a educação não foi o principal ponto de atenção e, quando debatida, não havia consenso dos deputados brasileiros sobre a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino

público. Ao contrário do que ocorria em outros países da Europa (Século XVII e XVIII, na Inglaterra, Holanda, Itália e França e em XIX iniciava-se na Espanha e em Portugal, Monlevade, 2001, p. 24).), América Latina e Ásia (Moe, 2016),

De acordo com Moe (2016), as nações do mundo desenvolveram seus sistemas educacionais em períodos, modos e diferentes proporções. A Alemanha e a França institucionalizaram o sistema escolar nacional no século XVIII. Enquanto a França organizou um sistema centralizado, a Alemanha partiu de uma experiência descentralizada. Nos Estados Unidos, a organização do sistema de ensino iniciou-se em meados do século XVIII, sendo altamente descentralizado até o início do século XIX. No Japão, segundo Aspinall (2016), o Estado é centralizado, tendo sido a burocracia nacional criada no século XIX, a exemplo do modelo francês. Essas experiências, no entanto, foram interrompidas pela Segunda Guerra Mundial e, diante do processo de reconstrução dos países afetados no continente europeu, aqueles sistemas se reconfiguraram. Nas décadas subsequentes ao fim da Segunda Guerra, a educação estendeu-se à classe média e, posteriormente, à população pobre. Passou-se, hierarquicamente, da obrigatoriedade da educação primária para a secundária e “a educação para todos tornou-se a norma, uma expectativa, um direito” (Moe, 2016, p. 4, **tradução da autora**).

À medida que as matrículas aumentavam dramaticamente, também os recursos que as nações dedicavam à educação pública, que não apenas atraíam um enorme aumento absoluto nos gastos, mas também absorveram uma parcela crescente dos orçamentos públicos. A educação passou de um empreendimento novo e marginal a um imperativo governamental, uma função crucial que representa uma grande parte do que os governos são e *fazem* (Moe, 2016, p. 4, **tradução da autora**).

A educação foi compreendida como um direito fundamental a ser garantido pelos governantes, no entanto, os sistemas educacionais, podem servir para diferentes propósitos, pois impactam o projeto de sociedade que se deseja construir. Moe & Wiborg (2016) ressaltam que um sistema educacional pode: 1) significar o aumento do capital humano e do crescimento econômico; 2) ser fonte de dinheiro, de patrimonialismo ou corrupção e sufocar a produtividade; 3) induzir um significativo avanço social e a equidade, ou aumentar a mobilidade, mas também entrincheirar a estrutura de classe; 4) socializar cidadãos nas normas democráticas, ou em ideologias autoritárias. Esses autores consideram a educação como uma arena de enorme potencial e profundamente influenciada pelo processo político, por isso, os governos têm fortes interesses para desenvolver o controle e a gestão dos sistemas educacionais.

No contexto inaugural da República brasileira, longas polêmicas em torno de pautas sociais envolveram os atores políticos, as quais só foram recepcionadas pelas reformas constitucionais posteriores como sinal da maturidade do modelo federalista. A Constituição da República Federativa de 1891 não incorporou os princípios que vinham sendo discutidos e priorizados pela doutrina política e educacional. Parao Valle (2006), a crença do potencial transformador na transição da Monarquia Constitucionalista à República seria resultante de um idealismo exacerbado: “[..] e também a consequência direta de uma visão bastante equivocada e incoerente, que insiste em acreditar que a democracia pode ser construída apenas com a participação de alguns daqueles que previamente a concebem” (p. 247). As mudanças de regime político geraram frustrações coletivas e um descrédito nas instituições políticas, visto que as leis, ou a regulamentação de direitos e deveres não impactaram significativamente nos costumes. O Congresso Constituinte de 1890 iniciou seus trabalhos composto por 205 deputados e 63 senadores, os quais se reuniram sob a presidência do senador Prudente de Moraes, do Partido Republicano. Mesclavam-se ideologicamente

progressistas, liberais e positivistas. O debate girava, principalmente, em torno da divisão de poderes, dos direitos civis e dos direitos políticos, do laicismo e dos tributos. O ensino teve um papel secundário, assim como fôra em 1823.

Uma parcela da constituinte de 1890 era monarquista, o que explica algumas das tensões travadas no seu interior e parte dos seus resultados, diante da defesa da centralização do poder estatal. Rejeitavam o federalismo, defendendo um unitarismo republicano de inspiração francesa. A ideia da autonomia dos estados também não era ponto pacífico, pois provocava temores de fragmentação do território nacional. O debate em torno das competências da União e das unidades federativas demonstrava as divergências sobre a funcionalidade do federalismo. Os republicanos defendiam a autonomia dos municípios, levando em consideração a descentralização vertical. Contudo essa proposta foi derrotada, sendo retomada somente na constituinte de 1946. Os municípios continuaram subordinados ao governo estadual, prevalecendo como entes autônomos da federação apenas a União Federal e os Estados. Havia, segundo Drude (2017), um temor de que a autonomia dos municípios pudesse provocar o desalinhamento político, fragilizando as oligarquias regionais e a sua substituição por grupos não necessariamente comprometidos com os objetivos programáticos do poder central. Um dos temas que mais mobilizou o debate foi a repartição de receitas provenientes da arrecadação (federalismo fiscal), tendo sido abordado em “9 das 21 sessões do Congresso Constituinte de 1890” (Drude, 2017, p.28). Na avaliação desse autor, os estados tiveram à sua disposição recursos suficientes para financiar suas atividades. Contudo, vários obstáculos fragilizaram a atuação das administrações públicas nos primeiros anos de vigência da Constituição. Em termos gerais, os estados com menor poder econômico enfrentaram instabilidade, devido à 1) baixa organização dos seus processos administrativos; 2) alternância dos grupos políticos no poder; 3) ineficiência arrecadatória das fazendas públicas e 4) sonegação de impostos. Em seu estudo, Drude (2017) demonstrou que o

objetivo geral do desenho constitucional republicano nas suas primeiras décadas não foi proporcionar melhores condições de vida à população, porque a prioridade era o financiamento de um projeto de crescimento econômico vislumbrado pelas oligarquias.

Em relação ao ensino, o tema que mais mobilizou as energias dos constituintes foi a laicidade. O Episcopado Nacional, órgão da igreja católica do Brasil, apresentou durante a Constituinte de 1890, por meio do constituinte Amphilophio Botelho Freire de Carvalho, uma *requisição* assinada pelo Arcebispo do estado da Bahia, reclamando das *feridas feitas à religião*. O governo provisório já havia decretado a separação da Igreja e do Estado em janeiro de 1890. As instituições já estavam sendo secularizadas desde então. A Constituição apenas ratificaria o que já estava nas mentes dos articuladores do regime e em algumas normas. Mesmo diante do apelo à unidade entre a Igreja e o Estado, ela foi diluída. No Estado laico seria plena a liberdade de crença. Embora houvesse uma parte da bancada que comungava da fé católica e defendesse seus preceitos, ela não era majoritária e não pôde impedir tal mudança. Foi instituída a laicidade do ensino, cuja responsabilidade seria exclusiva do poder público. Manteve-se nesses termos, no texto constitucional o artigo 72, § 6º: *será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos*. Também se proibiu subvenções oficiais às ordens religiosas, que poderiam manter suas escolas particulares.

Sobre a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino não houve acordo entre os deputados. A maioria se convenceu de que não era matéria constitucional. O deputado João Barbalho Uchôa Cavalcanti questionava a fixação de condições sob as quais os estados ofereceriam esse serviço social. Impunha-se na sua opinião preceitos sob os quais os estados deveriam se organizar. Nestes termos, o deputado alertava para o cuidado de não despojar os estados de poderes que são seus, arriscando a constituir um estado unitário em vez de uma federação:

Além da incompetência da União dá-se que ela, conforme a Constituição que estamos votando, não deixa recursos aos estados, pelo menos a muitos deles, para estabelecerem em seus serviços sistema de administração de ensino, para prover as despesas com a instrução primária. Ao mesmo tempo que se consagra tal instrução no sistema econômico e financeiro dos estados, é estranho e injustificável impôr-se a obrigação de que o ensino seja gratuito; sou de opinião que nos estados o ensino do primeiro grau deve ser gratuito, mas não há necessidade da União impôr esta restrição ao direito dos estados, principalmente tratando-se de alguns cujas fontes de renda escasseiam (Anais da constituinte de 1891, p. 308).

Caberia às constituições estaduais estabelecerem condições e regulamentos para organizar o sistema de ensino da forma que cada estado entendesse como adequada. Uma vez que o ensino deveria ser instituído e custeado pelos estados ou por particulares fugiria da competência da União declarar a gratuidade e a obrigatoriedade, ainda que restrita ao ensino primário. Como foi o caso da Constituição imperial de 1824, que ao definir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos brasileiros em seu artigo 179, cuja base era a propriedade, a segurança pessoal e liberdade, estabelecia no inciso XXXII “*A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos*” sem definir as competências das províncias ou tomar para si essa responsabilidade. O deputado José Vicente Meira de Vasconcelos também expressou sua discordância quanto à União se ocupar de assuntos de ensino. O deputado reconheceu que se tratava de um serviço importante, mas enfatizava: “não se trata de um objeto de competência federal, por isso deveria ser competência exclusiva dos municípios. Nem mesmo os estados deveriam intervir no tema principalmente quanto ao ensino primário” (Anais da constituinte de 1890, p.309). As discordâncias fizeram com que os debatedores julgassem prejudicada a emenda que propunha a gratuidade e obrigatoriedade do ensino. A Constituição fundadora da República definiu, então, como responsabilidade do Congresso Nacional, e não do Executivo

Federal, animar o desenvolvimento das letras, demonstrando, entretanto, que não se tratava de competências exclusivas daquele ente:

Art. 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

Evitou-se, naquele momento, estabelecer competências para os estados quanto ao ensino sem lhes assegurar meios de tornar factível a responsabilidade da oferta gratuita a todos os cidadãos, uma vez que o ensino primário seria de frequência obrigatória. Não havia equidade de capacidades institucionais e tributárias entre os estados nascentes, após mais de um século de centralização em que a maior parte dos seus recursos era absorvida pelo governo central. Cury, Horta e Fávero (1996) advogam que a Constituição Republicana de 1891 não observou a justiça redistributiva, ao ignorar os direitos sociais. Paradoxalmente, “[..]a partir de um regime político recém-extinto, baseado na desigualdade, conformada na escravidão, erige-se um postulado de sociedade de iguais” (p.6). Isso explica porque vários arranjos desenhados em diferentes períodos subsequentes da história republicana, em termos de políticas públicas, não surtiram os efeitos desejados. Segundo Cury (1999), naquele momento, sobressaiu um pragmatismo elitista e excludente das oligarquias. Assim, apesar de primeiro dos direitos sociais insinuado pela República ter sido o direito à educação, este foi

concebido na perspectiva do esforço individual, afastando a obrigatoriedade de oferta e de frequência, inicialmente. O debate colocava em dúvida a possibilidade de intervenção da União para proporcionar escolarização básica, porque a oportunidade educacional era vista como uma demanda que precisava ser manifestada pelo indivíduo.

Na primeira década do século XX foi apresentada na Câmara uma proposição para que a União pudesse exercer função supletiva quanto à manutenção das escolas primárias, tendo sido descaracterizada e desqualificada pelo Senado. Um outro esforço do legislativo também teria incidido sobre a criação do Ministério de Instrução Pública para gerir os interesses nacionais e internacionais da instrução, mas foi ignorado e, embora discutido nas comissões regimentais, nem mesmo chegou a ser enviado ao plenário da Câmara (Cury *et al*, 1996). No Brasil moderno, nas primeiras décadas do século XX, novos hábitos e visões de mundo mobilizavam e traziam à tona novos atores. A problemática dos direitos, da participação, da identidade social e nacional dava a linha do debate público. A descentralização política e administrativa do ensino não foi remediada e o debate sobre a necessidade de coordenar as ações dos entes da federação foi salientado por movimentos em defesa da escola pública.

De acordo com Musacchio, Martinez & Viarengo (2014), de 1889 a 1930 cresceu significativamente o número de escolas, professores e estudantes no Brasil. Todavia, mesmo diante da expansão, nem todos os estados foram capazes de coletar a mesma quantidade de recursos para financiar as escolas públicas, a exemplo do Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte, nos quais maior parte da população era composta por trabalhadores escravizados nas lavouras de algodão. Para esses autores o progresso na provisão da educação elementar no Brasil, entre 1889 e 1930, foi largamente uma consequência da descentralização das receitas e gastos no período. Os estados que tiveram um incremento na arrecadação como consequência da exportação de commodities gastaram mais com educação pública e, em consequência, tiveram uma melhora nos seus resultados, devido à descentralização. Contudo, as receitas

advindas da descentralização fiscal só foram destinadas aos gastos educacionais em estados que tinham instituições igualitárias. No Brasil, a restrição da participação política é identificada como um dos fatores de desigualdade entre diferentes grupos sociais, sendo o fator racial uma das explicações possíveis, considerando as políticas escravistas e o tratamento atribuído à população afrodescendente ao longo do tempo, fazendo persistir um nível de desigualdade econômica e baixa representação de pessoas pretas ou pardas em postos de comando com significativo prestígio social. Segundo Nóbrega (2014), as diferenças raciais na política de gastos com o ensino fundamental no Brasil nas quatro primeiras décadas da República é um dos determinantes que explica as desigualdades educacionais existentes entre brancos, pretos e pardos. Durante a Primeira República (1889 a 1930), quando se inaugurou a autonomia dos entes da Federação para coletar impostos relativos às importações e estabelecer gastos com a educação, verificou-se uma distinção entre estados que fizeram maior uso de mão de obra escravizada e aqueles cuja população sofreu um processo de branqueamento.

No período colonial a maior parte das províncias contava com uma elite de minoria branca que controlava uma parcela desproporcional de recursos econômicos, terras e poder político. Nestes termos, seria pertinente concluir que havia estratégias deliberadas para impactar na organização do sistema político, visto que era proibida a participação dos analfabetos no processo eleitoral e que a maioria da população era composta por pessoas pretas e pardas, as quais não podiam frequentar a escola. Onde a elite receberia menos retorno em relação à participação política, constatou-se menor gasto em educação, ao contrário do que ocorreu nos estados em que houve uma porcentagem mais significativa de imigração europeia, considerando que o direito ao sufrágio universal foi restringido a indivíduos alfabetizados.

Assim, a desigual distribuição do ensino fundamental entre os grupos raciais teria sido, na visão de Nóbrega (2014), uma poderosa estratégia de dominação. Haja vista a escolha das elites locais por fixar colonos europeus por meio da distribuição de benefícios econômicos, com provisão de fundos públicos e privados, com subsídios e distribuição de terras, excluindo formalmente as populações da África e da Ásia dos esforços de colonização em áreas agrícolas do país, a exemplo do que ocorreu na região Sul. O crescimento econômico associado ao período da economia cafeeira teria, segundo o autor, ampliado as oportunidades de mobilidade no Brasil por meio da educação, mas sua análise demonstra que a distribuição dessas oportunidades afetou desproporcionalmente os afrobrasileiros. Nas coortes que tinham entre 6 e 10 anos em 1920 e as que tinham a mesma idade em 1930, os brancos apresentavam uma taxa de escolarização duas vezes maior do que no grupo de afrodescendentes.

3.5 O financiamento do ensino primário na Constituição de 1934

Segundo Faoro (2000) uma das características da República Velha era que as elites republicanas, que substituíram o estamento imperial, também só se renovavam no poder diante da morte, considerando os grupos familiares ou gerações que se sucediam. Desse modo, tinham dificuldades com o presidencialismo e com o que deveria se constituir como unidade federalista, o que havia era a ideia de um partido de governo, monoliticamente constituído.

Nos anos de 1930 os quadros oligárquicos tradicionais foram arrancados do poder; subiram os militares, os técnicos diplomados, os jovens políticos e posteriormente os industriais (Fausto, 2010). A década de 30 compreendeu basicamente a confrontação de atores políticos, que representavam a tradição como o grupo que evocava um Estado Moderno, em defesa da unidade social da nação e da universalidade como princípio constituidor das

instituições estatais (Rocha, 1996). A moderna sociabilidade também pressupunha a individualidade, como afirmação da subjetividade. Nestes termos, a República vinha demonstrando incapacidade de realizar o seu fundamento jurídico-político de definir e garantir a cidadania. Nesse período, a organização do ensino tomou dimensões importantes. Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova defendia um plano de reconstrução educacional, assinado por vários intelectuais e educadores⁴³ a favor da autonomia econômica dos sistemas de ensino, por meio da instituição de um

[..] "fundo especial ou escolar", que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (Manifesto dos Pioneiros, 1932).

A educação, no entanto, entrou no compasso da visão geral centralizadora, cujo marco inicial do período republicano foi a criação do Ministério da Educação e Saúde em novembro de 1930 (Fausto, 2010). Na visão de Rocha (1996), a República reconheceu no plano público-formal a necessidade de ofertar ensino público, exigindo para o povo

⁴³ Um grupo de 26 educadores e intelectuais juntou-se para discutir e propor princípios e bases para uma reforma do sistema educacional brasileiro. O movimento foi iniciado na década de 1920 sob a influência da reforma da instrução pública realizada no Estado de São Paulo (Reforma Sampaio Dória), da Semana de Arte Moderna, em 1922, e da criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924. Em 1931 em um congresso promovido pela ABE, na cidade de Niterói, no estado do Rio de Janeiro. Nesse congresso surgiu a ideia de lançar um manifesto expondo princípios a serem considerados pelos governantes em favor da educação pública. No Manifesto propôs-se um sistema completo de educação, que atendesse a toda população e que estivesse atento ao progresso técnico e a industrialização. O manifesto propunha a obrigatoriedade e gratuidade do ensino até a idade de 18 anos, custeado pelos estados da Federação e coordenado pelo Ministério da Educação, além de defender a criação de fundos escolares ou fundos especiais constituídos de um percentual sobre as rendas arrecadadas pela União, pelos os estados e pelos municípios. **Verbetes**. Disponível em: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova>. [Acesso em: 2021/02/17].

“[...] um ensino elementar e profissional, separado do ensino de formação cultural das elites; aquele, um ensino público provincial; este de caráter privado no ensino médio e público no superior”. No âmbito da democracia-liberal, o substrato político que alimentou e orientou as defesas dos “renovadores” da educação foi a implementação de uma educação universal e sua capacidade de selecionar e ofertar um ensino de qualidade” (Rocha, 1996, p.121).

O principal ator político daquele período foi a Associação Brasileira de Educação (ABE), fundada em 1924, que aglutinava intelectuais e educadores, buscando promover a difusão, o aperfeiçoamento e a eficácia da educação, em todos os seus níveis, assim como desenvolver estratégias para garantir que a educação se configurasse, de fato, como uma prioridade estatal. De acordo com Vieira (2017), a ABE, a partir de 1927, começou a disseminar e buscar legitimação de suas teses que durante os seus primeiros anos de existência ficaram restritas a pequenos círculos e à capital federal. A principal estratégia consistiu na promoção de conferências em âmbito nacional, a cada ano, estabelecendo encontros entre diferentes atores do cenário educacional. A intenção era garantir que todos os professores das diferentes unidades federativas pudessem participar do espaço de debate para combater o espírito separatista e trabalhar pela unidade nacional.

Ao longo da existência da ABE, foram realizadas 13 Conferências Nacionais. Duas delas dedicaram-se especificamente a discussão sobre o ensino primário e uma ao financiamento. A Primeira, Conferência realizada em 1927, na cidade de Curitiba, trazia o tema *A organização Nacional do Ensino Primário*. Na ocasião, os estados enviaram seus delegados e foram eleitos presidentes e relatores das comissões, organizadas por temas. Naquela conferência foram apresentadas 112 teses.

As diversas teses apresentadas na I Conferência Nacional de Educação da ABE tratavam de diferentes aspectos da configuração do ensino primário: 1) a necessidade de um programa único; 2) formação adequada dos professores; 3) estabelecimento de instalações adequadas; 4) adoção de métodos gerais, mas que também considerassem as especificidades da comunidade e da formação étnica brasileira; 5) distinção entre a escola urbana e a rural; 6) disponibilidade de recursos; 7) possibilidade de cooperação internacional; 8) realização de pesquisas e da necessidade de ater-se aos desafios da realidade material e subjetiva, como a urgência da obrigatoriedade.

Lourenço Filho, defendeu uma das teses oficiais da ABE (nº. 42), intitulada *A Uniformização do Ensino Primário no Brasil*. Chamou a atenção para as "ideias capitais" as quais deveriam orientar a resolução dos problemas da educação brasileira. As metas deveriam ser claras de modo que não fossem colocados obstáculos às instituições para alcançá-las. Sugeria evitar a análise abstrata do indivíduo e da sociedade, uma vez que o Brasil era composto por “sociedades múltiplas, de variada organização e desenvolvimento, com exigências e possibilidades que lhes são peculiares”, motivo pelo qual um plano de uniformização do ensino primário no Brasil poderia ser desastroso:

[..] o que a boa escola deve realizar não é apenas o homem em abstrato, mas o homem de seu tempo e de seu meio, o homem de que a sociedade tem necessidade no momento. Ora, o estado social de hoje exige, a esse propósito, nos grandes meios urbanos em especial, hábitos de trabalho em cooperação, de disciplina e solidariedade, de que nem sempre se tem lembrado a escola tradicional, montada noutros tempos, no influxo de outras idéias de compreensão humana e social. A fixação deste aspecto parece-nos necessária para que a desejada unidade de ensino venha atender não só ao

ideal do indivíduo para o indivíduo, mas do indivíduo para a sociedade (Lourenço Filho, 1927, p. 245).

Lourenço Filho chama atenção para o fato de o meio natural do ensino primário ser a escola pública, gratuita e obrigatória, cujo caráter deveria ser eminentemente nacional. “Em um país novo, onde tudo está por fazer na organização da cultura, o papel da escola pública é de importância capital” (Lourenço Filho, 1927, p. 247). Em sua perspectiva, a uniformização se impunha como condição de uma boa política nacional, embora se tratasse de um problema complexo quando considerada a função social das instituições responsáveis pela escolarização.

Fernando Laboreu (1927), que também apresentou uma das teses oficiais da ABE (tese nº. 45) em defesa da criação de um Ministério da Educação Nacional, justificava a necessidade de unificar todas as instituições e iniciativas relacionadas ao ensino. Naquela altura, considerava que as instituições eram independentes e estranhas entre si as iniciativas, pois no âmbito federal estavam distribuídas entre o Ministério da Justiça, o da Agricultura, o da Guerra e o da Marinha. A consequência era a dispersão de esforços e falta de coordenação. Ressalta, contudo, que de nada adiantaria um Ministério da Educação sem que fosse organizado um plano nacional de educação.

O lastimável atraso em que vegeta a nossa população do interior, abandonada e esquecida, é fruto em grande parte do alheamento em que se tem conservado a União em matéria de educação popular (Brasil, 1927, p. 269).

Além de verificar que nem os municípios, tampouco os Estados conseguiriam agir sozinhos em matéria de educação popular, *Fernando Laboreu* apresentou o exemplo da Argentina que, desde 1869, já havia criado a educação popular federal. Em 1920, a Argentina

era “o primeiro país da América do Sul em cultura popular, com 43% de analfabetos, tendo nós a cifra vergonhosa de 75% contra 48% no Uruguai e 60% no Chile” (Brasil, 1927, p. 272).

Segismundo Antunes Netto (1927), dentre outros participantes, destacou a necessidade de instituir a obrigatoriedade do ensino elementar, a exemplo dos “países mais adiantados do mundo”, os quais “organizaram e custearam a instrução, ministrando-a gratuitamente, em suas escolas, a todas as crianças” que a procuravam, argumentando que, embora o ensino fosse ofertado com liberdade ampla, os pais ou tutores eram obrigados a preencher as exigências legais do ensino oficial (Brasil, 1927, p. 160). A mobilização da sociedade e dos educadores não só manteve aceso o debate como impulsionou, em novembro de 1930, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que assumia quatro linhas de atuação: ensino, saúde pública, medicina experimental e assistência pública.

De acordo com Azevedo (1958), o Brasil integrava-se no movimento de renovação escolar que se desencadeava na Europa e na América. Estabeleceu-se, contudo, um choque de conflitos ideológicos, rompendo com a unidade de pensamento pedagógico dominante desde o Império. Com efeito, “entre uma tempestade de protestos e aplausos, os sistemas tradicionais foram abalados em seus fundamentos” (p.165).

A V Conferência da ABE realizada em 1933, na cidade de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, foi convocada para contribuir com o debate acerca da elaboração do anteprojeto, de organização nacional da educação. Um dos temas foi a criação de fundos especiais para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino, contudo não houve manifestação quanto à exclusividade de verba pública para o ensino público. De acordo com Rocha (1996), naquele momento não havia nenhum tipo de reivindicação do setor privado a esse respeito, embora as escolas privadas fossem majoritariamente católicas e houvesse divergências no interior da ABE entre os leigos e os católicos. Na Emenda nº 1845, discutida no âmbito da V

conferência e apresentada aos constituintes, destacou-se: 1) a participação da União em todos os ramos do ensino; 2) o direito à educação; 3) a ação supletiva da União aos Estados e Municípios; 4) a aplicação dos recursos públicos em educação; 5) o ensino religioso. A ABE defendia a composição de um fundo para financiamento do ensino público em que os Estados e Municípios investiriam 20% e a União 10%. A emenda continha índices específicos, constituídos das rendas de impostos e taxas, bem como outros recursos financeiros eventuais a serem investidos pela União, Estados e Municípios (Cury, 1996).

A proposta debatida no âmbito da V Conferência Nacional de Educação foi aprovada, mas segundo Rocha (1996, p. 126), apesar dos renovadores conseguirem finalmente aprovar na Constituição o direito à educação, ele sai suficientemente mutilado para que nada obrigasse o Estado a um investimento maciço em educação pública, pois ao que tange à obrigatoriedade ela foi associada à frequência restrita ao público matriculado e não à responsabilidade de oferta pelo poder público.

De acordo com Hoeller (2014), as reflexões provenientes das conferências tornaram-se uma prática recorrente no Brasil nos períodos democráticos e auxiliaram a compreensão do processo sociopolítico que delineava o campo da educação. Quais eram os diagnósticos? Quais alternativas eram consideradas para solucionar os problemas diagnosticados? De que modo isso orientou o projeto de nação? “As conferências nacionais estiveram inseridas em um programa de construção/fortalecimento da identidade nacional e se constituíram como “lugares de discussão e disputas entre sujeitos e ideias” (Hoeller, 2014, p. 26).

De acordo com Kang (2017) na mensagem do Presidente Getúlio Vargas à Assembleia Constituinte de 1933, ele *reconhecia a educação primária como um “magno problema”, relatando casos de sucesso como Japão e Estados Unidos e o atraso brasileiro*. Em junho de 1934, quando fazia um balanço das ações do governo, embora tenha feito um diagnóstico dos

problemas que acometiam o ensino primário, anunciava *a elaboração de uma proposta de reforma do ensino secundário* e a criação de faculdades.

A segunda Constituição Republicana brasileira, foi promulgada em 14 de julho de 1934, inspirada na República de Weimar. O tema educacional é tratado em 11 artigos, enquanto na anterior é concentrado apenas em alguns incisos. Do ponto de vista formal, avançou-se consideravelmente em relação a períodos anteriores em que o tema esteve em debate. No capítulo da Educação e Cultura da Constituição, é definida a responsabilidade dos três entes da federação, União, Estados e Municípios pelo desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura, além da assistência ao trabalhador intelectual. Em seguida, a educação é reconhecida como um direito de todos:

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 (Constituição da República de 1934).

O referido artigo representa a atmosfera dos anos de 1930, a ideia da unidade nacional, do espírito cívico e do desenvolvimento econômico que se buscava alcançar. A Constituição de 1934 define as competências da União em matéria financeira. Os respectivos valores a serem destinados à manutenção dos sistemas educacionais. A Constituição estabeleceu como competência da União, o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória. Aquela que era uma defesa dos republicanos desde 1870, finalmente passou a constar no texto constitucional. Também estabeleceu como responsabilidade da União fixar um plano nacional e exercer a função supletiva aos estados.

“Art 150 - Compete à União: “[...] e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções” (Constituição de 1934).

Sessenta e quatro anos depois que várias nações haviam declarado a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino e estabelecido taxas especiais para financiá-lo, o Brasil estabeleceu as responsabilidades dos entes da Federação em relação ao financiamento do ensino público, a ser destinado ao povo, na forma expressa no artigo 156 .

Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento [10%], e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento [20%], da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento [20%] das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (Constituição de 1934).

O que havia sido reivindicado por alguns deputados provinciais do Partido Liberal no século XIX e recomendado por alguns dos ministros de estado tornou-se uma garantia constitucional. Foram definidos percentuais a serem investidos por cada nível de governo, estabelecendo formalmente as obrigações do governo central e dos governos subnacionais quanto ao investimento a ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo o reconhecimento formal foi apenas uma das batalhas a serem vencidas, ainda seria necessário percorrer um longo caminho para que os percentuais previstos fossem efetivamente aplicados e as políticas derivadas dessa vinculação, devidamente operacionalizadas.

3.6 A centralização e a descentralização na Constituição de 1937 e o público e o privado na constituição de 1946

A ação mais emblemática do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), do ponto de vista político, foi o fechamento, em dois momentos distintos, do Congresso Nacional, concentrando os poderes Executivo e Legislativo. A primeira vez foi em 1931, quando destituiu os governadores com exceção do governador de Minas Gerais que acabara de ser eleito, e nomeou interventores subordinados ao poder central. Vários desses interventores eram militares. O Presidente da República, no entanto, foi forçado pela Revolução Constitucionalista a reabrir o Congresso em 1932. A segunda vez foi em 1937, suspendendo os trabalhos legislativos por nove anos.

A maior inovação daquele governo fôra a política trabalhista, embora o objetivo principal não fosse a garantia dos direitos, mas sim a tutela dos movimentos sociais que se fortaleciam. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, além de uma série de instituições na esfera trabalhista. Os sindicatos cumpriam o papel de órgãos consultivos e de colaboração do poder público. Foi determinada a existência de sindicatos patronais e de trabalhadores. Funcionários do Ministério do Trabalho deveriam assistir às assembleias. A legalidade dos sindicatos dependia do reconhecimento ministerial. Até 1934, a legislação previa um único sindicato por categoria profissional.

Em 1937, a transição para uma sociedade democrática seria adiada. Fabricou-se um golpe nos quartéis, a partir de uma suposta interceptação de um plano comunista (Plano Cohen) para dominar o país, incendiar as igrejas e realizar toda sorte de violência contra as famílias. Como consequência, foi declarado *Estado de Guerra* e os direitos políticos foram suspensos por 90 dias. Essa decisão impactava diretamente o pleito eleitoral que, conforme previa a Assembleia Nacional Constituinte de 1933, deveria realizar-se por eleições diretas em 1938. Em 1937, o ambiente construído pelos integralistas, ao criarem um plano fictício de

tomada de poder pelos comunistas, facilitaram a permanência de Getúlio Vargas no Poder. A negociação com os integralistas, que o apoiaram, era destinar o Ministério da Educação ao seu líder, Plínio Salgado, o que não ocorreu.

Segundo Santos (2007), instituiu-se no Brasil um constitucionalismo antiliberal durante o governo de Getúlio Vargas, mais precisamente a partir de 1937, sedimentado em correntes filosóficas e políticas distintas que se contrapunham ao *modus operandi* da Primeira República (1891 a 1930). “A crítica ao federalismo de 1891 e a criação de alternativas centralizadoras de perfil antiliberal ajudaram a moldar as instituições que surgem da Constituição de 10 de novembro de 1937” (Santos, 2007, p. 284), diante das características da sociedade em processo de industrialização e dos conflitos que surgiam em razão das movimentações operárias. Francisco Luís da Silva Campos (1891-1968) foi o responsável pela redação da Constituição de 1937, mobilizando técnicas jurídico-constitucionais para fortalecer o Executivo Federal em sua missão de modernizar o país. Na concepção de Campos, a Constituição liberal da Primeira República de 1934 não era um instrumento adequado às condições orgânicas da nação, teria nascido morta, sendo constantemente violada pela prática parlamentar, o que demonstrava a inadaptabilidade da constituição diante da acelerada transformação do país. A nova Constituição de 1937 teria o efeito de neutralizar os conflitos democráticos. A democracia representaria o princípio da unidade e da responsabilidade nacional, a partir da figura do líder que falaria diretamente ao povo, sem mediações. Em que pese a dimensão educacional, o aparato institucional criado pelo Executivo Federal, durante os anos de 1930, visava estabelecer uma estrutura organizativa para os diversos ramos e níveis de educação no país. De acordo com Draibe (1985), “o sistema educacional vigente no Brasil comportava uma dualidade básica, desde o início, opondo escolas de elite, responsáveis pelo ensino secundário e superior às escolas do povo,

responsáveis pelo ensino técnico e primário, situação que perdurou até o início da década de 1960” (p.68).

A Constituição outorgada de 1937 retroagiu em relação aos direitos institucionalizados em 1934, havendo uma interrupção do processo democrático que se constituía. O capítulo da Educação e Cultura era composto por 7 artigos, apenas, apresentando um projeto de sociedade completamente diferente daquele anteriormente projetado. O preâmbulo da Constituição de 1937 apresentava a nova carta como reação a uma suposta *iminência de guerra civil*, à infiltração comunista que exigia ações radicais e permanentes, uma vez que as instituições anteriores, supostamente, “não dispunham de meios que assegurassem a preservação, a defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo” (Constituição Federal de 1937). Uma nova constituição, na concepção do governo salvaria as instituições civis e políticas que rapidamente se decompunham, preservando a unidade do país, a paz política e social, a segurança, o bem-estar e a prosperidade.

Durante o Estado Novo (1937-1945), o ensino das elites teve prioridade. O ministro da Educação acreditava poder resolver o problema do ensino primário, assim como dirigir e aperfeiçoar o mecanismo civilizacional por meio do ensino superior. Estabeleceu-se naquele período um confronto acerca da reforma do ensino secundário. A formação dos jovens constituiu-se um dilema quanto à sua natureza: humanista ou técnica? Que futuro oferecer a eles e ao país?

O Estado Novo pretendeu no Brasil formar um “homem novo” para um Estado Novo, conformar mentalidades e criar o sentimento de brasilidade, fortalecer a identidade do trabalhador, [...] forjar uma identidade positiva no trabalhador brasileiro, tudo isso fazia parte de um grande empreendimento cultural e político para o sucesso do qual contava-se estrategicamente com a educação por sua capacidade universalmente

reconhecida de socializar os indivíduos nos valores que as sociedades, através de seus segmentos organizados, querem ver internalizados (Bomeny, 1999, p. 139)

Um dos contrastes existentes entre as Constituições de 1934 e 1937 foi o tratamento atribuído às questões econômicas e sociais. A primeira não dissociava a ordem econômica da social, as fundia em um único capítulo, enquanto a última retomava uma visão liberal clássica do papel do Estado e concebia essas duas dimensões separadamente. Segundo Bomeny (1999), nos períodos em que se estabeleceram políticas autoritárias no Brasil, a educação pelo seu potencial de controle foi associada à segurança nacional:

[...] A necessidade imperativa da ordem e da disciplina define o que será e a que servirá à educação. Não é por outra razão, [...] o Exército, a quem pertence o monopólio da segurança nacional, interveio incisivamente nas questões relativas à educação sempre e quando esteve em questão a manutenção dos regimes autoritários no Brasil (Bomeny, 1999, p.133).

Nesses termos, a política educacional teria contado com a participação ativa do Exército, manifestada no interior do governo entre os ministérios ou mesmo a partir das declarações públicas do Ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra, que defendeu um entrosamento dos órgãos militares com os órgãos dos governos subnacionais, responsáveis pela educação e pela cultura, visando estabelecer um sistema completo de segurança nacional. Assim, os obstáculos do setor educacional seriam vencidos, dentre eles os próprios professores e simpatizantes da causa educacional, contrários ao “enraizamento do espírito militar no meio civil”(Bomeny, 1999, p. 143). O contexto internacional de guerra contribuiu para fortalecer a ideia de construção de um projeto de soberania nacional. Naquele ambiente, a educação ganhou um lugar estratégico e eficaz para barrar a propagação de doutrinas subversivas e que, eventualmente, colocassem em risco a defesa nacional. A crise do Estado

Novo acirrou-se em 1944, com a aproximação do fim da Segunda Guerra Mundial porque a democracia era a pauta do dia, mas o regime conseguia resistir às pressões internas. O Brasil ocupava uma posição dúbia: aliado a outros países contra o fascismo, porém mantinha internamente uma ditadura. A pressão advinha da luta entre o capital e o trabalho. O Governo buscava realizar uma transição controlada, de modo que lhe garantisse a permanência no poder. Embora o presidente Getúlio Vargas tenha tentado modificar seu projeto nacional, sustentado no fortalecimento dos laços com as massas e na industrialização, o projeto de desenvolvimento econômico defendido pelos setores dominantes não contemplava a classe trabalhadora, inviabilizando a governabilidade. O afastamento da fração das classes dominantes e do Exército que apoiavam, deixaram-no sem condições de permanecer no poder (Corsi, 1996). Com o fim do Estado Novo, foi elaborada uma nova Constituição que, recuperou alguns dos princípios da Constituição de 1934.

Nas eleições de 1945, o quadro político foi composto por deputados e senadores constituintes de diferentes partidos nacionais, o maior número de representantes fôra eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), em segundo lugar pela União Democrática Nacional (UDN) e no terceiro pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A UDN englobou candidatos da esquerda democrática e do centro, o partido Comunista elegeu 15 representantes.

A Constituinte de 1946 iniciou seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1946, sendo presidida nas três primeiras sessões pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro Valdemar Falcão. Diferentemente do que ocorreu nas constituintes de 1891 e 1934, o Poder Executivo não elaborou anteprojeto da constituição, porém um foi apresentado pelo Ministério da Justiça e o outro pelo Instituto da Ordem dos Advogados. A Comissão responsável por redigir o projeto e analisar as emendas do plenário foi prevista em regimento provisório, contou com 37 membros eleitos a partir da proporção da representação nacional

partidária: 19 membros do PSD, 10 da UDN, 2 do PTB, e cada partido minoritário contou com um representante: PCB, Republicano (PR), Libertador (PL), Democrata Cristão (PDC), Republicano Progressista (PRP) e Popular Sindicalista (PPS).

Pela primeira vez, na história política do Brasil, sentavam-se no Parlamento fortes bancadas de Comunistas (15) e de trabalhistas, de sorte que número considerável de proletários teve voto. [...]. Alguns deputados eram operários de limitada instrução e alguns, pretos, o que foi raríssimo na República Velha (Baleeiro, 2012, p.10)

A composição geral do parlamento entretanto, não se reproduzia na Comissão constituinte, na qual predominava homens de profissões liberais da classe média, juristas, médicos, sacerdotes, ex-chefes do Poder Executivo.

A Comissão constituinte subdividiu-se em 10 subcomissões. A comissão da Família, Educação e Cultura, foi composta pelos deputados: Ataliba Nogueira (PSD – São Paulo); Flávio Guimarães (PSD – Paraná); Ferreira de Souza (UDN - Rio Grande do Norte); Arruda Câmara (PDC – Pernambuco); Guaraci Ribeiro (PTB - São Paulo). O relator da comissão deveria redigir um texto da seção correspondente, que depois seria emendado no interior da comissão, a qual seria discutida e votada de imediato. Posteriormente as seções comporiam um único documento a ser apreciado no plenário. A partir de então poderiam ser realizados destaques das emendas refutadas para discussão e votação.

A Constituição foi promulgada em 18 de setembro de 1946, após apresentadas e discutidas nas subcomissões 4.092 emendas, compatibilizadas pela Comissão de constituição que contou com a contribuição do plenário em relação aos debates sobre a conjuntura política. De acordo com Oliveira (1996), o debate constituinte de 1946 foi marcado por um contexto de muita agitação, greves de várias categorias, repressão e abusos de autoridades. A Constituição de 1946 expressou a contradição entre a manutenção das desigualdades e a

emergência participativa das massas populares. O consenso estabelecido a partir dos debates e as tensões resultantes da interpretação do texto constitucional, as “ideias-força” que percorreram todos os partidos criaram as condições para que o pacto social fosse efetivamente constituído, em favor de uma vida democrática, garantidora da unidade nacional. Em relação ao debate educacional Oliveira (1998) destaca os três pontos mais polêmicos : 1) o Ensino religioso de matrícula facultativa nas escolas públicas; 2) o dever e o direito de educar, estabelecendo uma tensão entre o dever da família e da tentativa do Estado em controlar e inibir a livre iniciativa. Retomou-se a vinculação de recursos destinados à educação, fixou-se em 10% o investimento da União e em 20% o de estados e municípios. Também foi prevista a regulamentação de diretrizes e bases da educação nacional. A Constituição de 1946 consagrou os princípios do Estado liberal característicos da Primeira República e os princípios do Estado social consagrados na Constituição de 1934 (Oliveira, 1996).

O espírito da Constituinte de 1946, na expressão de um dos seus deputados, Hermes Lima (UDN), era o de que não se tratava de uma assembleia revolucionária. A orientação era não modificar os fundamentos da ordem econômica e social estabelecidos pelas cartas anteriores. Assim, o direito de propriedade e o direito ao trabalho seriam o mote principal da discussão e na aceção do deputado o segundo deveria ser colocado no mesmo patamar que o primeiro. Nessa perspectiva, não seria necessário inovar, bastaria buscar nas tradições o fio que havia se quebrado. Havia um clima de melancolia e ceticismo quanto à durabilidade da Constituição, contudo, sua promulgação foi recebida com entusiasmo.

Predominaram, naquele espaço, os conservadores com tendências liberais que, segundo Baleeiro (2012), fizeram concessões ao proletariado porque também desejavam soluções democratizadas para equilibrar as tensões geradas pela luta de classes acirrada naquele contexto.

A recuperação dos acontecimentos pretéritos desempenhou um papel importante no debate sobre as ameaças presentes. Os riscos e temores eram parte integrante do vivido. Para os udenistas havia um fosso entre o passado e o presente, era necessário romper com esse passado monolítico e arbitrário e proteger o país da repetição do golpe de 1937 que havia suspenso o sistema democrático. O tema constante da UDN era a denúncia da ordem política anterior e a (re) construção da democracia. “O projeto para o futuro democrático do Brasil representava uma ruptura com o passado do Estado Novo, e que reinstalaria no futuro do país a democracia da primeira República” (Souza, 2008 p.7).

O fenômeno que estabelecia a unidade do grupo heterogêneo que compôs a UDN foi basicamente a oposição à Getúlio Vargas, o que em certa medida, permitiu convergir as rivalidades internas e estabelecer algum tipo de coesão para reconstruir as instituições democráticas nacionais. A Assembléia Nacional Constituinte de 1946, após 15 anos sem alternância no governo central, consagrou-se como uma insurreição formal ao antigo regime.

Ao que se refere a educação ao longo do governo do presidente Getúlio Vargas (1933 a 1945), houve uma considerável expansão do acesso, com a ampliação do número de estudantes em todos os níveis. Esse processo de ampliação teve continuidade no período democrático subsequente, 1945 a 1964, com aumento tanto da matrícula quanto da frequência, tendo triplicado o número de estudantes matriculados no ensino médio e duplicado o número de matrículas no ensino superior.

A Constituição de 1946, foi a quinta da história republicana, e teve o papel de pacificar o país e reestabelecer as instituições democráticas, após os oito anos de duração do Estado Novo. Assim como as Constituições de 1934 e 1937⁴⁴, a Constituição de 1946 também manteve a competência da união em legislar sobre as diretrizes e bases da educação

⁴⁴ Embora o inciso IX, do Art. 15 da Constituição de 1937, tenha ampliado a concepção das diretrizes para a fixação de quadros da educação nacional e a necessidade de obediência ao que seria definido em termos de formação física, intelectual e moral da infância e da juventude.

nacional (inciso XV, Art, 5º, alínea “d”). Em 1948, o Ministro de Educação e Saúde, Clemente Mariani (UDN), apresentou ao Congresso um anteprojeto do que viria a ser a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Segundo Montalvão (2010) essa como outras matérias inaugurou um novo arranjo institucional, rompendo com o presidencialismo autocrático da Constituição de 1937, restituindo ao congresso papel o papel consultivo diante de determinadas matérias de interesse público. A proposta contrapunha-se diretamente ao legado do Estado novo.

De acordo com Silva (2011), um dos objetivos maiores defendido por Mariani e pelos membros da comissão, era superar o modelo educacional implementado durante o Estado Novo, buscando assegurar às camadas populares o acesso à educação. Em 29 de outubro de 1948 o projeto foi enviado ao Congresso, porém, encontrou dois grandes obstáculos: a) alianças político-partidárias que não permitiam a prioridade das discussões; e b) oposição do deputado Gustavo Capanema, ministro da Educação durante o primeiro governo Vargas (Silva, 2011).

O período pós 1945 retomou um debate remissivo da história da educação, católicos e liberais voltaram a polarizar sobre os rumos da educação escolar, quanto à expansão das redes públicas, ao espaço das escolas privadas e ao papel da família. Nesse sentido, Teixeira (1959) chama a atenção para o descompasso histórico do país quanto à oferta educacional, que na segunda metade do século XIX se resolvera nas nações desenvolvidas, enquanto que no Brasil, no final do século XX, o reconhecimento formal da universalidade e da gratuidade da educação ainda era pauta de disputa. Na concepção de Teixeira (1959), àquela altura as reivindicações sociais já deveriam ser outras, o que obscurecia os objetivos de emancipação educacional, em virtude de pautas residuais anacrônicas à trajetória esperada do desenvolvimento dos sistemas educacionais.

[..] É que, no caso, trata-se ainda de algo que já nos devia ter sido dado, que já há muito fôra dado a outros povos, de cujas atuais aspirações queremos partilhar. Estas novas aspirações, mais fortemente motivadas pelos imperativos da época, sobrepõem-se às aspirações educacionais e de certo modo as desfiguram, criando, pela falta de sincronismo, especiais dificuldades para o seu adequado planejamento. A relativa ausência de vigor de nossa atual concepção de escola pública e a aceitação semi-indiferente da escola particular foram e são, a meu ver, um dos aspectos dessa desfiguração generalizada de que sofre a política educacional brasileira, em virtude do anacronismo do nosso movimento de educação popular. Como os povos desenvolvidos já não têm hoje (salvo mínimos pormenores) o problema da criação de um sistema, universal e gratuito, de escolas públicas, porque o criaram em período anterior, falta-nos, em nosso irremediável e crônico mimetismo social e político, a ressonância necessária para um movimento que, nos parecendo e sendo de fato anacrônico, exige de nós a disciplina difícil de nos representarmos em outra época, que não a atual do mundo, e de pautarmos os nossos planos, descontando a decalagem histórica com a necessária originalidade de conceitos e planos, para realizar, hoje, em condições peculiares outras, algo que o mundo realizou em muito mais feliz e propício instante histórico (Teixeira, 1959, p. 19).

Na concepção de Teixeira seria uma ratificação quase que estamental da sociedade permitir que a escola particular reproduzisse a divisão de classes, preparando os filhos dos trabalhadores para o exercício de funções subalternizadas, enquanto poderia expandir facilmente, sob o signo da meritocracia os privilégios e direitos adquiridos da elite. Não se

tratava do banimento da escola particular, mas simplesmente do ato de não custeá-la ou promovê-la.

A posição da igreja católica, ganhou o apoio do deputado Carlos Lacerda que apresentou um substitutivo ao anteprojeto elaborado pela comissão nomeada pelo Ministro da Educação, Clemente Mariani. O substitutivo de Lacerda provocou uma mudança significativa na direção das discussões e no tensionamento entre as instituições religiosas e os integrantes da Campanha em Defesa da Escola Pública⁴⁵, especialmente com Anísio Teixeira, que passara de consultor da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, quando o projeto de LDB foi elaborado, à Diretor Geral do Inep a partir de 1952(a sua gestão estendeu-se até 1964). “A questão central do debate deixa de ser a centralização ou descentralização, para girar em torno da já mencionada, liberdade de ensino” (Silva, 2011, p.4). O substitutivo Lacerda, apresentado à Câmara em 1959, já havia sido anteriormente apresentado e rejeitado pela Comissão de Educação e Cultura em 1958. O texto do substitutivo alterava as funções do Ministério da Educação (ME) e do Conselho Nacional de Educação (CNE). Não só estipulava subvenções ao ensino privado como também garantia a participação do setor nos órgãos de decisão tanto a nível regional como federal. Também alterava a dinâmica de distribuição de recursos por meio do Fundo Nacional de Ensino Primário, que seria aplicado na ampliação dos sistemas federais de ensino primário e em suprimento ao ensino primário regular e supletivo, dos sistemas locais. Os recursos dos fundos seriam distribuídos na proporção das necessidades de cada unidade da Federação. Propunha, ainda, que o regime de cooperação da União, dos Estados e dos municípios fosse realizado por meio da concessão de bolsas e empréstimos (Senra, 2017).

⁴⁵Entre os principais nomes que faziam parte desse movimento estavam Anísio Teixeira, Almeida Júnior, Carneiro Leão, Fernando de Azevedo, Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, Laerte Ramos de Carvalho, Luiz Carranca, Lourenço Filho, Roque Spencer Maciel de Barros.

O novo contexto de democratização das instituições exigia uma reavaliação das posições engendradas por aqueles atores que na visão do Ministro da Educação, Clementi Mariani repetiam o ocorrido na década de 1930, em relação à centralização e descentralização da gestão educacional. Havia um considerável peso da rede escolar católica na oferta educacional, além da influência dos intelectuais católicos nos grupos e esferas de poder. O argumento principal daquele grupo articulava-se em torno da crítica a um suposto monopólio uniformizador do Estado, que impedia as famílias de exercerem seu direito de escolha, o que também gerava obstáculos à liberdade organizacional e pedagógica das escolas que pretendiam a *formação integral da consciência cristã* (Senra, 2017, p. 6). Para os liberais, a educação, enquanto instrumento da democracia capaz de materializar a igualdade de oportunidades, não poderia ser capturada por um grupo religioso ou pela elite, que buscava, mantê-la como um fator de privilégio.

A Lei n. 4.024 foi promulgada em 20 de dezembro de 1961 e o seu texto final guardou significativa proximidade com o substitutivo de Carlos Lacerda, demonstrando a força da influência da Igreja no setor educacional. De modo que os intelectuais ligados à Escola Nova e à Campanha em Defesa da Escola Pública, não ficaram satisfeitos com os resultados (Esquinsani, 2021).

A crítica de Carlos Lacerda à “educação totalitária” do Estado Novo, entretanto, coincidia com a dos renovadores da educação, pois se contrapunham ao dualismo entre a preparação para o trabalho manual (ou técnico) e a preparação para o trabalho intelectual, o que teria sido reforçado pela Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942, durante a gestão do Ministro Gustavo Capanema (Montalvão, 2017).

3.7 O contexto sociopolítico da década de 1960 e a constituição de 1967

Entre 1950 e 1960, a relação entre educação e o desenvolvimento foi uma constante nos debates públicos e na elaboração intelectual. Naquele contexto explorava-se a “necessidade do sistema educacional, no sentido amplo do termo, não restritos às redes escolares – voltar-se para a formação do homem brasileiro, tendo em vista o crescimento econômico” (Fávero, 1996, p. 242). O Brasil atravessou a década de 1960 com alta taxa de crescimento (6%) do PIB, sendo a indústria responsável pelo seu incremento, demonstrando que o processo de modernização conservadora, iniciado desde os anos de 1930, fora “bem-sucedido”, embora ainda fosse um dos países mais desiguais da América Latina. Avançavam-se os processos de urbanização e industrialização, com aumento significativo da população urbana. Após a fase de ajuste estrutural o Brasil vivenciou o milagre econômico, sendo concebidos e realizados projetos de grande porte, o que o projetou como potência emergente no cenário internacional. Durante os governos militares a centralização foi um característica dominante na gestão e planejamento das políticas públicas.

De acordo com Fávero (1996) coexistiam duas concepções de educação. Uma buscava atender ao processo de industrialização e modernização, conforme o ideal do governo de Juscelino Kubitschek (PSD), de ampliar serviços e modernizar a agropecuária, sobretudo a partir de 1955. A outra, expressa pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), volta-se à formação da consciência nacional, visando a transformações sociopolíticas, traduzidas nos movimentos de cultura e educação popular. Esta última concepção teria recebido apoio oficial em 1962 e 1963, nos anos iniciais do Governo do presidente João Goulart (PTB), sendo desmontada, entretanto, a partir de 1964, no contexto do golpe civil-militar.

A concepção que buscava atender o processo de industrialização e crescimento tornou-se hegemônica, fundamentada na teoria do capital humano, materializou-se por meio do Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso. De acordo com Fávero (1996), o conceito de educação como investimento foi disseminado pelo Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos (OEA), a partir de reunião realizada em 1961, em Punta Del Este, no Uruguay. O autor destaca a importância desse organismo e também da Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, da qual participaram todos os Ministros de Educação latino-americanos, em 1962, em Santiago do Chile.

Todo arsenal teórico-metodológico do planejamento e da economia da educação estava sendo aplicado para subordinar a educação, em seus diversos níveis e modalidades, ao projeto autoritário de crescimento econômico e inserção subordinada da economia brasileira no capitalismo internacional (Fávero, 1996).

Do ponto de vista sociopolítico, entre os anos de 1950 e 1963, ocorreram no Brasil mudanças estruturais significativas, trazendo à cena política novos atores sociais. Estas mudanças estão associadas ao crescimento urbano e ao processo de industrialização. No espectro político, os principais conflitos envolveram a Igreja Católica, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), a União Democrática Nacional (UDN) e a Forças Armadas. Parte da elite conservadora se materializava na UDN, que congregava partidos de direita, setores conservadores da igreja católica e das forças armadas, proprietários rurais e investidores internacionais que se juntaram para desestabilizar o governo do presidente João Goulart, desferindo um Golpe civil-militar, na madrugada do dia 31 de março de 1964 (Fausto, 2010). As forças políticas que apoiavam ideologicamente o golpe esperavam instituir e consolidar o liberalismo econômico, entretanto, a presença dos militares reconfigurou a estratégia política, voltada para o nacional desenvolvimentismo. As Forças Armadas tomaram parte em

diferentes governos no Brasil. Porém, a diferença na experiência de 1964, em relação aos demais países da América Latina, foi a manutenção do poder estatal sob o comando de agrupamentos militares (Mathias,1995).

Segundo Napolitano (2014), a união civil-militar de 1964 foi negociada dentro e fora do país, resultado da aliança que se formara desde 1954 e que culminou no suicídio do presidente Getúlio Vargas. Entre as supostas justificativas para o golpe estava a paralisia decisória provocada em razão das frágeis coalizões partidárias e a radicalização dos atores diante das dificuldades do presidente João Goulart em mediar a crise de governabilidade. Outro importante aspecto levantado por Napolitano (2014) diz respeito aos fatores conjunturais e históricos que circunscreveram o governo de João Goulart. O governo revisou a agenda política brasileira, buscando democratizar a cidadania e a propriedade. “As direitas reagiram assim que as esquerdas tentaram transformar sua agenda em projeto político” (Napolitano, 2014, p. 19), travando uma intensa disputa pelo seu projeto político-ideológico de sociedade e de estado, no qual se manteriam as hierarquias sociais estáveis. O voto dos analfabetos, o nacionalismo econômico, a reforma agrária e a legalização do Partido Comunista não eram, segundo o autor, agendas capazes de perturbar a ordem social como se alardeava, contudo, o ambiente político não permitia negociações para superar a crise política. Uma vez que os valores e planos estratégicos da esquerda e da direita eram inconciliáveis, tomado o poder em março de 1964, iniciou-se um processo de institucionalização do golpe. A junta militar governativa editou três atos institucionais, que resultaram em 13 emendas à Constituição de 1946, entre abril de 1964 e julho de 1966, com a intenção de formalizar os ideais e princípios da “Revolução”. O Ato Institucional nº. 2, de 1965 estabeleceu a eleição indireta para Presidente da República, através de Colégio Eleitoral, composto pelos integrantes do Congresso e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas. Previu a

possibilidade de suspender garantias constitucionais dos servidores públicos, no caso de demonstrarem “incompatibilidade com os objetivos da Revolução”.

O principal problema para o Legislativo era a institucionalização das cassações realizadas pelo Comando da Revolução e que se agravaram com a sua formalização por meio dos artigos 15 e 16, do Ato Institucional nº 2. Para preservar e consolidar a Revolução, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, o Presidente da República poderia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais. O Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro acirrou os primeiros conflitos entre militares e civis que apoiaram o golpe de 1964, pois impactava na possibilidade da distribuição do poder por meio das eleições. Para dar continuidade à obra revolucionária, o presidente da República, Castello Branco, enviou mensagem ao Congresso, em 1966, destacando a necessidade de institucionalizar o seu ideal e seus princípios para atribuir unidade e harmonia (Anais do Congresso Constituinte de 1967, p. 31).

Em abril de 1966, o Executivo Federal nomeou comissão de quatro juristas para elaborar o anteprojeto de constituição. Os trabalhos foram concluídos pela comissão em 4 meses. A versão encaminhada ao Congresso, em dezembro de 1966, no entanto, foi elaborada pelo Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, com contribuições e sugestões do Conselho de Segurança Nacional e com a anuência dos membros da Aliança para Renovação Nacional (ARENA).

O Congresso Nacional fôra transformado em Congresso Constituinte pelo Ato Institucional nº 4 de 07 de dezembro de 1966 e convocado extraordinariamente para discutir, votar e promulgar a constituição. Antes de iniciar o processo constituinte em 20 de outubro de 1966, o governo havia decretado recesso parlamentar por 30 dias. O edifício do Congresso Nacional foi cercado e interditado pelas Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Foi cortado o abastecimento de energia, interceptado o funcionamento dos geradores e desligados os telefones (Anais Congresso Constituinte,1967). Havia uma tensão instalada entre o Legislativo e o Executivo, em razão da cassação de mandatos de deputados considerados pelo governo como antirrevolucionários.

O anteprojeto da comissão de juristas preservava a maioria dos dispositivos da constituição de 1946 relacionados à educação, contudo, o projeto do Executivo, que ignorou o anteprojeto da comissão, abandonava a carta anterior. A inexistência de menção à gratuidade do ensino e à vinculação de recursos motivaram a reação da Associação Brasileira de Educação (ABE), que encaminhou correspondências aos parlamentares e ao Ministro da Educação na tentativa de sensibilizar o governo em relação às conquistas garantidas nos processos constitucionais anteriores “em plenário, a questão do financiamento da educação foi debatida à luz da teoria do capital humano, tendo como pano de fundo a relação entre educação e desenvolvimento” (Horta, 1996, p.218). A defesa era de que a nova sistemática orçamentária que seria instituída pela Constituição não permitia a vinculação entre receitas de imposto e despesa, conforme exigia a emenda enviada pelo Ministério da Educação, que reintroduzia a vinculação de 12% da receita de impostos pela União, nos termos da LDB, instituída em 1961 (Horta, 1996, p. 219). Na versão final da Constituição de 1967, a educação foi definida como direito de todos e a responsabilidade sobre ela foi compartilhada entre a família e o Estado. A União assumia o papel de prestar assistência técnica e de atuar junto aos demais entes da federação em caráter supletivo. A novidade constitucional foi o chamamento feito às empresas privadas a ofertarem aos seus empregados e seus filhos o ensino primário, além da obrigatoriedade de formação para o trabalho.

Art. 170 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

Em matéria educacional, a Constituição de 1967 fortaleceu o ensino privado, inclusive mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo, estabelecendo a necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do ensino médio e superior aos que comprovassem insuficiência de recursos. Foi limitada a liberdade acadêmica e eliminada a veiculação das receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O regime militar deixou como legado para a política educacional brasileira: 1) a vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado; 2) o favorecimento da privatização do ensino; e a 3) institucionalização da pós-graduação. As reformas implementadas logo após a tomada do poder foram fundamentadas na economia da educação, que considera os investimentos na educação motivadores do aumento da produtividade e incremento da renda (Saviani, 2008).

3.8 Considerações Finais

A vinculação dos recursos defendida como estratégia de sustentabilidade do financiamento do ensino público desde o final do século XIX, instituída pela constituição de 1934, foi ora descontinuada, ora repactuado nos textos constitucionais, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 1

Comparativo da vinculação de recursos da educação 1934 a 1971

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
1934	Constituição Federal	10%	20%	10%
1937	Constituição	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958, de 14 de novembro de 1942 (Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário).	-	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal	10%	20%	20%
1961	Lei Federal n. 4.024 (Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional).	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal	-	-	-
1969	Emenda Constitucional n.1	-	-	20%
1971	Lei Federal n. 5.692 (Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências).	-	-	20%

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação

Diante da recorrente descontinuidade institucional podemos questionar em que patamar educacional o Brasil se encontraria se, desde 1934, a maior parte dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais tivessem sido regulamentados e devidamente respeitados pelas esferas de governo federal, estadual e municipal. Conforme verificamos no Quadro 1, as vinculações interrompidas em 1937 foram parcialmente restabelecidas com a Constituição de 1946.

Com a aprovação da LDB em 1961, a previsão do percentual de investimento da União passou de 10% para 12% das receitas advindas de impostos. Em 1967, no auge da ditadura civil-militar, a vinculação desaparece do texto constitucional, sendo retomada pela Emenda Constitucional n.1 em 1969, que vincula apenas 20% dos impostos, estabelecendo obrigações apenas para os municípios. A redistribuição adequada de recursos só foi formalmente implementada após 54 anos e dois golpes de Estado depois da sua primeira inscrição constitucional, quando a estabilidade institucional parecia apresentar um potencial de consolidação democrática. Ainda que na prática operativa desses percentuais tenha havido a dissimulação quanto à compreensão contábil da classificação dos gastos pelas diferentes esferas de governo.

O acesso à educação era compreendido pelos signatários do Manifesto de 1932 como o acesso à própria democracia, uma questão de justiça social, portanto, qualquer obstáculo à educação seria um risco à sua consolidação. Não obstante, a Democracia no Brasil precisar ser constantemente refundada, socorrida por sucessivas repactuações constitucionais.

Anísio Teixeira (1947), signatário do manifesto de 1932, ressalta que a política e a cadeia sempre foram mais importantes no Brasil do que a escola, que se caracterizou por um dos deveres mais relegados e menos sérios do Poder Público, pois não fizeram da educação o serviço fundamental e básico do Estado, isto se explicaria pela natureza predominante dos governos que se sustentaram no poder, que se aproximariam mais de um de despotismo benevolente (“governo dos ignorantes pelos que sabem ou pretendem saber”) do que de uma democracia (“governo dos que sabem pelos que sabem”). Além disso, essa percepção possibilita explicar as origens dos padrões mentais que organizam os serviços públicos no Brasil, a partir do processo de colonização. Esses padrões tornaram-se um obstáculo à implementação de políticas capazes de reduzir às desigualdades, principalmente as educacionais, que são a base para a consolidação dos sistemas democráticos contemporâneos.

Enquanto a Inglaterra colonizava por meio de companhias comerciais organizadas para o objetivo privado da exploração e do lucro e estas companhias comerciais, por força das circunstâncias faziam-se governo e estado, adquirindo, sem o quererem, funções públicas de ordem e poder de tributação, Portugal colonizava por intermédio de Governos que se faziam por força ainda das circunstâncias, comércio e exploração de lucro privado. Assim, enquanto na colonização inglesa era o privado que se fazia público, na colonização portuguesa, era a autoridade pública, o governo que se fazia comércio, que se fazia poder privado e particular (Teixeira, A. Discurso proferido na Assembléia Constituinte da Bahia, Salvador, 1947).

Ao longo do tempo foi necessário estabelecer algum tipo de conciliação entre forças sociais muitas vezes antagônicas, para fazer avançar o debate acerca da vinculação de fontes de recursos para financiar o ensino público. As principais disputas deram-se entre os intelectuais católicos e os liberais que, desde a década de 1920, se organizaram e se mobilizaram para defender o ensino laico, público e gratuito, e a definição das competências federativas em relação ao financiamento e gestão dos diferentes níveis de ensino, assim como a defesa de que os recursos públicos deveriam ser destinados às instituições públicas. Fizeram oposição à igreja e aos intelectuais católicos que defenderam a ampliação do direito das famílias e a destinação dos recursos públicos para um finalidade pública, ainda que fossem executados por instituições privadas, sem fins lucrativos. No início do processo de organização do sistema educacional no Brasil ele esteve restrito a ordens religiosas, como a dos jesuítas, que perderam o monopólio dos serviços educacionais com o advento da secularização do Estado. As dicotomias configuradas desde o início das primeiras disputas legislativas se perpetuaram e se repetiram em todos os contextos de redefinição

constitucional, havendo uma forte correlação de forças entre os interesses públicos e privados e entre o estado laico e a igreja católica em torno do sistema educacional. Esta última também começou a disputar espaço com outras denominações religiosas, as quais cresceram desde o contexto de elaboração da Constituição de 1946.

Ao longo do capítulo foram examinados processos de mudança constitucional para se identificar os interesses e os atores políticos envolvidos no debate educacional em geral, e, em particular, com a questão do financiamento. Verificou-se que o debate e o esforço para garantir direitos e definir as obrigações do Estado tiveram uma longa duração, em consequência das disputas em torno do modelo educacional a ser implementado. Foi considerável o peso do legado colonial, em relação à educação das elites e à instrução pública popular, a manutenção da desigualdade se dá pelos objetivos políticos em grande medida como destacam Engerman & Skoloff (2000), Quijano (2005) e Nobrega (2014) pela necessidade da elite se manter no poder não permitindo que os negros que eram a maioria dos analfabetos votassem.. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, criticava o divórcio entre ensino primário e profissional e entre ensino secundário e superior, o que corroborava “o estabelecimento de dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes em seus objetivos culturais e sociais, estando ambos os sistemas a serviço da estratificação social”.

Esta crítica prevalece na contemporaneidade, embora as políticas de educação tenham sofrido consideráveis mudanças desde a segunda metade do século XIX até o final do século XX, com destaque para as frequentes alterações dos marcos legais, imputando às instituições a instabilidade e a descontinuidade no modo de oferta pública de ensino. A ausência de redistribuição e suplementação de recursos pela União foi um dos problemas no processo inicial de descentralização político-administrativa da educação, razão pela qual, com exceção das constituições de 1937 e 1967, períodos de ditaduras civil-militar, todas as demais

trazem o dispositivo da vinculação de recursos para financiar a oferta do ensino público. Outra característica importante a ser registrada está relacionada com a motivação política de cada esfera de governo, quando as competências são concorrentes e os ganhos políticos não se mostram significativos em relação ao esforço de implementação ou de redefinição de alguma política.

CAPÍTULO 4 - A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS (1985 A 20108)

4.1 Introdução

No capítulo 3, analisou-se os diferentes contextos sociopolíticos que deram origem a novas constituições e como o direito à educação e seus objetivos foram nelas compreendidos e normatizados, além das responsabilidades distribuídas entre os entes da federação quanto ao seu financiamento. Verificou-se naquele capítulo: 1) a permanência das dicotomias entre o ensino público e privado; 2) as dificuldades de execução das políticas públicas pelas esferas de governo subnacionais; 3) a descontinuidade dos dispositivos de vinculação de recursos destinados à educação; 4) a centralização e a descentralização da responsabilidade do poder público em relação às políticas de educação básica; e 4) a formação e remuneração dos professores.

Na primeira parte deste capítulo, analisam-se os consensos e dissensos concernentes à destinação dos recursos públicos e ao financiamento dos sistemas públicos de ensino, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, que marcou a transição de um governo civil-militar para um governo civil democrático. O processo constituinte que resultou na Constituição mais duradoura da história da república brasileira diferenciou-se substancialmente dos demais processos, por isso compreendeu-se como necessário demonstrar tanto o seu processo com maior profundidade, quanto alguns dos resultados da construção de um ambiente democrático diferente das experiências anteriores, considerando inclusive a participação da sociedade. Na segunda parte deste capítulo analisam-se a amplitude e os limites dos arranjos institucionais coordenados pelo Governo Federal para garantir a oferta da educação obrigatória no Brasil. Os Estados federados adotam uma variedade de arranjos, contudo essa forma de organização político-administrativa condiciona

as alternativas de prestação dos serviços sociais. Assim o objetivo do capítulo é verificar em que medida o modelo de organização política e administrativa evoluiu para responder aos desafios colocados à institucionalização e ao financiamento do ensino público, a partir de alguns de alguns indicadores de resultado.

Na seção 4.2 desse capítulo aborda-se as características e a expectativas dos atores que pactuaram a transição de um governo apoiado por instituições autoritárias para um governo Democrático. Na seção 4.3 apresenta-se a forma de organização do processo constituinte e a composição da comissão de educação. Na seção 4.4 aborda-se a participação popular no processo constituinte e seu papel na regulação do comportamento dos constituintes. Na seção 4.5 são analisados os efeitos dos dissensos e consensos sobre o financiamento na Comissão de Educação da ANC no resultado do texto constitucional, e, por fim, na seção 4.6 consta das considerações finais sobre o propósito do capítulo.

Na seção 4.7 são apresentadas as características do Estado federalista brasileiro e as condicionalidades impostas ao modelo de financiamento das políticas públicas; na seção 4.8 apresentou-se a estrutura e organização dos sistemas subnacionais de ensino; na seção 4.9 analisou-se o impacto da LDB de 1996 na oferta da educação obrigatória. Na seção 4.10, as considerações finais.

4.2 A conjuntura da transição democrática

De acordo com Rouque (1985), os países da zona periférica do Ocidente capitalista, na década de 1980, buscavam a saída dos regimes ditatoriais. As reflexões políticas eram, naquele momento, marginalizadas em razão das visões normativas. Ensaia-se uma recomposição democrática das forças políticas. A elite buscava, principalmente, a competição

eleitoral e a possibilidade pacífica de redistribuição do poder. Os movimentos sociais e a sociedade civil, formas de participação e arranjos legitimados pelo consentimento da maioria.

Tratava-se de pactuar a institucionalização de regras, procedimentos e práticas para que a trajetória do processo de redemocratização não saísse do controle. Uma inflexão ou mutação do processo poderia afetar o caráter da nova pactuação e (re)distribuição de poderes: Quando a liberalização é tentada, as inovações inicialmente introduzidas pelo regime raramente vão além de consultas altamente controladas (e frequentemente indiretas) e da restituição de alguns direitos individuais [...] (O'Donnell & Schmitter, 1998, p. 38).

Naquele contexto o Brasil ensaiava a sua transição de um regime civil-militar para um regime democrático, depositando toda a capacidade de remodelação sociopolítica em uma nova carta constitucional que, supostamente, permitiria refundar a República. Segundo Araújo (2013), o poder constituinte, evocado na transição do regime autoritário para o democrático, baseava-se nas teorias jurídicas que caracterizam a natureza desse poder como “ilimitada” e “incondicionada” (“poder originário”) ou limitada e condicionada (“poder derivado”) e influenciavam tanto os grupos de inclinação autoritária, quanto os de inclinação democrática. O que credenciaria os representantes políticos para o exercício de um desses poderes seria a busca pela ruptura institucional ou pela continuidade. Os juristas de linha “radical-democrática” constataavam a decadência dos arranjos políticos, o que justificaria a atuação de um “poder originário” em vez do “poder derivado”. Tratava-se, nessa perspectiva, da “decomposição de legitimidade” do regime, por isso a expectativa social girava em torno de um processo político que rompesse com a tutela da ordem constitucional imposta pelo regime autoritário. Todavia, de acordo com Araújo (2013), a defesa da expressão de um “poder derivado levava vantagens em relação a um “poder originário”, diante da pré-disposição de continuidade institucional por parte dos grupos dominantes. Nos jornais da década de 1980

identifica-se uma série de manifestações de figuras públicas, deputados constituintes, governadores, procuradores e juristas⁴⁶, líderes religiosos⁴⁷ sobre suas expectativas (ou a falta delas) quanto ao processo de transição democrática. Alguns daqueles agentes públicos acreditavam na possibilidade de restauração da liberdade, na construção de um futuro nacional inclusivo, participativo por vias institucionais⁴⁸. Contudo, havia agentes⁴⁹ que também duvidavam do remédio constitucional para reorientar as práticas políticas do Estado. A nova carta constitucional deixaria para trás o passado sombrio e todas as forças políticas

⁴⁶ No dia 22 de dezembro o jornal a Folha de São Paulo organizou um debate coordenado pelo advogado, Francisco Rangel Pestana que contou com a participação de quatro destacados juristas brasileiros, Fábio Konder Comparato (professor de Direito da Universidade de São Paulo), Celso Bastos (professor de Direito da Pontifícia Universidade Católica), Paulo Bonavides (professor da Universidade Federal do Ceará); e Márcio Thomaz Bastos (presidente da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo). Estes juristas expressaram sua visão quanto ao momento histórico e os moldes sob os quais a Constituinte deveria ser convocada. As principais divergências repousavam na ideia de atribuir poder constituinte aos deputados eleitos sob a égide do governo autoritário ou estabelecer uma constituinte paralela ao poder legislativo.

⁴⁷ Dom Evaristo Salles (se opôs ao regime civil-militar), Cardinal Arcebispo do Rio de Janeiro, também fez menção ao processo sucessório como um escândalo e questionou a pactuação que estava sendo orquestrada, relativa ao compromisso do chamamento da constituinte, “[...] o simples bom senso censura quem, a um clima adverso ao indispensável aperfeiçoamento, propõe legislação que regerá, de forma duradoura, a vida pública”.

⁴⁸ Para o deputado Airton Soares (PT/SP), uma Assembleia constituinte promoveria uma transformação socioeconômica no país, o que viabilizaria melhores condições de vida para a população. A Constituinte na percepção desse deputado abriria espaço para as forças progressistas do país poderem atuar sem que as negociações custassem o “sangue, o suor e a liberdade” do brasileiro. A ruptura poderia ocorrer diante da mudança no quadro político-institucional e mediante mobilização popular, posteriormente as alterações pontuais poderiam ser “costuradas por dentro” (Jornal Folha de São Paulo, 03 de novembro de 1984, Opinião, p. 03). José Richa (PMDB/PR) então governador do Estado do Paraná também demonstrava otimismo, acreditava que uma constituinte significaria um “pacto para o reencontro”. Em 1984, quando a defesa da convocação da Assembleia se ampliava, cristalizava-se na opinião pública, segundo ele, a ideia de que o Brasil vivia uma crise política, pois a questão social se agravava.

⁴⁹ Em contrapartida à voz desses atores políticos, o Procurador do Estado de São Paulo e professor de Sociologia aplicada à Economia, Paulo Edmur de Souza, que era um escritor assíduo, na coluna aberta: tendências e debate do Jornal a Folha de São Paulo, posicionava-se sobre vários temas e frequentemente era convidado pelo jornal para manifestar sua opinião sobre o quadro político nacional. Demonstrava em suas manifestações bastante ceticismo com a ideia de uma assembleia constituinte. Havia por parte do professor dúvidas quanto à capacidade dos representantes do povo conduzirem o país para um caminho respeitável. A assembleia constituinte em sua percepção seria uma falsa saída, uma vez que a crise não era constitucional. Essa alternativa não garantiria o avanço da nação e provavelmente colocaria “em descoberto a casa em que todos gritavam sem que ninguém tivesse razão”, o procurador questionava a capacidade de instalação e manutenção da democracia representativa no Brasil. Duvidava da maturidade político-social do país para gerir instituições e relações democráticas (Jornal Folha de São Paulo, de 03 de novembro de 1984, opinião, p. 03).

poderiam se acomodar em um novo arranjo. A aposta era anistiar os excessos cometidos e “recomeçar”. O debate acerca dos programas e da eleição do presidente, a ser eleito por voto popular finalizaria um ciclo de governos militares e inseriria o Brasil em uma nova dinâmica política. O governo eleito poderia atuar sob os preceitos de uma carta magna legitimada pelo povo que nessas circunstâncias, seria duradoura e garantidora dos direitos dos cidadãos e dos deveres do Estado. Este era o principal argumento para mobilizar apoio e adesão ao projeto de reconstrução nacional.

O clima político da transição polarizava a sociedade. Por um lado, uma crença exagerada em uma nova carta constitucional que unificaria o Brasil e o tornaria uma democracia representativa de fato, por outro, uma desconfiança quanto à capacidade desse instrumento para retirar o País da “crise político-econômica e ético-moral” em que se encontrava: *esse movimento transicional carrega em sua essência mudanças e continuidades* (Mathias, 1996). Os arranjos pactuados entre os detentores do poder para formalmente decretar o fim do regime civil-militar passaram pela eleição indireta de um presidente civil, por meio de um colégio eleitoral⁵⁰. Esse novo presidente e a coalização que o apoiava seriam os responsáveis por realizar a chamada transição democrática. Um regime autoritário se prestava ao desafio de dar à luz a uma democracia, a partir de uma aliança definida por Leonel Brizola (PDT), como um “convênio da oligarquia” (Coluna Política, Folha de São Paulo, 08 de agosto de 1984, p. 6).

50 “Tancredo Neves, candidato da Aliança Democrática (união do PMDB com a Frente Liberal, formada por dissidentes do PDS), é eleito no Colégio Eleitoral no dia 15 de janeiro de 1985, tendo como vice José Sarney. Foram 480 votos a favor (sendo 166 oriundos de deputados do PDS), contra 180 dados a Paulo Maluf, candidato do PDS, e 26 abstenções. O PT, contrário à eleição indireta e ao acordo feito com os governistas, opta pela abstenção e desliga do partido três deputados que votaram em Tancredo: José Eudes (RJ), Bete Mendes (SP) e Airton Soares (SP).” Disponível em: http://www.abcdeluta.org.br/materia.asp?id_CON=283 [Acesso em: 30/04/2020].

A eleição presidencial ocorreu em janeiro de 1985 e vinha sendo negociada desde 1983, quando a Proposta de Emenda Constitucional n. 5 tentava reinstaurar o voto direto para as eleições presidenciais e foi derrotado. A eleição de Tancredo Neves (PMDB/MG) foi proposta como um pacto das forças políticas desejosas de sobreviver sob uma nova institucionalidade. Contudo, o presidente faleceu antes mesmo de tomar posse, sendo o governo e a transição democrática assumidos pelo Vice-Presidente José Sarney, que migrara da Arena para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MA). Na Mensagem nº 330, enviada ao Congresso Nacional em junho de 1985, que acompanhava a Proposta de Emenda Constitucional n. 43 de 1985, o Presidente José Sarney ratificou o compromisso de democratizar a sociedade e o Estado, ressaltando a

[...] necessidade de manter e operar as instituições governativas vigentes, harmonizando-as à imperiosa aspiração de instaurar outras mais livres e justas, à medida que [...] prevê a investidura de poder constituinte pleno nos Deputados Federais e Senadores escolhidos pelo sufrágio do povo brasileiro (Mensagem presidencial n. 330 de 1985).

A proposta do Presidente José Sarney deu origem a Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi composta por 487 deputados federais e 49 senadores, eleitos em 15 de novembro de 1986. A esses congressistas juntaram-se 23 Senadores, dos 25 eleitos em 1982. Os trabalhos constituintes tiveram início em 1.º de fevereiro de 1987, sob a presidência do deputado federal Ulysses Guimarães do PMDB/SP (Brasil, 1987), e, transcorreram sob condições diferentes daquelas que envolveram a preparação das Cartas Constitucionais anteriores, em que se nomeavam pequenas comissões responsáveis por elaborar o anteprojeto e enviá-lo ao Congresso para discussão mais ampla. Desta vez, a dinâmica da ANC conformou-se às circunstâncias do contexto político e o funcionamento concomitante aos trabalhos de rotina do Congresso Nacional.

4.3 A Constituinte e a Comissão de Educação

O processo de instalação da ANC em 1987 e posterior elaboração da Constituição tanto ampliou o poder de decisão dos constituintes quanto o da sociedade civil em se fazer presente e ocupar os espaços possíveis na correlação de forças que ali se estabeleceria. As decisões que resultaram nos dispositivos constitucionais, alguns dos quais deveriam mais tarde ser regulamentados por lei ordinária⁵¹ ou complementar⁵², em certa medida definiram o futuro das próximas gerações e a projeção da qualidade da cidadania brasileira. Anteriormente à sua instalação algumas sugestões de projetos tornaram-se de conhecimento público, a exemplo da proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Decreto n.91.450 de 1985), do jurista Fábio Konder Comparato e do empresário Henry Mackoud. Este último, defendia a composição de uma Assembleia Constituinte independente de qualquer um dos três poderes da República e de qualquer partidarismo (Brasil, 1987).

A ANC iniciou seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987 e os finalizou com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, “com um atraso de 325 dias da previsão inicial e a exatos 584 dias de sua instalação” (Brasil, 1987, p.13). A dinâmica

⁵¹ “Trata de assuntos diversos da área penal, civil, tributária, administrativa e da maior parte das normas jurídicas do país, regulando quase todas as matérias de competência da União, com sanção do presidente da República. O projeto de lei ordinária é aprovado por maioria simples. Pode ser proposto pelo presidente da República, deputados, senadores, Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores e procurador-geral da República. Os cidadãos também podem propor tal projeto, desde que seja subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado do país, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles” (Glossário Legislativo, Senado).

⁵² Pode ser proposta pelo presidente da República, por deputados, senadores, comissões da Câmara, do Senado e do Congresso, bem como pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores, procurador-geral da República e por cidadãos comuns. A lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme a Constituição. O quórum para aprovação de projeto de lei complementar é maioria absoluta das duas Casas do Congresso (41 senadores e 257 deputados). A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos (Glossário Legislativo, Senado Federal).

escolhida pelos constituintes para organizar o processo permitia uma análise mais profunda da temática em discussão e ampliava a possibilidade de, pelo menos em tese, democratizar o processo, de uma forma nunca experimentada. Foram previstas oito comissões temáticas, divididas em três Subcomissões cada uma, e, por fim, uma Comissão de Sistematização. A Comissão de Sistematização foi composta inicialmente por 49 membros titulares e igual número de suplentes, posteriormente foi complementada com os presidentes e relatores das demais Comissões e os relatores das Subcomissões, conforme define o parágrafo primeiro do Art. 13 da Resolução n. 2 de 1987. Sua função era dar organicidade a integralidade do conteúdo produzido pelas outras comissões. Cada Comissão Temática foi composta por 63 membros titulares e igual número de suplentes (Art.13, Resolução n. 2). A Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi dividida em: 1) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; 2) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso; 3) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.

Os 63 membros titulares foram distribuídos por nove partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB - 34); Partido da Frente Liberal (PFL-15); Partido Democrático Social (PDS-4); Partido dos Trabalhadores do Brasil (PTB- 3); Partido Liberal (PL- 1); Partido da Democracia Cristã (PDC - 1); Partido Democrático Trabalhista (PDT - 3); Partido dos Trabalhadores (PT - 2); Partido Comunista do Brasil (PCB - vaga); Sua presidência foi exercida pelo PFL, a 1ª Vice-Presidência pelo PTB e a 2ª Vice-Presidência e Relatoria pelo PMDB. (Anteprojeto do relator da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, vol. 207, 1987).

A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes foi presidida pelo deputado Hermes Zaneti (PMDB/PR). O Deputado Aécio Borba (PDS/CE) foi o 1º Vice-Presidente, e, o deputado Pedro Canedo (PFL/GO) o 2º Vice-presidente. A Relatoria ficou a cargo do Senador João Calmon (PMDB/ES). A Subcomissão foi composta por 25 membros titulares e igual

número de suplentes de 7 diferentes partidos: 13 do PMDB, 7 do PFL e as seguintes legendas tiveram apenas um representante cada: PDS; PDT; PT; PSB e PL.

As lideranças partidárias deveriam indicar os membros das comissões, obedecendo ao critério da proporcionalidade, que consiste em organizar a representação partidária em comissões de acordo com o número de congressistas eleitos de um dado partido, a mesma regra seria considerada também para a definição de presidentes, vice-presidentes e relatores que fossem posteriormente escolhidos no âmbito das comissões e subcomissões (Art. 13, § 2º e Art. 15, Resolução n.2, de 1987). Na primeira reunião da ANC, instalada em 1º de abril de 1987, iniciaram-se os preparativos para a elaboração do seu regimento interno, no mesmo dia também foram instituídas as oito comissões temáticas. As vinte e quatro subcomissões foram instaladas no dia 7 de abril e a Comissão de Sistematização, em 9 de abril. Havia em torno de 12 partidos com representação na Câmara e Senado Federal. A maioria dos assentos na ANC coube ao PMDB que contava com mais de 50% das cadeiras da Câmara e com 60% no Senado Federal (Amaral, 2008). O segundo maior partido, o PFL, contava com 24% das cadeiras da Câmara e 21% do Senado (Coelho, 1999). Nessas condições, o PMDB teria capacidade de mobilizar estratégias potencializadas para definir a estrutura sob a qual a “nova comunidade política” se assentaria, tornando-se o principal ator do processo, ocupou os cargos de relatoria de todas as comissões temáticas, além de manter nas subcomissões 13 cargos de relatoria e 15 na presidência. Priorizou a composição das comissões da área econômica e da forma de governo, enquanto os partidos com pouca representação priorizaram a participação nas comissões da área social (Coelho, 1999).

Os temas mais difíceis de se estabelecer consenso, segundo os registros do Jornal da Constituinte, foram a reforma agrária, o sistema tributário, a forma de governo (com forte tendência parlamentarista) e a anistia dos militares, pois estes faziam ameaças que afetaram o avanço do debate constituinte. Um tema que gerou bastante dissenso na Subcomissão de

Educação foi o financiamento, com destaque para o debate sobre a manutenção da vinculação de recursos provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fórum Nacional de Educação, que agregava uma série de instituições vinculadas a educação pública, a partir dos princípios delineados na Carta de Goiânia, defendia a exclusividade das verbas públicas para a escola pública, enquanto a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino defendiam a aplicação de verbas públicas também em entidades comunitárias, confessionais e privadas com fins lucrativos.

Na 16ª Reunião da Comissão de Educação, realizada no dia 29 de abril de 1987, o deputado Sólton Borges dos Reis (PTB/SP) propunha colocar a questão da escola popular como prioridade nacional e evocava os demais constituintes para estabelecer a escola de primeiro grau como a prioridade da Constituinte. Na mesma sessão, em resposta a esse chamamento, Rovilson Robbi, representante da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), ressaltou que “nem o primeiro, nem o segundo grau” teriam condições de sobreviver com os recursos disponibilizados e concordou com o deputado Sólton em eleger o “primeiro grau” como a prioridade da constituinte:

Do ponto de vista da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, temos que ter muito mais verba que dê para funcionar a universidade, mas que também dê para priorizarmos e garantirmos o ensino público e gratuito para todos os jovens em idade escolar no primeiro grau (DANC, 1987, p. 268).

Elizabeth Camargo, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEES), defendeu o ensino público em todos os níveis e a educação básica como obrigatória: “Isso tem que ser colocado na Constituinte, a escolaridade obrigatória. Esse ensino já foi pago pela população e ela tem direito a ele [...]” (DANC, 1987, p. 268). O professor Osmar Fávero, representante da

Associação de Pesquisadores da Pós-Graduação em Educação (Anped), respondeu à questão do deputado Sólon ao explicar que “as prioridades, se reduzidas ao problema de recursos, no caso da educação fica como a história do cobertor curto. Não adianta puxar para a cabeça que os pés ficam de fora” (DANC, 1987, p. 269). Segundo Fávero, a prioridade deveria fazer parte de um compromisso político para resolver o problema, destinando maior quantidade de recursos para o sistema de ensino. Também seria necessária realizar uma revisão na forma de aplicação dos recursos.

Estiveram presentes naquela 16ª reunião instituições privadas e confessionais. O deputado Louremberg Nunes Rocha (ARENA/MT) destacou a necessidade do Estado assumir a responsabilidade pela divisão de recursos da educação, definindo as ações possíveis para combater efetivamente a evasão e a repetência. Segundo o deputado era necessário ainda evitar o risco de “[...] elaborar uma Constituição ou uma legislação complementar cheia de palavras vazias sem nenhum sentido prático” (DANC, 1987, p. 269). Waldemar Valle Martins, representante da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc) que agregava 16 universidades católicas e 32 instituições de ensino superior isoladas, as quais contavam com um total aproximado de 200.000 alunos, destacou a importância das primeiras universidades católicas que surgiram no Brasil na década de 1930.

Segundo Martins A. (2013), o esforço para manter a qualidade do ensino colocava as universidades católicas em situação de dificuldades financeiras, pois os custos eram maiores do que as receitas. Dentre as propostas defendidas pela Abesc, estavam: 1) a liberdade de ensino, vista como condição e decorrência do regime democrático; 2) a prioridade, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino de 1º grau para todos; 3) a manutenção e criação de escolas pelo Estado, assim como a subvenção das instituições que, pela sua atividade, contribuíssem relevantemente para a cultura, o ensino ou a pesquisa no Brasil. Waldemar Valle Martins corroborou as questões colocadas pelo deputado Louremberg sobre o que

ambos consideraram equívoco, ao se estabelecer um dualismo entre o ensino público e o privado, o que, segundo o representante da Abesc, se colocava de uma forma irreconciliável (DANC, 1987, p.307). O deputado Louremberg destacou que, “diante dos debates realizados pelas instituições convidadas é clara a tentativa ‘caolha e sectária’ de reforçar a oposição entre escola pública e particular. Esse debate não faz sentido e está localizado nos anos de 1930 e 1940” (DANC, 1987, p. 306).

O Presidente da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen), Roberto Dornas, que representava na ocasião mais de 35 mil escolas privadas, formalizou a proposta da Federação sobre o Capítulo da Educação à subcomissão, fazendo a seguinte defesa:

A escola pública unicamente não tem a condição de formar porque o próprio Estado não tem filosofia, e não deve ter filosofia. Ele não tem religião, ele não deve ter religião. Mas o pai tem e o pai precisa ter a ele assegurado o direito da escola que eduque conforme as suas convicções (DANC, 1987, p. 312).

Na acepção de Dornas, seria facultado à família escolher a escola conforme suas convicções e crenças e ao governo caberia pagar por ela pois seria necessário “estender a educação obrigatória ao pré-escolar, que o Poder Público foge de atender a criança carente, deixando milhões na periferia, criando os marginais de amanhã, através dos menores abandonados” (DANC, 1987, p. 312). O pobre seria discriminado por não ter alternativas, exceto a escola pública. Esse discurso vai reverberar nos debates durante a elaboração do anteprojeto e inviabilizar sua votação no âmbito da comissão temática. Segundo Dornas, a proposta da Fenen “procurava construir para o futuro uma democracia real e plena”. Em sua defesa, se todos pagavam impostos não deveria ser permitido que só alguns usufríssem de uma escola de qualidade. O aumento da verba significara reconhecer a pluralidade da educação e do ensino e dizer não ao que na ocasião denominou de escola sectária. A livre

escolha seria facultada apenas aos ricos: “Não reivindicamos nenhum tipo de verbas para a escola particular, a verba é pública e deve ser pública, mas pública para atingir a família, para dar ao pobre também o direito de escolher a escola conforme as suas convicções” (DANC, 1987, p. 312).

Segundo Dornas, a proposta da Fenen procurava construir para o futuro uma democracia real e plena e se todos pagavam impostos não deveria ser permitido que só alguns usufríssem de uma escola pública sem qualidade. O pobre seria discriminado por não ter alternativas, exceto a escola pública. Esse discurso reverberou nos debates durante a elaboração do anteprojeto a ponto de inviabilizar sua votação no âmbito da comissão temática.

4.4 A “participação popular” na ANC

A ANC possibilitou a incorporação da política no cotidiano, mobilizou os cidadãos fazendo-os sentir-se pertencentes a um ideário participativo. Além dos movimentos sociais pautando audiências públicas, ocupando espaços nas casas legislativas, vários cidadãos (“anônimos sociais”) de diferentes localidades brasileiras expressavam-se por meio de cartas enviadas aos congressistas. Eram homens e mulheres que não “dominavam a instrução formal” e não “participavam de círculos intelectuais nem políticos”, o que permitiu aos constituintes “ouvir a voz genuína” dos populares (Versiani, 2013). O Senado Federal disponibilizou nos correios formulários para que os brasileiros escrevessem à Constituinte em 1986. Mais de 70 mil cartas foram enviadas, com as mais diversas sugestões. Algumas foram divulgadas no Jornal da Constituinte para que fosse possível aos leitores conhecerem os desejos do povo. Alguns cidadãos tratavam de questões genéricas de organização do Estado;

outros focavam em temas mais específicos, relativos a: construção de mais escolas; defesa do direito à educação; defesa do ensino religioso enquanto “disciplina curricular”; “ensino gratuito e salário base para professores”; “mais escolas”, “salários justos para as professoras primárias”; “criação de mais faculdades federais”; “maior destinação de verbas para a educação”, “ensino profissionalizante”; “mais escolas nos bairros periféricos para evitar deslocamento dos alunos para o centro da cidade”; “reformulação do ensino de 1º e 2º graus”; “moralização do ensino”; “piso salarial para os professores”; “mudança na educação”; “garantia da educação”.

A outra possibilidade de participação era viabilizada pelo Art. 24 do Regimento Interno da ANC (Resolução nº 2 de 1987). As emendas populares poderiam ser apresentadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas e com pelo menos 30 mil assinaturas. No caso da rejeição da emenda caberia recurso ao plenário, desde que interposto por 56 constituintes, no prazo de 3 sessões, a partir do comunicado da decisão à Assembleia. A proposta poderia ser arquivada, se houvesse unanimidade pela rejeição, situação em que seria considerada prejudicada, exceto se fosse subscrita por um constituinte. Nessas circunstâncias passaria a compor as listas das emendas de parecer contrário que seriam levadas ao plenário. O Jornal da Constituinte, n.13, de 24 a 30 de agosto de 1987, traz uma análise da participação de várias instituições representativas da área de educação que mobilizaram um grande número de assinaturas em torno de emendas populares. Associações de classe, vinculadas aos trabalhadores da iniciativa pública e privada e instituições filantrópicas deram a tônica do que almejavam para o futuro dos sistemas e da gestão do ensino no Brasil. Em relação ao trabalho da subcomissão envolvendo as audiências públicas foram convocadas 35 reuniões ao longo do ano de 1987, das quais apenas 4 não atingiram o quórum de trabalho. Para ouvir a sociedade civil e os movimentos sociais organizados foram destinadas oito reuniões. Dessas, quatro tiveram como tema a educação e as demais foram

distribuídas entre os temas da cultura, esporte e lazer. A discussão sobre a distribuição de recursos foi abordada em todas as quatro reuniões.

A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais (SINEPE-MG), e o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Duque de Caxias, representando os interesses da iniciativa privada apresentaram emenda conjunta, com a assinatura de 40.929 eleitores, dispondo sobre a gratuidade do ensino em todos os níveis em qualquer estabelecimento para aqueles que demonstrassem aproveitamento e insuficiência de recursos.

As instituições privadas de ensino, alegavam que a garantia da gratuidade de ensino público não permitia estabelecer a isonomia entre o rico e o pobre, pois estes não teriam meios de escolher uma escola primária, mesmo quando não houvesse escolas públicas nos locais de residência.

O Movimento de Defesa dos Favelados, o Movimento Negro Unificado e a Comissão de Justiça e Paz apresentaram emenda para criar um tipo de escola comunitária, alternativa.

A Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES); A Confederação Nacional de Professores do Brasil e a União Nacional dos Estudantes (UNE), conseguiram juntas 258.984 assinaturas. Um número bastante superior ao mínimo exigido (30 mil). Apresentaram emendas sobre os princípios da educação pública, sua função como agente de desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica da realidade e a preparação para o trabalho, reafirmando a defesa de sua oferta gratuita, a laicidade, a universalidade e a livre manifestação do pensamento.

A Associação Canoense de Deficientes Físicos, a Escola Especial de Canoas e a Liga Feminina de Combate ao Câncer defenderam a fixação de um auxílio para as pessoas com deficiência, o acesso aos materiais e equipamentos necessários para o desenvolvimento educacional e o respeito à condição de cada deficiência. O Diretório Central dos Estudantes

da Fundação Universidade de Caxias do Sul; Associação dos Funcionários da Fundação Universidade de Caxias do Sul e Sindicato dos Professores de Caxias do Sul, apresentaram emenda sobre a educação como um direito de todos e dever do Estado (Jornal da Constituinte, nº13, 1987, p.7).

4.5 Dissensos e consensos sobre o financiamento na Comissão de Educação da ANC

Na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da comunicação, foram apresentadas 1.921 emendas pelos constituintes, das quais 1.047 referiam-se aos Anteprojetos das Subcomissões e 874 ao segundo Substitutivo elaborado pelo relator da Comissão, senador Arthur Távola (PMDB/RJ). Os dois substitutos elaborados pelo relator, submetidos a votação tiveram o mesmo número de votos, 37 contrários e 26 favoráveis. Os 37 representantes da comissão, subscreveram um protesto contra os substitutivos do relator, declarando que, apesar de terem cumprido o seu papel nas Subcomissões, apresentando os seus relatórios viram na pessoa do relator a tentativa de impor sua vontade apresentando um projeto “inaceitável” em vez de tentar “resumir o consenso” ou o “pensamento da maioria”:

[...] Com sucessivos atos antidemocráticos e demagógicos, típicos de sociedades autoritárias, os seus apoiadores tentaram, em vão, fazer suas idéias prevalecerem, contrárias às aspirações da maioria do Povo Brasileiro, que representamos. [...] Não aceitamos a elitização da Escola Brasileira, criando escolas para ricos e escolas para pobres [...]. Não queremos fechar a escola privada de excelência para as crianças carentes. Defendemos os direitos que têm as famílias pobres de também terem seus filhos em escolas confessionais se assim o desejarem. Por essas razões, não aceitamos que tais escolas sejam marginalizadas quando se utilizam verbas públicas. Queremos

os veículos livres para que a opinião pública seja bem informada em uma democracia pluralista. Recusamos a censura em qualquer de suas formas, mas defendemos o direito que têm as famílias de bem educar seus filhos, devendo-se por isso, exercer vigilância sobre programas de televisão (Avulsos da Comissão, 1987, p. 6).

O Jornal da Constituinte nº. 4, veiculado em 1987, fez menção ao ocorrido, reforçando que os constituintes que apoiaram o parecer do relator teriam obstruído o processo. Argumentavam que o regimento impedia a votação em separado, mas a principal divergência dizia respeito à discussão das subcomissões, tal como “ajuda oficial aos estabelecimentos de ensino privado” e o “Conselho de Ética” para os programas de televisão, propostas que embora defendidas pelos membros das subcomissões foram rejeitadas pelo relator. A redação do artigo que mais incomodou os 37 deputados no anteprojeto da Subcomissão e do relator sobre a distribuição das verbas públicas, foi conciliada na Comissão de Sistematização em sua primeira versão, não sofrendo mudanças em suas sucessivas alterações, no interior da Comissão, e, na versão final promulgada, conforme podemos verificar a partir das diferentes versões transcritas abaixo:

Quadro 1

Diferença na redação de artigo que definiu a forma de distribuição das verbas públicas

Anteprojeto Subcomissão	Anteprojeto do relator	Anteprojeto da comissão de sistematização
<p>Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, observadas as disposições legais, sendo proibido o repasse de verbas públicas para criação e manutenção de entidades de ensino particular.</p>	<p>Art. 15. - A lei regulará a transferência de recursos públicos a Instituições educacionais privadas que prestem relevantes serviços públicos. Parágrafo Único: As Instituições a que se referem o caput desse artigo: a) serão organizadas por comunidades e grupos de caráter social, religioso e cultural; b) comprovarão a não distribuição de lucros, a reaplicação de eventuais excedentes em educação e apresentarão contabilidade aberta e verificável pela comunidade e pelo poder público.</p>	<p>Art. 386 - As verbas públicas serão destinadas às escolas públicas, podendo, nas condições da lei e em casos excepcionais ser dirigidas a escolas confessionais, filantrópicas ou comunitárias, desde que: I - provem finalidades não lucrativas e reapliquem excedentes financeiros em educação; II - prevejam a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ou ao Poder Público: no caso de encerramento de suas atividades; Parágrafo único - O ensino é livre à iniciativa privada, que ministrará sem ingerência do poder Público, salvo para fins de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e supervisão da qualidade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das três versões dos anteprojeto.

A redação dada pela comissão de sistematização permite a transferência de verbas públicas a escolas confessionais e comunitárias que fossem classificadas como não lucrativas e assinalavam uma série de outras características para que essas instituições fossem habilitadas a “concorrer aos recursos” desde que prestassem um serviço de interesse efetivamente público.

Pinheiro (1996) destaca que, embora o relator Artur da Távola tenha procurado estabelecer acordo sobre as questões polêmicas, renunciando à defesa da exclusividade e da

reserva de mercado não foi possível negociar porque os conservadores estavam dispostos a votar contra o anteprojeto e aprovar as suas emendas:

Formou uma aliança entre os constituintes ligados aos meios de comunicação, os representantes das empresas de ensino e os evangélicos. Esses grupos se uniram para combater a exclusividade, a formação de um Conselho Nacional de Comunicação e a criação da reserva de mercado. Nessa aliança a posição dos evangélicos, interessados na área de educação e de comunicações foi decisiva porque constituíram uma bancada de doze parlamentares que representavam a maioria da subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (Pinheiro, 1996, p. 272).

Embora as sessões tenham sido prorrogadas até o prazo limite, ainda assim não foi possível encontrar uma solução que respeitasse o regimento, passando a responsabilidade para a Comissão de Sistematização. Pinheiro (1996) ressalta que, nas etapas iniciais em que se contou com a participação da sociedade civil, as propostas foram mais progressistas: nas comissões temáticas verificou-se um certo equilíbrio de forças entre esquerda e direita. À medida que as etapas foram se afastando da influência social, os processos foram sendo dominados pela direita e pelo centro. Os partidos políticos foram os principais atores que articularam a representação de interesses na Constituinte. Entretanto, o comportamento desses agentes não se manteve constante, foi alterado no decorrer do processo de elaboração e votação do texto constitucional nas comissões e em plenário. A lógica que orientou a composição das comissões obedeceu não só a critérios partidários, mas também às circunstâncias históricas, ao seu perfil ideológico e à sua trajetória política. Estas características impactavam tanto na composição das subcomissões quanto na disposição de realizar alianças partidárias.

O texto constitucional, embora contasse com dispositivos inovadores e progressistas, também foi multifacetado com conservadorismo. O plenário reagiu ao texto de projeto constitucional apresentado pelo relator Bernardo Cabral (PFL/AM). Seu trabalho recebeu “aplausos e críticas” e ensejou debates sobre os temas polêmicos a serem inscritos no texto da Carta ou deixados para a legislação ordinária. Até mesmo a extensão da Carta gerou divergências. Foram tentados vários arranjos que pudessem contribuir para minimizar os conflitos e não colocar cheque todo o esforço conciliatório. Àquela altura, flexibilizavam-se os dispositivos regimentais propondo-se que as votações no plenário fossem reduzidas de dois para um turno, além de permitir que todos os constituintes e não apenas os membros da Comissão de Sistematização apresentassem emendas e um segundo substitutivo. Contudo, nenhuma dessas alternativas foi suficiente para desembaraçar a situação (Brasil, 1987). No Jornal da Constituinte, nº 13, de 24 a 30 de agosto de 1987, constituintes de diferentes partidos expressaram sua posição em relação ao trabalho final da Comissão de Sistematização. Havia percepções similares entre constituintes de partidos de centro e de esquerda, a exemplo dos deputados Eraldo Tinoco (PFL/BA) e Lídice da Mata do (PCB/BA). Para o deputado Eraldo Tinoco, a educação era um elemento fundamental para a aceleração do desenvolvimento do Brasil e o mais efetivo fator de ascensão social, pois permitia desenvolver todas as potencialidades do indivíduo. Embora tivesse ressalvas sobre o projeto aprovado na Comissão de Sistematização, acreditava que o Capítulo da Educação e Cultura atendia, em linha gerais, os princípios defensáveis para um texto constitucional, como colocar a educação em um lugar prioritário. A constituinte Lídice da Mata, considerou que o projeto da Comissão de Sistematização apresentava dispositivos de fundamental importância para os educadores, como o respeito ao princípio dos percentuais orçamentários fixados. Outro ponto positivo do projeto, segundo a deputada, era o fato de ele assegurar uma conquista da

sociedade civil em sua relação com o poder público. O aspecto negativo seria o dispositivo que abria possibilidades indiscriminadas para a concessão de subsídios às escolas particulares.

O deputado Florestan Fernandes (PT/SP), utilizou-se de todos os mecanismos democráticos existentes para viabilizar um texto com ideias inovadoras e coerentes, tentando presumir o que seria a necessidade da população. Em sua avaliação, àquela altura, atingiu-se um ponto crucial do processo em que todas as intenções que antes não se manifestavam claramente, não mais se dissimulavam. A maioria dos constituintes era representante de uma minoria cultural, letrada, pois os trabalhadores, os excluídos e oprimidos elegeram uma minoria parlamentar:

[...] na orientação dos partidos e na própria organização do processo constituinte, que foi pulverizado de ponta a ponta, não democratizado, e que agora atingiu a fase dos conchavos, que não permite esconder o que está se passando. Esse desfecho é melancólico, porque caracteriza o fato de que a Constituição não é uma construção comum (Fernandes, F. *Jornal da Constituinte*, nº 14, 31/08 a 06/09, 1987, p. 5)

O deputado questionava o fim dado à educação, que deveria ser o problema social prioritário do Brasil, pois todos os demais problemas de ordem social passam pela mediação cultural. Um melhor nível cultural da população teria, segundo Florestan Fernandes, condições de fortalecer a consciência social crítica em todas as classes sociais. A defesa dos privilégios minava as concepções democráticas. Para haver consenso seria necessário que a elite concordasse em compartilhar o poder. Aquela Constituição poderia ser tão estranha ao contexto que, em poucos anos, seria “abandonada na primeira volta da história”. O deputado Àtila Lira (PFL)⁵³ em sessão extraordinária da Câmara dos Deputados em 19 de agosto de

⁵³ “Quero ressaltar que a vinculação é uma matéria importante e a única maneira de a questão educacional ser tratada do lado sério [...] num Município de Alagoas, cuja administração é do PFL,

1987, também expressou sua preocupação com os trabalhos, principalmente ao que se referia à vinculação de recursos que já tinha sido motivo de tensão entre alguns membros do Legislativo e Executivo, quando da votação da Emenda Calmon em 1985. Seu receio era que, mesmo depois de todo o esforço de discussão, os dispositivos referentes à vinculação e às condições de trabalho dos professores fossem sacrificados.

José Serra, deputado pelo PMDB/SP, entendia as críticas realizadas à Comissão de Sistematização como pessimistas e atribuía os desafios e problemas do texto à quatro questões: 1) o método escolhido para elaboração da Carta Constitucional; 2) a circunstância de não se considerar um texto inicial para, a partir dele, realizar os trabalhos, o que teria favorecido o detalhismo e a superposição entre conceitos de diferentes capítulos; 3) o fato do regimento não permitir a elaboração de um texto com base no material produzido no âmbito das comissões e subcomissões; (permitia-se apenas a eliminação de questões contraditórias, de modo que intimidava a comissão a não realizar grandes alterações); 4) a forma de composição das comissões, baseada no interesse individual do constituinte, o qual se sustentava em interesses regionais, corporativistas ou ideológicos. Esses pontos seriam exemplos de corporativismo e de tentativa de vinculação de verbas por parte de “n” setores da administração pública e ainda da autonomia dos orçamentos públicos. Várias combinações de interesses foram possíveis no âmbito das comissões. Na visão de José Serra aprovava-se o ponto de vista de todos. Contudo, “a falta de visão do conjunto de receitas e despesas e a generosidade de intenções demandaria o dobro de produção para se ajustar à realidade da

paga-se 200 cruzados mensais a uma professora. [...] no Município de Piri-piri no Piauí, onde nasci e sou bem votado pelo PFL, assim como o é o Deputado Heráclito Fortes pelo PMDB, também se paga esse mísero salário a uma professora. [...] não é por vontade exclusiva do Prefeito que se comete tamanha injustiça, mas sim por falta de condições do Município de dispor de meios e recursos para remunerar uma professora de maneira condigna” (Átila Lira, Diário do Congresso Nacional, Seção I, p.2523).

nova carta constitucional” (Serra, J., Coluna Constituição e corporativismo, opinião, Folha de São Paulo, terça-feira, 04 de agosto de 1987, p. A2)

O anteprojeto foi enviado ao Plenário, porém foi considerado extremamente progressista pela corrente conservadora e alvo de intensas disputas. O grupo progressista que, inicialmente, mostrou-se mais organizado, perdeu espaço de articulação no momento final do processo constituinte. A ideia de descentralizar o trabalho e, posteriormente, centralizá-lo estava prevista no Regimento Interno da ANC. Àquela altura a comissão não poderia fazer alterações no anteprojeto, apenas aprimorar sua organização. O conjunto de regras que orientavam os trabalhos incomodava alguns constituintes que, com frequência, manifestavam sua insatisfação, especialmente com a rigidez do Regimento Interno. O jogo político no interior da ANC influenciou uma coalização formada pela maioria, denominada de centrão que propôs uma emenda ao regimento em 11 de novembro de 1987, votada e aprovada em 3 de dezembro daquele ano.

Fazia parte do Centrão uma coalização que buscava defender os interesses do então presidente José Sarney (PMDB/MA). O projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização previa quatro anos de mandato e o parlamentarismo, o que conflitava com a defesa do presidencialismo e do mandato de cinco anos. A proposição tornava possível para a maioria absoluta ($487 + 72 = 559/2 = 280$), apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções. “Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta” e ser controlado por aquela coalização (Brasil, 1987, p. 13).

4.6 O Federalismo e a descentralização

O Federalismo foi introduzido no Brasil a partir da Proclamação da República e institucionalizado na Constituição de 1891. Na atualidade, a Federação é composta por 26 estados e o Distrito Federal. Até ao ano de 2010, marco delimitador desta pesquisa, contava com 5.565 municípios, distribuídos em cinco grandes regiões administrativas: Norte, Sul, Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste.

No âmbito do regime republicano federalista, pressupõem-se a interação de instituições, agentes e mecanismos específicos para garantir a oferta dos serviços públicos e também, reduzir as assimetrias institucionais e orçamentárias. Do ponto de vista epistêmico, o Federalismo republicano é sustentado por conceitos contraditórios: unidade e diversidade (territorial, cultural, regional); centralização e descentralização (de poder, de recursos, de políticas); coesão e separação (de interesses, de objetivos); integração e fragmentação (de ações); união e autonomia (federativa) (Arretche, 2010; Mendes, 2015). O desafio do equilíbrio entre esses elementos contraditórios esteve presente no debate político brasileiro, desde o início do século XIX, quando se colocava em questão a adoção da monarquia constitucional para frear o republicanismo.

O Brasil conviveu com uma considerável variedade de arranjos federativos desde que adotou essa forma de organização política e territorial de governo. Experimentou períodos de autoritarismo e de tentativas de construção de regimes democráticos. As principais dimensões do sistema federativo são: o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. Outras instituições do sistema também são importantes, tais como: as dinâmicas da competição partidária, a cultura e a economia política, que impactam a divisão de competências entre os entes federados e nos poderes Legislativo e Judiciário, assim como

na alocação de recursos fiscais (Souza, 2005). Os interesses locais têm poder de veto nas arenas decisórias federais, o que impõe negociações distributivas, que funcionam como moeda de troca, por meio de emendas ao orçamento. Esse tem sido o dispositivo por meio do qual o Poder Executivo estabelece as relações com os parlamentares e amplia seu poder de barganha para garantir determinadas políticas em âmbito nacional (Arretche, 2010).

Entre os pilares de sustentação do federalismo estão a integração dos entes federados, a conciliação, a descentralização de poder, a participação e o equilíbrio político e fiscal, contudo alguns arranjos sustentados pelo poder central podem afetar a autonomia dos entes subnacionais. A exemplo da dívida pública e do equilíbrio fiscal (Castro, 1985; Soares & Machado, 2018). Ao contrário do que ocorreu com as colônias norte-americanas, que se uniram para criar um Estado federal, no Brasil a Federação foi decretada pelo Governo Central. Mantiveram-se, conforme a orientação do governo (autoritário/democrático), fases de centralização e descentralização. De modo que, a luta pela redemocratização confundiu-se, parcialmente, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa (Affonso, 1994).

Segundo Cameron & Falleti (2005), 40% da população mundial vive em países considerados federais. Na percepção desses autores, o Federalismo pode ser definido como um sistema político constitucional que estabelece poderes separados tanto em nível nacional quanto em nível subnacional (Executivo, Legislativo e Judiciário). As unidades subnacionais representam a vontade soberana dos cidadãos e detêm competências de legislar e fazer cumprir as leis a partir das capacidades concedidas pela constituição nacional. De modo geral, o Federalismo seria um tipo de arranjo constitucional que concede autonomia aos governos subnacionais em relação ao nível nacional. Contudo, em situações de exceção, as intervenções do governo central podem mudar o caráter constitucional, revogando parcialmente essa autonomia, transformando um Estado federado em Estado unitário, como foi no caso do regime civil-militar que se instalou no Brasil entre 1961 e 1985. Naquelas circunstâncias o

presidente passou a nomear as autoridades estaduais, suspendendo provisoriamente o direito de o povo escolher seus representantes. Nessas ocasiões o sistema de justiça tornou-se também subordinado aos interesses políticos do Executivo Nacional, constituindo uma ameaça ao Federalismo e à democracia (Cameron & Faletti, 2005).

Convive-se nesse modelo de organização político-administrativa, com a dispersão e concentração de autoridade política e conforme as relações intergovernamentais que se estabelecem em cada área em particular. Os Estados federados tendem a tornar os objetivos das políticas públicas difíceis de serem coordenados pois apresentam superposição de competências e competição entre os entes (Arretche, 2004).

Embora uma série de normas infraconstitucionais tenham estabelecido mudanças formais no reconhecimento da educação como um direito social no Brasil, esse reconhecimento nem sempre guarda coerência com a condução das políticas macroeconômicas, as quais impactam direta e indiretamente na arrecadação dos impostos que custeiam as políticas sociais. Ao realizar uma análise político-institucional, tem-se a impressão de que houve um grande empenho dos últimos governos nacionais para que o direito à educação obrigatória fosse garantido, por exemplo, por meio de sucessivos emendamentos à Constituição federal, principalmente em relação a critérios de vinculação e redistribuição de recursos para custear o ensino público obrigatório. Segundo Arretche (2012) “a aprovação de emendas constitucionais pode ser considerada uma *proxy* confiável da mudança institucional” (p.27).

Na acepção de Lassance (2012) “o Estado brasileiro em sua configuração contemporânea é resultante da radicalização de seu Federalismo” (p.28). Os principais eventos que impulsionaram a transformação do Federalismo brasileiro seriam:1) a reorganização da divisão dos recursos arrecadados pela União entre estados e municípios, por

meio dos fundos de participação; 2) a ampliação dos recursos destinados à educação, a partir das alterações estabelecidas pela Emenda Constitucional nº. 23, de 1º de dezembro de 1983; 3) o reestabelecimento das eleições diretas em todos os níveis e da concessão de autonomia política ao Distrito Federal e aos municípios; e 4) a elevação dos municípios à condição de entes federados, ampliando suas competências constitucionais - aspecto peculiar do federalismo brasileiro.

Nessa perspectiva, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática, tornando a participação uma bandeira, e o município o locus privilegiado para exercê-la. Os governos nacionais conservadores também teriam encontrado na descentralização uma maneira de se desonerarem de encargos e atribuições, repassando-os aos governos estaduais e municipais. Assim, o poder foi redistribuído e as estruturas oligárquicas passaram a contar com mecanismos de controle no âmbito do governo central. Desse modo, a matriz institucional federalista fôra essencialmente radicalizada (Lassance, 2012).

No federalismo a organização do sistema tributário e fiscal demonstra a intensidade da descentralização política entre os níveis de governo, sendo o Executivo federal responsável por implementar as políticas monetária, enquanto a formulação e a execução das políticas tributária e fiscal resultam da negociação entre o Executivo e o Legislativo. Nestes termos, Chalfun (2005) destaca que a política macroeconômica, pela necessidade de estabilização, também fixa limites ao aumento da arrecadação de tributos nas esferas locais. Isso porque o princípio da uniformidade que orienta a formulação e a execução de políticas públicas, em certa medida, opõe-se aos interesses de redução das desigualdades, posto que a política de juros e a política cambial, em relação ao conjunto de instrumentos de políticas tributária e fiscal, é aplicada de maneira uniforme, embora apresente resultados diferenciados nos vários setores econômicos, porque

a aplicação e os resultados decorrentes das políticas tributárias e fiscais apresentam, em sua essência, diversidade entre indivíduos, produtos, setores, estados e municípios, e buscam, contrariamente ao[...] juro e [ao] câmbio, a convergência entre os indicadores de renda, emprego, consumo, etc. (Chalfun, 2005, p.17).

Nos regimes federalistas, a política e as estruturas do sistema educacional, em geral, são resultado de acordos políticos e administrativos. Políticas educacionais descentralizadas trazem implicações técnicas e políticas ao papel do governo central para com os níveis de governo subnacionais. No sistema federalista, as decisões devem ser pactuadas, a partir do “[...] princípio da subsidiariedade, autoridade política e capacidade técnica, onde a autoridade gerencial é delegada ao nível mais baixo de governo com capacidade técnica e autoridade política para implementá-la” (Banco Mundial, 2015, p.9). Nesses termos, a descentralização da educação pode resultar em regulamentações mais complexas, capazes de alinhar os interesses nacionais com os interesses locais.

As constituições dos Estados federados contemporâneos, definem a educação como um direito que deve ser guiado pelo princípio da equidade. Nesses termos, o governo central tem o importante papel de salvaguardar e prover a equidade dos processos educacionais, garantindo o direito de todos os cidadãos na medida de suas vulnerabilidades, de modo a promover em todo território nacional o acesso à educação de qualidade e a permanência na escola (Banco Mundial, 2015).

No Brasil, embora haja uma articulação do governo central para a sistematização de um Plano Nacional de Educação (PNE), este antecede os planos regionais (estaduais) e locais (municipais). O processo de elaboração pressupõe a participação da sociedade civil e de representantes dos governos subnacionais. No plano que vigorou entre 2001 e 2010 (Lei nº.

10.179, de 9 de janeiro de 2001) não houve ações sincrônicas entre os governos subnacionais, por isso sua vigência expirou sem que tenha conseguido espelhar planos estaduais e municipais e sem que a maior parte das metas fossem alcançadas. No plano subsequente, que deveria vigorar de 2011 a 2020, as dificuldades de coordenação da União e as divergências dos diferentes atores que participaram do processo democrático de sua elaboração resultou em 3 anos de atraso para sua tramitação legislativa. Diante das mais de 2000 emendas recebidas, a Lei 13.005, que promulgou o plano, só foi aprovada em 25 de junho de 2014. A lei definiu os compromissos colaborativos entre os entes da Federação e estabeleceu a agenda contemporânea prioritária do Estado brasileiro e da sociedade, assumindo uma característica indutora para ações dos governos subnacionais.

Os governos subnacionais organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, desde que observados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB. A população dos estados é representada pelos deputados estaduais na Assembleia Legislativa de cada estado. Em nível federal a população dos estados é representada pelos deputados na Câmara Legislativa e pelos senadores no Senado Federal que juntos formam o Congresso Nacional. Os governos subnacionais mantêm uma Secretaria e um Conselho de Educação, os quais coordenam as escolas públicas estaduais e municipais, suas instituições administrativas, bem como as escolas privadas, no caso dos Estados e Distrito Federal. Os conselhos são constituídos por membros de notório saber da comunidade científica, representantes da sociedade civil, do movimento estudantil e entidades representativas dos movimentos sociais vinculados à educação.

a figura 1, tentou-se representar a estrutura político-administrativa que responde institucionalmente, no âmbito do Poder Executivo, pelo planejamento, implementação e fiscalização das políticas públicas de educação.

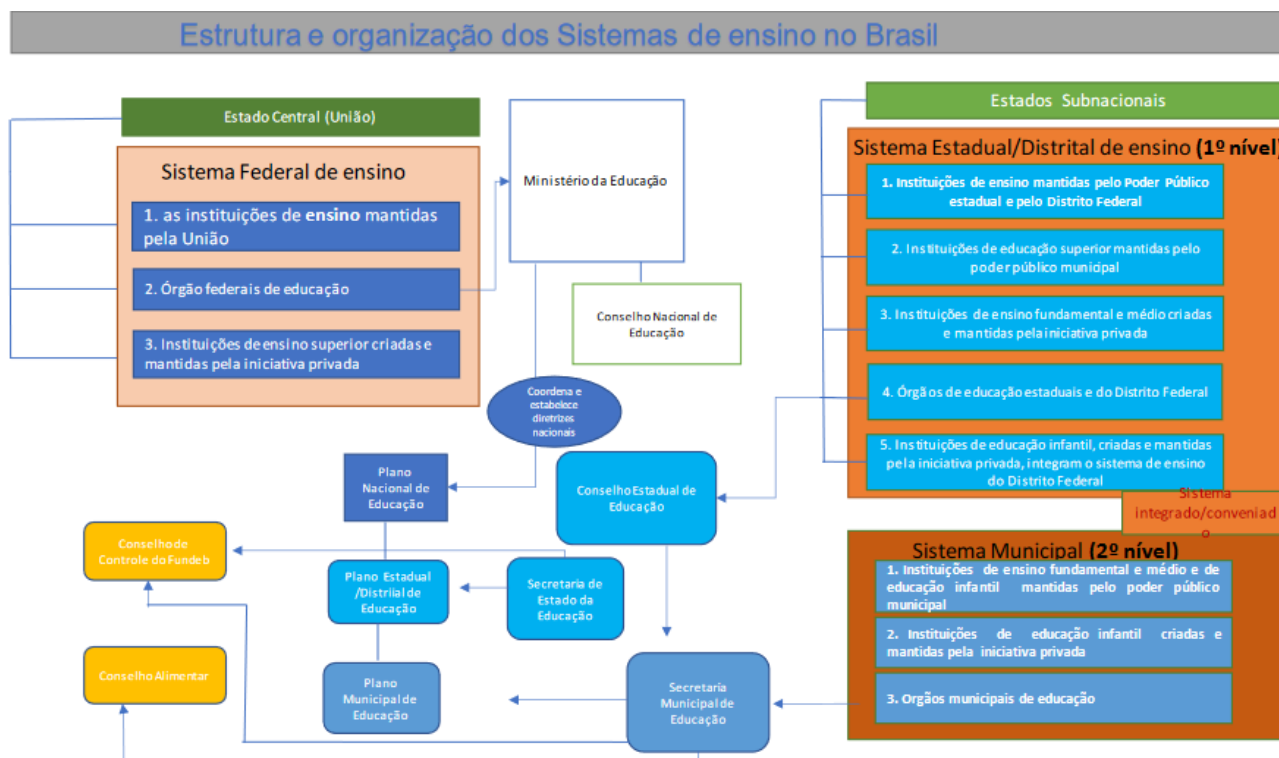


Figura 1. Estrutura e organização dos sistemas de ensino no Brasil.

Fonte: elaborado pela autora, a partir da LDB.

Na figura 1, estão representadas as interações entre os sistemas de ensino sob a responsabilidade do governo federal (Estado Central = União) e dos governos subnacionais (estados e municípios). No Executivo Federal tem-se o Ministério da Educação com suas autarquias, as quais mantêm departamentos especializados que estabelecem contatos diretos com os governos subnacionais, estados e municípios, e com as instituições escolares. O Ministério da Educação conta com o suporte do Conselho Nacional de Educação, que assessora o Ministro sobre as matérias e legislação educacional e também pode ser consultado

diretamente pelas instituições subnacionais para dirimir dúvidas quanto às leis federais de aplicação local.

Aos municípios, representados pelos prefeitos e vereadores, compete, dentre outras obrigações constitucionais (Art. 30, Constituição Federal de 1988), organizar e prestar serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão, ou permissão; *manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental*. Em torno das instituições governamentais orbitam instituições não governamentais e organizações de classe que influenciam os processos decisórios e também disputam sua visão de educação escolar.

Na figura 3, baseado nas definições de Hudson & Leftwich (2014), sobre o papel dos atores nos processos de formulação e execução das políticas públicas de educação foram representados os principais atores que costumeiramente estão envolvidos com a elaboração das políticas públicas, discussão e participação em fóruns cujo tema é educação.

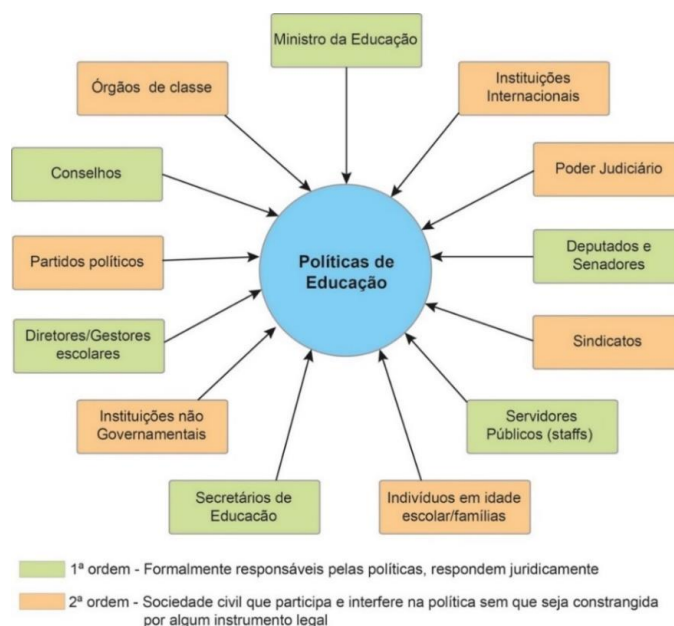


Figura 2 - Mapa dos atores de primeira e segunda ordem envolvidos nos processos de formulação e execução das políticas de educação

Fonte: elaborado pela autora, inspirada em Hudson & Leftwich (2014)

Os atores de primeira ordem são aqueles cujos deveres estão inscritos na Constituição, os de segunda ordem participam voluntariamente do processo. Esses atores costumeiramente interagem e influenciam os processos decisórios em torno das políticas de educação. Embora se esteja analisando as políticas de educação e os arranjos institucionais locais que garantem seu funcionamento, estes também precisam mobilizar outras áreas da vida econômico-social de uma localidade, uma vez que seus resultados dependem de uma conjugação de variáveis socioculturais e socioeconômicas.

A LDB em seus Art. 3º disciplina a educação escolar desenvolvida, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. Entre os seus princípios está a “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, “IV- coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” e a “IX - garantia de padrão de qualidade”. Concebe o ensino vinculado ao mundo do trabalho e à prática social. Considera a educação como dever da família e a compreende como

Art. 1º [...] processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996).

A educação escolar nacional é composta pela educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior e está organizada da forma sintetizada a seguir.

Quadro 2: Níveis e modalidades da educação nacional

Níveis de ensino			
Educação Básica (Art. 4º Lei nº 9394/1996)	Etapas 1) Educação Infantil 1.1 Creche (0 a 3 anos) 1.2 Pré-escola (4 a 5 anos) 2) Ensino Fundamental 2.1 Anos iniciais (6 a 9 anos) 2.2 Anos finais (10 a 14 anos) 3) Ensino Médio (15 aos 17) Modalidades 1) Educação de Jovens e adultos (Art. 37) 2) Educação Especial (Art. 58) 3) Educação do Campo (art. 26) 4) Educação escolar indígena (Art. 26) 5) Educação Escolar Quilombola (Art.26) 6) Educação profissional e Técnica (Art. 36 e 39)	Educação Superior Art. 44 Lei nº 9394/1996	1) Graduação (bacharelado ou licenciatura) 2) Cursos superiores de Tecnologia 3) Cursos Sequenciais 5) Extensão

Fonte: elaborada pela autora, a partir da lei nº 9.394/1996 (LDB)

A educação básica (Art. 22) tem como finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Pode ser organizada (Art. 23) em séries anuais, períodos semestrais; ciclos; alternância regular de períodos de estudos; grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios; ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

4.7 A legislação nacional e o seu impacto no acesso à educação básica no Brasil.

4.7.1 O processo legislativo de aprovação da LDB

O primeiro projeto de LDB da República Federativa foi elaborado entre 1947/1948 e foi promulgado apenas em 1961, o que significou 13 anos de espera, posteriormente reformulado em 1968 e 1971, até sua substituição em 1996. A movimentação em prol da elaboração da LDB iniciou-se no mesmo ano de promulgação da Constituição, em 1988. Embora houvesse a expectativa de que o poder Executivo apresentasse ao Legislativo um

projeto de lei para regulamentar vários dos dispositivos que colocariam em prática as novas regras de garantia dos direitos constitucionais, o movimento em defesa da educação pública, que tomara fôlego durante o processo de redemocratização, foi o primeiro a apresentar um projeto. Durante a realização da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE)⁵⁴, em 1986, foi aprovada uma carta de princípios, cujo objetivo era defender a democratização da educação pública em três dimensões: acesso, qualidade e gestão. Reuniram-se, naquela ocasião, seis mil educadores de todas as unidades da federação, os quais realizaram intensos debates acerca dos desafios educacionais brasileiros (Batista, 2002). O diagnóstico era de que o país enfrentava graves problemas econômicos e sociais de natureza estrutural. Na visão das instituições representadas na CBE, o não enfrentamento de tais questões poderia comprometer a viabilização das políticas sociais, particularmente a política educacional. O coletivo ali reunido considerou indispensável a elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional a partir dos princípios que fossem inscritos na Constituição Federal.

Conforme a carta de Goiânia, naquele contexto, 60% da população brasileira encontrava-se em extremo estado de pobreza material. Daqueles que tinham acesso ao ensino público, 50% eram reprovados ou desistiam no segundo ano de escolarização; aproximadamente 30% de crianças e jovens entre 7 e 14 anos estavam fora da escola; 30% da população adulta era analfabeta e 22% dos professores eram leigos (Carta de Goiânia, 1987, Cedes, p. 6). As entidades participantes da Conferência avaliaram as políticas educacionais que vinham sendo praticadas como incapazes de responder às necessidades da população, tinham um caráter propagandístico e não combatiam o verdadeiro problema.

⁵⁴Compunham as conferências três entidades de caráter acadêmico: ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - fundada em 1977); ANDE (Associação Nacional de Educação - fundada em 1979); CEDES (Centro de Estudos de Educação e Sociedade - fundado em 1978, ligado à Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP.). As conferências aconteceram respectivamente nos anos de 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991.

Os estudos realizados pelo professor e pesquisador Demerval Saviani, com o apoio do professor Jacques Velloso, foram apresentados e discutidos na reunião anual da Associação Nacional de Pesquisadores da Educação (ANPED), deram origem à versão preliminar do projeto de lei que deveria passar pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal dos Deputados e, posteriormente, se aprovado, encaminhado ao plenário daquela casa legislativa.

O Projeto de LDB (PL nº. 1.258/1988) foi apresentado à Câmara pelo deputado Otávio Elísio (PSDB) do Estado de Minas Gerais. Na defesa do projeto na câmara também colaboraram os deputados Florestan Fernandes (PT/SP) e Hermes Zanetti (PMDB/PR), constituintes que mantiveram o apoio às concepções de democratização da educação ao longo de sua trajetória. Ao projeto inicial, ainda no âmbito da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, somaram-se várias sugestões. O relator do projeto na Câmara Federal foi o deputado Jorge Hage (PSDB/BA) - à época do processo constituinte pertencente ao PMDB e suplente na subcomissão de educação. O relator apresentou um projeto substituto que foi então aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto em junho de 1990. Segundo Saviani (1997), o Substitutivo foi considerado um avanço em relação à realidade daquele contexto, apresentando um teor progressista.

É imperioso reconhecer que o relator demonstrou competência, tenacidade, capacidade de trabalho, habilidade de negociação e foi incansável no empenho em ouvir democraticamente todos que pudessem contribuir de alguma maneira para o equacionamento da pauta (Saviani, 1997, p. 3).

Saviani avaliou também os ganhos com a elaboração coletiva do projeto e elencou, dentre os pontos positivos⁵⁵, a delimitação do que poderia, ou não, ser considerado como despesas e manutenção do desenvolvimento do ensino, o que em sua opinião permitiria evitar a dispersão ou o desvio de recursos públicos destinados à educação, como vinha sendo praticado por agentes do poder público. Dentre os pontos a serem revistos, estava a destinação de recursos públicos às escolas particulares, tanto na educação superior quanto na educação básica. Continuava ali a disputa pelos recursos públicos que havia sido ponto de dissenso na Comissão de Educação durante a Constituinte.

Velloso (1988) também destaca que o segundo substitutivo do projeto de lei representava uma construção democrática, voltado para o fortalecimento do ensino público. Em sua análise dos aspectos relativos ao financiamento e à descentralização e democratização da organização do ensino ele atribui importante destaque ao pressuposto de municipalização constante no projeto, colocada como opção e não como imposição, respeitando as condições pedagógicas, administrativas e econômicas locais.

O “espírito do projeto” também permitiria a inibição da municipalização na ausência de tais condições. A ideia de descentralização integrava os sistemas estaduais e suas unidades escolares, assegurando-lhes autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Velloso (1988) também esboça os avanços na distinção entre o público e o privado na organização do ensino e assim como Saviani (1988) destaca sua incompreensão relativa à fixação de 15% de verbas públicas a serem destinadas às instituições sem fins lucrativos, para atividades de pesquisa e extensão.

Algumas instituições privadas vinculadas à igreja católica, fortemente representada no Congresso, tinham nas verbas públicas a cobertura de mais da metade dos seus orçamentos.

⁵⁵ Abrangência da lei; Tentativa de se configurar um sistema nacional de educação; Regulamentação da pré-escola (educação infantil); Avanço no ensino médio; Redução da jornada de trabalho docente; Instituição do salário-creche; Delimitação do que pode e do que não pode ser considerado como despesas e manutenção do desenvolvimento do ensino.

Os autores, também participantes das audiências públicas durante a Constituinte e dos debates no âmbito dos processos legislativos, mostraram satisfação com o tratamento dado à garantia dos recursos públicos para as escolas públicas e à previsão da ampliação dos recursos, assim como para os mecanismos de publicização dos gastos. Os maiores desafios da etapa seguinte de tramitação do projeto seria manter esses dispositivos que fortaleciam o ensino público. Velloso (1988) e Saviani (1988), destacam que a vinculação de recursos e a fixação do MDE, nos moldes em que esses dispositivos foram configurados no projeto, os repasses de verba pública para o ensino privado só aconteceriam quando os recursos ultrapassassem o percentual mínimo vinculado. O governo só poderia transferir recursos para o ensino privado após atendidas as necessidades de sua rede.

Havia uma inadequada classificação das despesas como MDE, computando-se despesa com merenda escolar, assistência social; pagamentos de inativos e pensionistas, hospitais universitários, livros e materiais didáticos. Os prefeitos e governadores, frequentemente, computavam no percentual mínimo vinculado para cobrir as despesas de MDE, inclusive obras públicas nas imediações da escola.

O projeto institucionalizava as condições necessárias, mas ainda não suficientes, para enfrentar os desafios sociopolíticos colocados ao desenvolvimento da educação pública de qualidade. Várias inovações institucionais, promovidas pela Constituição objetivaram um aumento real de recursos a serem distribuídos, a transparência dos gastos, a correção dos valores diante dos atrasos na liberação das verbas e a responsabilização do poder público quanto ao seu papel de provedor e viabilizador do direito à educação.

O substitutivo Jorge Hage (nº45/1988), assim como o substitutivo Cid Sabóia (nº101/1993) representavam o consenso possível diante das grandes dificuldades de negociação. A tentativa foi garantir os pontos mais significativos no processo de luta que se arrastava desde a elaboração da Constituição: “Universalização da Educação Básica, acesso e

permanência, Sistema Nacional de Educação Unificado, garantindo o mesmo padrão de qualidade em todos os níveis e garantia de verbas públicas para as escolas” (Batista, 2002, p.106). O projeto apresentado pelo deputado Jorge Hage foi submetido a intensos debates dentro e fora das entidades representativas. Foram acatadas sugestões da sociedade civil, firmados acordos partidários; acolhidas emendas parlamentares, ou seja, foi viabilizada a participação democrática, nos limites dos rituais parlamentares.

Em 1993, no entanto, o substitutivo Cid Sabóia (nº101/1993) foi arquivado, sob o pretexto de que aquele era um projeto corporativista e inconstitucional. Tendo sido substituído pelo Projeto elaborado pelo Senador Darcy Ribeiro (LS nº 67/1992). De acordo com Batista (2002), a correlação de forças alterou-se consideravelmente⁵⁶, imprimindo à tramitação do projeto características diferentes da fase anterior. O processo de disputa pela nova LDB sofreria interferência da aliança centro-direita (PSDB e PFL), responsável pela eleição de Fernando Henrique Cardoso. A equipe técnica que havia participado do governo Collor e assessorado o Senador Darcy Ribeiro voltou aos bastidores do poder e, segundo a leitura do movimento em defesa da escola pública, o projeto aprovado favorecia o setor privado de ensino, principalmente os empresários do Ensino Superior.

O grande ressentimento histórico dos intelectuais e ativistas que atuaram fortemente no processo de redemocratização do país, em luta pela educação pública gratuita e de qualidade, está relacionado com o fato de um trabalho coletivo, que incorporou as contribuições de parlamentares, de órgãos governamentais, bem como das audiências públicas na Comissão de Educação, ter sido preterido em relação a um novo projeto puramente

⁵⁶A correlação de força no cenário parlamentar foi alterada, não tendo sido reeleitos os legisladores que colaboraram com o Fórum em Defesa da Escola pública. Por fim, os longos anos de tramitação do projeto de LDB se justificam em razão da oposição entre os interesses particulares dos atores políticos e pelas significativas interferências do poder Executivo na condução do projeto.

governista. O substitutivo foi aprovado em razão de uma série de manobras antirregimentais realizadas pelo senador Darcy Ribeiro (PDT), que, aliado ao PSDB, acreditou ser justo substituir um conteúdo oriundo de um processo de construção coletiva, o qual julgou corporativista, por um projeto redigido no âmbito dos gabinetes do Congresso Nacional.

4.7.2 os resultados sociais da Constituição e da LDB

A Constituição de 1988 não estabeleceu excepcionalidades, ao definir o ensino obrigatório como “direito público subjetivo”, concedendo a qualquer cidadão a prerrogativa de interpelar judicialmente os responsáveis pelas crianças e adolescentes que não estivessem frequentando a escola. Com isso, o total de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos fora da escola reduziu-se de 4,7 milhões, em 1988, para 659 mil, em 2006. A taxa líquida das matrículas do ensino fundamental, nesse período, passou de 82,2% para 95% (Castro, 2008).

À medida que a estrutura escolar rapidamente se ampliava, dois grandes desafios passaram a constranger as políticas educacionais: o analfabetismo da população com mais de 14 anos e os baixos índices de qualidade verificados nos indicadores educacionais. No que diz respeito ao analfabetismo, os dados de 1960, apontavam um percentual de analfabetos de 39,6% entre a população com mais de 14 anos, contudo os resultados obtidos posteriormente confirmam um significativo sucesso das políticas realizadas, uma vez que, em 1970 o percentual de analfabetos caiu para 33,6%, reduzindo-se, em 1990, para 25%, chegando, em 2010, a 9% da população. Com isso, embora políticas de alfabetização de adultos ainda sejam necessárias, o tema deixou de ser a principal preocupação do debate público, cedendo lugar à ampliação do tempo de escolaridade da população.

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, ampliou a obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, incorporando, dessa forma, o nível pré-escolar e também o nível médio na esfera do direito público subjetivo. As perspectivas geradas pela Constituição de 1988

desencadearam medidas importantes para o universo educacional. A elaboração e aprovação do Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), da LDB de 1996, e do Plano Nacional de Educação (2001-2010), para mencionar apenas as medidas organizadoras dos novos arranjos do contexto institucional democrático.

Mesmo diante de alguns avanços consideráveis, após a promulgação da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, uma parte significativa das escolas públicas brasileiras ainda apresentavam condições de infraestrutura insuficientes para realizar um atendimento adequado ao seu público-alvo (Tabela 1). Em 2010, mais de 60% das escolas que ofertavam os anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental não contavam com bibliotecas, quadras esportivas e laboratórios.

Tabela 1

Total de Escolas, Matrículas, Percentual de Matrículas e Escolas segundo a Infraestrutura das Escolas – Ensino Fundamental Regular, Brasil 2010

Região Geográfica	Escolas						Matrículas					
	Total	Recursos disponíveis					total	Recursos Disponíveis na Escola (%)				
		Biblioteca ou Sala de Leitura	Acess à Internet	Laboratório de Informática	Dep. e Vias adequadas a Alunos com Deficiência ou Mobilidade Reduzida	Quadra de Esportes		Biblioteca ou Sala de Leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e Vias adequadas a Alunos com Deficiência ou Mobilidade Reduzida	Quadra de Esportes
Norte	20.311	20,9	18,7	20,6	7	10,8	3.038.532	59,5	57,6	58,2	23,4	37,4
Nordeste	56.532	23	25,3	29,7	9,9	9	8.059.191	56,8	62,1	63,4	26,7	25,8
Sudeste	28.069	66,2	72,6	67,9	20	56,6	9.720.165	85,4	93,9	86,8	27,9	79
sul	14.299	74,3	74	76,2	20	59,2	3.538.738	91	93,3	91,8	42,1	77,6
Centro-Oeste	5.870	58,3	73	71,8	28,4	45,7	1.899.553	74	89,2	85,8	44,8	61,6
Brasil	125.081	40,2	42,6	44,1	14,9	27,5	26.256.179	73,6	79,5	76,9	30,2	56,4

Fonte: Inep/DEED, 2010.

A prevalência de condições precárias, nas regiões Norte e Nordeste, demonstra que a desigualdade por região se manteve. Nessas regiões mais de 70% das escolas públicas não tinham infraestrutura básica à disposição dos alunos. O reconhecimento do direito dos indivíduos e das responsabilidades do poder público não foram condições suficientes para

garantir melhores condições de vida e bem-estar à população em todas as regiões, uma vez que as condições materiais não se alteram por força de lei.

De acordo com o Censo Escolar de 2010, o Brasil contabilizava 194.939 estabelecimentos de educação básica com 51.549.889 alunos matriculados, dos quais 43.989.507 (85,4%) frequentavam escolas públicas e 7.560.382 (14,6%) escolas da rede privada. As redes municipais, que atendiam prioritariamente o ensino fundamental, eram responsáveis por quase metade das matrículas, 46,0%. Para atender esse contingente de estudantes, havia quase 2 milhões de professores em efetivo exercício nas escolas públicas (77,48%) e privadas (22,52%) de educação básica.

Quando se volta o olhar para além das desigualdades de infraestrutura, encontram-se as seguintes características que também interferem na organização e nas condições de oferta do ensino público: 1) a concentração da população por região, 2) o perfil socioeconômico da população, 3) a arrecadação e distribuição de recursos; e, 4) o problema da formação e da remuneração dos professores. Na Tabela 2, pode-se verificar que a região Sudeste dispõe de melhores condições de vida que as demais regiões do país, alcançando um IDHM de 0,766 com uma variação de 0,103 pontos em relação a região Nordeste, que apresenta o menor IDHM, 0,663 e uma variação de 0,039 em relação a média do Brasil, 0, 727.

A região Sudeste tem o maior número de habitantes, a segunda maior concentração de municípios, o segundo maior número de escolas, o maior número de matrículas e o maior número de professores. A região Nordeste, por sua vez, apresenta o maior número de municípios, o segundo maior em número de habitantes, o maior número de escolas e possui o segundo maior número de professores.

Tabela 2

Total de municípios, habitantes, escolas, matrículas e professores por região, Brasil, 2010

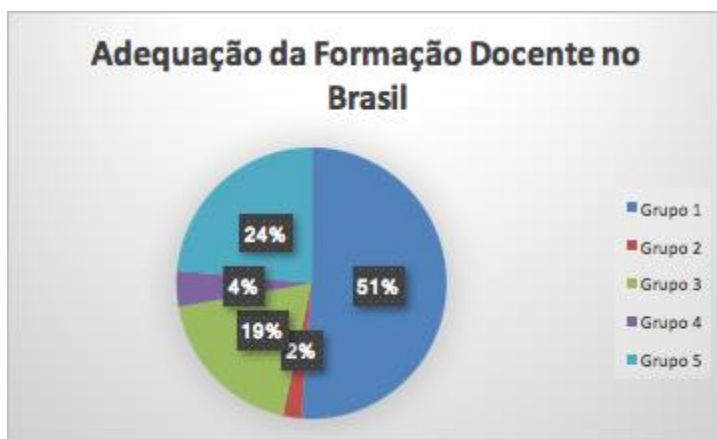


Figura 01. Indicador de formação docente, Brasil 2014.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da DEED/Inep, 2015.

Os professores da educação básica foram agrupados em relação a adequação de sua formação para atuar no respectivo nível de ensino, sendo possível verificar que 51% dos docentes brasileiros compõe o **grupo 1**, ou seja, apresentaram formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que lecionam e sua situação correspondente às exigências da LDB. No **grupo 2**, encontram-se 2% dos docentes com formação superior de bacharelado na mesma área da disciplina que lecionam, ou seja, sem complementação pedagógica e fora das exigências legais da LDB. No **grupo 3**, o percentual de 19% refere-se a docente com formação superior de licenciatura ou bacharelado, que realizaram complementação pedagógica em área diferente daquela que lecionam. No **grupo 4** estão representados 4% dos docentes, com formação superior não considerada nas categorias anteriores, e, por fim, no **grupo 5** são 24% dos docentes sem formação de nível superior. Os grupos 2, 3, 4 e 5, concentram 49% dos professores da educação básica, que apresentam condições que não atendem à previsão legal.

No que se refere à remuneração e à carreira docente, Oliveira *et al.* (2015), analisaram os salários médios dos professores da educação básica e a remuneração de profissionais com

formação equivalente nas unidades da federação, considerando a valorização docente um aspecto relevante para garantir a qualidade da educação. Os autores verificaram que os professores receberem um salário médio bem menor que outros profissionais não-professores, mas com a escolaridade equivalente. Em 2004, conforme verifica-se na Tabela 3, a média salarial de um professor da educação básica da rede pública não federal correspondia a 58% do salário médio de um não-professor. Em 2008, ano da criação do piso salarial nacional, passa a 68%, e, em 2011 representa 76%.

Tabela 3

Salário médio dos professores da Educação Básica da rede pública (não federal) e o salário médio dos não professores com escolaridade equivalente no Brasil, em valores constantes de 2013⁵⁸

Descrição	Anos							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	
Salário Professores (US\$PPP)	1347,51	1330,36	1431,19	1403,52	1449,37	1360,33	1492,61	
Salário não-professores (US\$PPP)	2285,80	2196,67	2168,73	2154,26	2108,59	1926,84	1950,98	

Fonte: Oliveira *et al.* (2015, p.4, adaptado)

O Brasil apresenta um histórico de baixíssima remuneração docente desde a criação das instituições escolares, conforme explicitado no capítulo 2 desta tese. Os estados e municípios tiveram autonomia para definir salários e formalizar plano de carreira até 2008, quando foi instituído pelo Governo Federal, durante o segundo governo do presidente Lula, o piso salarial nacional dos profissionais do magistério (Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008).

⁵⁸ Com valores convertidos para poder de paridade de compra. Para a conversão foi utilizado o índice calculado pela Banco Mundial para definir poder de paridade de compra entre os países, relacionado a cotação do dólar no período apurado: 1,37 (2004); 1,41 (2005); 1,43(2006); 1,44(2007); 1,46 (2008); 1,54 (2009) e 1,65 (2011). Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PPPC.RF> [Acesso em: 06/24/2021].

Ainda que o Art. 206 da Constituição Federal de 1988 previsse a valorização dos profissionais do ensino, por meio de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional muitos municípios brasileiros não possuíam plano de carreira, tampouco planos de educação. Os professores da educação básica vivem uma situação de proletarização e precarização do seu trabalho. Em geral trabalham em mais de uma escola, submetidos a uma rotina intensa. Isso ocorre, entre outros aspectos, em razão do modelo de organização da jornada e dos contratos de trabalho que ocasionam alta rotatividade.

Amaral (2015) estabeleceu comparação entre o Brasil e os países que compõe a OCDE, destacando Hungria, Chile, México e Turquia, por terem condições socioeconômicas mais próximas às do Brasil, sobre os valores anuais pagos aos professores da educação básica, considerando o poder de paridade de compra em 2010. Considerou que o piso salarial profissional nacional do magistério, no Brasil, estava fixado em R\$ 1.024,67, assim o total devido a um professor por ano (12 meses a serem pagos mais o 13º salário) corresponderia a R\$ 13.320,71. Considerando a conversão realizada pelo autor o piso equivaleria a US\$/PPP 578,90, portanto, o salário anual seria de US\$/PPP 7.526,00, (Tabela 4).

Tabela 4

Comparativo de salários iniciais anuais de Instituições Públicas de Educação básica (US\$/PPP) com países da OCDE, 2010

País	Pre-Primary	Primary	Lower secundar	Upper secondary
Brasil	7.526	7.526	7.526	7.526
Média países da OCDE	27.541	28.523	29.801	30.899
Chile	17.820	17.820	17.820	17.941
Hungria	10.257	10.701	10.701	11.755
México	14.302	14.302	18.446	***
Portugal	30.806	30.806	30.806	30.806
Turquia	22.740	23.130	***	23.780

Fonte: Amaral (2015, p.78, adaptado)

*** não há dados.

Entre os países analisados, o Brasil, apresentou a menor remuneração docente, sendo indiferenciada entre as etapas de ensino, situação equivalente a de Portugal, cujo valor devido anualmente por docente é mais que o triplo praticado no Brasil e maior que a média dos países da OCDE. O país que mais se aproxima da média da OCDE é a Turquia, cuja remuneração para cada etapa é aproximadamente três vezes mais que o valor médio recebido por um professor da educação básica no Brasil. Entre os países latino-americanos, o Chile apresenta os maiores valores diferenciando apenas a remuneração dos docentes da etapa equivalente ao ensino médio brasileiro (Upper secondary).

4.8 Considerações finais

Pôde-se verificar pelas manifestações da imprensa oficial da ANC e demais instituições da sociedade civil que não há como negar a mobilização em torno do processo, ao longo do qual foram sendo definidos os principais agentes de opinião e pressão política. Houve uma intensa participação dos partidos, instituições de classe, corporações empresariais, entidades religiosas e indigenistas. Em um primeiro momento, tentando negociar as regras do pacto democratizador, e em seguida, disputando os termos do conteúdo constitucional nas comissões temáticas e fora delas. Diferentes percepções do processo e dos possíveis resultados foram sendo formados pelos constituintes e pela sociedade.

As regras formais davam a ilusão de democratização do processo, cuja complexidade e os curtos períodos de tempo para realização de cada etapa poderiam colocar a perder a mobilização e a participação popular potencializadas por meio das audiências públicas e das emendas populares. Foi sobretudo um processo recortado de contradições, mas nunca houve

na história política do Brasil um movimento institucional com a mesma ambição de legitimação social.

Houve, em meio aos agentes políticos do processo, diferentes percepções sobre o funcionamento dos expedientes da ANC. Enquanto alguns acreditam que foram dispostos todos os mecanismos possíveis diante da correlação de forças existentes para que o processo se mostrasse transparente e fosse configurado de forma democrática, outros viram os mecanismos utilizados como peças de ficção democrática, consideradas as possibilidades de reverter as construções coletivas, resultantes do esforço anterior de conciliação das divergências, nas etapas subsequentes do processo. As articulações tecidas naquele contexto, os consensos e dissensos que permearam todas as etapas do processo constituinte definiram a trajetória dos direitos fundamentais, dentre eles as bases da educação nacional.

A conjuntura crítica que se configurou no contexto da ANC não foi resultado apenas da conjunção de eventos, mas, sobretudo, de decisões de atores influentes – políticos, burocratas, juristas – que, durante uma fase de fluidez institucional tiveram intensificada a possibilidade de orientar os resultados para um novo equilíbrio. Esses atores políticos estratégicos foram capazes de agir sobre as aberturas geradas pelo próprio sistema. Nessas circunstâncias, as condições contextuais favoreceram e puniram grupos políticos em razão do seu posicionamento.

A Constituição de 1988 originou-se de um ambiente institucional controverso, derivada de arranjos negociados para não permitir o constitucionalismo baseado em um poder originário que pudesse estabelecer rupturas, controlado para se comportar como um poder derivado. De modo que a República foi refundada sob os escombros da ditadura, sendo que os seus agentes negociaram sua acomodação em novas instituições. Os arranjos de poder

envolvendo os militares tornaram-se uma constante no Brasil, desde a Proclamação da República.

Na perspectiva do financiamento do ensino, pode-se considerar que houve perdas quanto às proposições mais progressistas nas disputas entre os atores, contudo houve ganhos ao se recompor um ambiente institucional democrático, que poderia amparar arranjos importantes nas etapas posteriores de regulamentação dos dispositivos constitucionais. Além disso, durante o período de revisão constitucional, ou durante situações que envolvessem proposições de emendas à constituição, a distribuição do poder poderia ser reconfigurada. Desse modo, o tabuleiro da institucionalidade democrática seria movimentado, a partir das disputas legislativas e do trabalho das coalizações que se formassem em torno do governo central. Possibilidades que não ocorreriam em uma configuração autoritária de governo.

Os indicadores apresentados na segunda parte do capítulo demonstram resultados emergiram no contexto da Constituição Federal de 1988 (6ª da história republicana) e da LDB os quais buscavam corrigir as injustiças provocadas pelos arranjos e pelo ambiente institucional derivados dos contextos anteriores.

O Art. 3º, da Constituição Federal de 1988 estabeleceu como princípios o a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Embora tenha havido uma significativa evolução no reconhecimento dos direitos sociais e políticos, o problema ético-moral do investimento público na operacionalização desses direitos persiste. As diferentes condições de participação, instrumentos formais de garantias foram criados, mas a realidade não se rende a força das leis, havendo um forte componente cultural e de desigualdade que tem impedido avanços significativos. Se o Brasil alcançou formalmente na primeira metade do século XX alguns dos direitos assegurados pelos países do continente americano, ainda na segunda metade no século XIX, alcançará somente em 2050, segundo projeções realizadas, o mesmo patamar de investimento dos países da OCDE em educação. Contudo, depois de quase um século e meio de discussões e defesa de modelos de financiamento esse modelo não parece ser capaz de equalizar as desigualdades existentes entre as regiões, se considerado o sistema tributário e a distribuição fiscal da arrecadação.

Assim, vimos tanto as dificuldades políticas quanto o estabelecimento de determinações legais que estabelecem responsabilidade e direitos sociais, quanto as dificuldades operacionais geradas pelas disputas no âmbito da interpretação das normas e na execução da política, seja em razão de questões ideológicas, econômicas, inércia, resistência dos atores políticos em razão de interesses contrários à redistribuição de recursos. Esses fatores tornam as conquistas sociais mais demoradas, mantendo privilégios, alguns dos quais

contribuem para tornar as determinações legais inexequíveis no âmbito da Administração pública, exigindo um esforço ou concessões significativas das coalizões que busquem reduzir minimamente os processos de exclusão e desigualdade

CAPÍTULO 5 - OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A DESIGUALDADE NA OFERTA E NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA (1988 A 2010)

5.1 Introdução

O foco principal deste capítulo são os fundos de financiamento criados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) e Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010), por meio dos quais foram definidos critérios para a distribuição e redistribuição dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). Nestes termos, importa verificar em que medida a repartição de recursos por meio dos fundos de financiamento contribuiu para minimizar os efeitos das desigualdades entre as regiões do país na oferta do ensino obrigatório.

6.2 Arranjos federativos para o financiamento sustentável da educação básica

O financiamento é tido pelos especialistas como uma questão fundamental para garantir a equidade da oferta da educação básica do sistema educacional brasileiro. Autores como Velloso (2012) Marcelino (2001; 2003; 2006; 2012; 2018) Araújo (2003; 2006; 2013); Abrahão (2005; 2007;2011) e Davies (2004; 2009; 2010; 2014) tem se dedicado a estudar essa temática, analisando políticas públicas, programas de financiamento e seus impactos na equidade da oferta do ensino, trazendo à luz importantes evidências quanto as assimetrias que têm sido cristalizadas em relação a disponibilidade de recursos dos entes federados para o financiamento da educação básica.

De acordo com Monlevade (2001), a primeira fase de financiamento da educação no Brasil iniciou-se com os jesuítas, em 1549. A segunda fase em 1749, com a sua expulsão das terras

portuguesas e demais domínios da Coroa, cuja consequência foi a criação das aulas régias e do subsídio literário. Naquele período a instrução pública, como era chamada a educação escolar não era obrigatório e as condições de oferta eram precárias.

A terceira fase do financiamento, iniciada em 1920, contou com a participação de vários intelectuais e políticos da Associação Brasileira de Educação (ABE) e contribuiu para assegurar na Constituição de 1934 subsídios financeiros e a distribuição das responsabilidades administrativas entre os três entes da federação, conforme a defesa realizada desde a constituinte de 1890. Contudo, a garantia formal não resultou em efetiva oferta e financiamento do ensino, sofrendo desde então avanços e retrocessos. Segundo Gouvea & Souza (2015), em 1996 inaugurou-se, a partir das políticas de fundos nacionais, a quarta fase da história do financiamento da educação no Brasil, envolvendo a cooperação dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios). As estratégias de financiamento estabelecidas a partir da Constituição Federal de 1988 parecem ter se consolidado, diferentemente de alternativas anteriores que não se sustentaram.

Ocorreram nas décadas posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 várias reformas na estrutura e gestão das políticas educacionais, dentre elas a regulamentação dos fundos de financiamento cujo objetivo foi promover o desenvolvimento dos sistemas públicos de ensino e a devida responsabilização dos entes federados.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), o Artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal sofreu significativas mudanças para atender demandas históricas quanto ao financiamento do ensino público e à valorização dos professores. Desse modo, a União - que a cada alteração constitucional (1891, 1934, 1937, 1946, 1967) teve sua atuação questionada quanto ao empenho em colaborar com os governos subnacionais na oferta do ensino público, finalmente assumiria essa responsabilidade de coordenar o *pacto federativo*,

viabilizando uma colaboração efetiva com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A função redistributiva foi introduzida no regime de colaboração, entre os entes federados, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, aprovada a partir de proposição do Poder Executivo, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP). A União que exercia sobre os demais entes federados as funções: *normativa* (regulamentação geral) e *supletiva* (assistência técnica e financeira) passou a exercer também a função *redistributiva*, por meio da qual, direcionava a maior parte dos recursos educacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os objetivos considerados prioritários, garantindo-lhes uma complementação de recursos derivados do seu orçamento.

As alterações realizadas pela Emenda Constitucional nº 14/1996 na Carta Constitucional viabilizaram a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de natureza contábil, composto por 15% dos impostos devidos à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os recursos vinculados à educação deveriam ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos nas redes de ensino fundamental. Caberia à União complementar os recursos dos Fundos sempre que em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo decretado nacionalmente.

Em 2006, durante o Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT/SP), o desenho do Fundef foi modificado, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 que ampliou a sua cobertura de modo que abrangesse, a modalidade de ensino de Jovens e Adultos, o ensino médio e a creche, acrescentou novos impostos na cesta que compunha o fundo e estabeleceu a diferenciação dos coeficientes de cálculo, de acordo com cada etapa de ensino.

A vinculação de recursos orçamentários advindo de impostos a serem destinados à educação ocorreu pela primeira vez na Constituição de 1934. Foi revogada pela constituição

de 1937 e retomada em 1946, revogada em 1967, e, retomada por meio da Emenda Constitucional nº. 24 de 1983, conforme análise do capítulo 3. De acordo com Castro (2001), a aprovação desta Emenda estabeleceu um conflito entre a área de educação e a área econômica, que defendia a necessidade de regulamentar o dispositivo, enquanto juristas e agentes políticos compreendia tratar-se de um dispositivo de aplicação tácita que dispensava regulamentação.

Outro aspecto que comprometeu o efeito da reserva de recursos na década de 1983 foi a divergência de entendimento da expressão “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (MDE), cunhada na Constituição de 1946, principalmente quanto à classificação contábil dos gastos associados a esta rubrica orçamentária, motivo pelo qual a medida só foi regulamentada dois anos depois, em 1985, quando conciliadas a diferenças de percepção sobre o conceito.

No processo constitucional de 1988, de todas as proposições relacionadas à vinculação de recursos com gastos sociais, somente aquela relacionada à educação foi aprovada, considerando os intensos debates sobre o financiamento do ensino público na Comissão de Educação e o grau de consenso estabelecido em torno dessa temática, conforme pode-se verificar no capítulo 4 desta tese. O percentual relativo ao investimento a ser realizado pela União que era de 10% na Constituição de 1934 e de 13% na Constituição de 1946, passou a 18% na constituição de 1988, ao mesmo tempo que a base tributária da União também foi reduzida e aumentou-se a distribuição para os demais entes por meio dos fundos de participação. Os municípios saíram de um compromisso de 10% de investimento em 1934 para 20% em 1946, sendo equiparados à responsabilidade dos estados e do Distrito Federal de investir não menos que 25% em 1988.

A Constituição Federal de 1988 definiu a educação como um direito social, direito de todos, dever do estado e da família (Artigos 6 e 205, respectivamente). Para assegurar o

direito à educação distribuiu competências entre os entes federados de acordo com cada etapa de ensino e estabeleceu fontes de financiamento, mecanismos de planejamento e gestão. A estrutura do financiamento da educação é mista e complexa. A maior parte dos recursos advém da vinculação de impostos, outra parte vem das contribuições sociais destinadas à seguridade social e do *salário educação*⁵⁹, criado exclusivamente para este fim, além da parcela que advém de operações de crédito com agências internacionais.

A Constituição Federal de 1988 trata das competências tributárias dos entes federados em seus artigos 153, 156, 159 e 161. Cada ente da federação tem sua própria estrutura administrativa e legislação fiscal para gerenciar suas receitas e despesas. O orçamento federal autorizado pelo Congresso Nacional é a principal ferramenta de gestão das finanças públicas pelo Executivo Federal, o projeto de lei é enviado ao congresso pelo presidente da República, com a previsão das receitas e despesas, pelo período de um ano. O orçamento é dividido em três tipologias: Orçamento Fiscal, que engloba as despesas comuns aos entes federativos; o Orçamento da Seguridade Social, que inclui as despesas com saúde, previdência social e assistência social; e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, que abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista. As receitas públicas provêm de diversas fontes, como impostos, taxas, contribuições sociais e transferências intergovernamentais. A União arrecada o Imposto de Renda, Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os estados e municípios têm fontes próprias de arrecadação, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto

⁵⁹ O salário-Educação considerado como financiamento adicional da educação básica é recolhido pelas empresas, com base na alíquota de 2,5% do total da folha de pagamento. Esta contribuição é dividida em quota federal, correspondente a 40% do total com os quais a União financia os programas federais direcionados à Educação básica pública; quota estadual e municipal cujos recursos são redistribuídos entre o Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados na Educação básica, em suas respectivas redes de ensino.

sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Entre as principais despesas públicas estão os gastos com educação, saúde, infraestrutura e segurança pública. Cada ente da federação define sua prioridade de alocação de recursos, a partir dos limites estabelecidos na lei orçamentaria anual, aprovada pelo Congresso Nacional. Na complexa estrutura da administração pública brasileira estão os órgãos e os mecanismos de controle dos gastos governamentais, responsáveis por garantir transparência e eficiência na oferta dos serviços públicos. O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo que auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento da execução orçamentária e financeira do País, avalia a legalidade, legitimidade e economicidade das ações do governo federal e tem como missão contribuir com o aperfeiçoamento das ações da Administração Pública Federal. Há também os tribunais de contas dos estados e municípios, assim como um Sistema de Controle Interno de cada ente federativo e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que complementam a estrutura de controle e buscam contribuir com a eficiência dos gastos públicos.

Além da possibilidade de compor suas receitas com arrecadação própria os estados e municípios conta com as transferências governamentais. As transferências governamentais são mecanismos por meio dos quais recursos financeiros são transferidos entre os diferentes entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) no Brasil. Essas transferências têm como objetivo promover a redistribuição de recursos e equilibrar as disparidades regionais, garantindo que todos os entes federativos possam cumprir suas responsabilidades e prestar serviços públicos de qualidade. Costa (2020) destaca que, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), as transferências governamentais alcançam a média a 44,5% da receita total dos governos locais, com menor

infraestrutura. A descentralização fiscal, ao mesmo tempo que aumentou as responsabilidades dos governos subnacionais, também os tornou mais dependentes do governo central.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), criado, durante o período de ditadura civil-militar, por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, tem caráter distributivo e visa reduzir as assimetrias socioeconômicas entre os entes federados. Em 25 de outubro de 1966 foi regulamentada a Lei nº. 5.172. Essa lei foi recepcionada pela constituição de 1967, a qual estabeleceu duas categorias de municípios *Capital* e *Interior*, a primeira faziam jus a 10% de montante total do FPM e o segundo ao restante. Em 1981, o FPM sofreu alterações ao ser criada uma categoria denominada *Reserva* para designar aqueles município com população superior a 156.216 habitantes. A distribuição passou a ser 10% para *capital*, 3,6% para a *reserva* e 86,4% para o *interior*. Recepcionado também pela Constituição Federação de 1988, o FPM é tratado nos artigos 159 e 161 da Constituição Federal de 1988. A Lei Complementar n. 74, de 30 de abril de 1993, manteve os coeficientes de participação dos municípios fixados para o exercício de 1992 e revisou os daqueles que cederam população para outras unidades municipais, criadas em 1993. O FPM é constituído por recursos oriundos do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), arrecadados pela União que, ao realizar o cálculo do valor devido à cada município, considera a população e a renda *per capita* do estado a que pertence o município. Os coeficientes são calculados anualmente pelo TCU.

Os municípios com até 10 mil habitantes levam vantagem em relação aos demais, quando o que está em questão é o FPM, em termos de receita total per capita. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios a maior parte dos municípios brasileiros (60%) tem entre 10.000 e 20.000 habitantes. Gallo, Somain e Droulers (2017) ao analisarem as características do federalismo brasileiro e como ele impacta na geografia dos impostos, demonstram a composição das receitas dos municípios brasileiros na forma expressa na Figura 3.

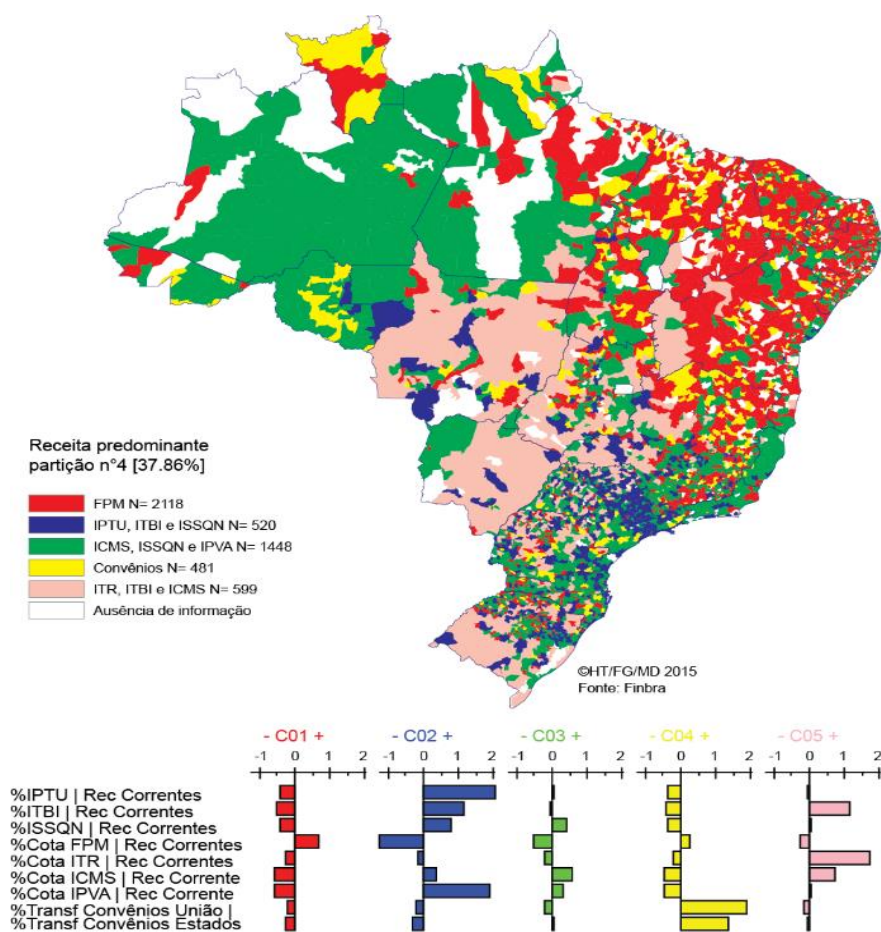


Figura 3. Mapa da distribuição das receitas predominantes nos Municípios brasileiros, 2015. Fonte: Gallo, F., Somain, R., & Droulers, M. (2017).

Conforme indica a Figura 1, os municípios com maior grau de dependência do estado central, marcados em vermelho estão em sua maioria localizados na Região Nordeste. Parte desses municípios, 2118 dependem das transferências governamentais, realizadas por meio do FPM, enquanto aqueles de maior arrecadação tributária própria estão nas regiões mais industrializadas, Sudeste e Zona Franca de Manaus, na região Norte.

A Constituição prevê que, ao elaborar as políticas para promover o direito à educação, o Estado priorize a distribuição de recursos para atender às necessidades do ensino obrigatório, buscando sua universalização e devido padrão de qualidade e equidade. Define o caminho que os agentes públicos devem percorrer para planejar e implementar essas políticas. A partir dos dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2011, verificamos como a gestão educacional nos municípios está organizada em razão do número de habitantes.

Tabela 3

Características dos Municípios por número de habitantes, 2011

Nº de habitantes	Aptos a receberem PDC	a Conselho Fundeb	do Secretaria exclusiva	Total Municípios	de Sistema próprio de ensino
Até 5 000	48,6	97,5	38,3	1303	49
De 5 001 a 10 000	56,9	98,3	43,7	1212	46
De 10 001 a 20 000	69,8	98,3	51,8	1400	51
De 20 001 a 50 000	79,3	98,0	65,7	1043	54
De 50 001 a 100 000	90,4	99,7	74,4	324	64
De 100 001 a 500 000	95,9	98,8	82,4	245	79
Mais de 500 000	100	97,4	89,5	38	98

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2011.

Verificou-se, na tabela 3, que os municípios com o menor número de habitantes (de 500 a 10 000), estão menos preparados em termos de arranjos institucionais para gerirem seus próprios sistemas apresentam o menor percentual de órgãos de gestão voltados exclusivamente para a educação. Os municípios com maior número de habitantes (>10 000) e com maior arrecadação e disponibilidade de recursos apresentam maior possibilidade de cumprir com os preceitos constitucionais de manter a igualdade de condição de acesso e permanência na escola. Pinto (2017), considera que “uma estrutura própria apenas para gerir a educação seria um indicador importante de transparência administrativa, embora a existência de uma secretaria exclusiva não seja condição suficiente para garantir uma boa gestão” (p.6).

Tabela 4

Características dos municípios por região – 2011

Regiões	Aptos a receberem Conselho PDC⁶⁰	Conselho Fundeb⁶¹	Secretaria exclusiva	Nº Municípios
Brasil	66,4	98,1	52	5475
Norte	49,2	97,3	59,5	449
Nordeste	61,5	97,9	56,4	1793
Sudeste	67,9	98,1	61,6	1668
Sul	76,1	98,1	32,1	1188
Centro-Oeste	71,5	99,8	44,8	466

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2011 (IBGE).

As regiões Norte e Nordeste são as que apresentam os menores indicadores e aglutinam, respectivamente, o menor e o maior número de municípios (Tabela 4). Os municípios da região Sul apresentam o menor número de secretarias (32,1) que se dedicam administrativamente à gestão da educação, entretanto apresenta a melhor capacidade inclusiva e percentual de municípios que possuem estrutura de fiscalização do Fundeb equivalente a média nacional. O que significa dizer que os outros 67,9% tem estrutura compartilhada com políticas públicas de outras áreas. “[...] Em 2,3% do total de municípios, a gestão da educação é subordinada diretamente à chefia do executivo, o que equivale a uma estrutura alocada ao gabinete do prefeito” (IBGE, 2011, p.52). Este estilo de gestão é predominante nos municípios com até 5 000 habitantes, que representam 23,4% do total de municípios e alcança 4,6%.

⁶⁰ Aptos a receberem Pessoas com Deficiência.

⁶¹ Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb.

6.2.1 Expectativas e realidade

Desde a discussão e apresentação do projeto para instituir o Plano Nacional de Educação (PNE) em 1988 que se tentou fixar uma meta de gasto público equivalente a 7% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação. Com a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, a Constituição, ao que se refere ao estabelecimento do plano nacional de educação, passou a considerar o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, nos termos que se segue:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - Erradicação do analfabetismo;

II - Universalização do atendimento escolar;

III - Melhoria da qualidade do ensino;

IV - Formação para o trabalho;

V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Desse modo, a Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceu metas e estratégias a serem alcançadas durante sua vigência, nos termos que se segue:

META 20 - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5^o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio

Assim, o Brasil “passou para um tríplice vinculação de seus recursos públicos para a educação: impostos, salário-educação e percentual do PIB” (Amaral, 2015, p. 70). Ao discorrer sobre os desafios educacionais do Brasil e estimar os investimentos necessários para cumprir os preceitos constitucionais, Amaral (2015) conclui que somente em 2050 será possível o país alcançar os investimentos praticados pelo “bloco da OCDE”, quando houver a estabilização da população e a consequente redução da quantidade de pessoas em idade educacional, posto que o investimento seja de 10% do PIB. O autor demonstra que em 2010, o Brasil investiu um pouco mais que 5% do PIB em educação, aproximadamente US\$ 120 bilhões de dólares, mas para o país se aproximar do investimento realizado pelo “bloco da OCDE”, considerando o poder de paridade de compra, seria necessário ampliá-lo em 4,2 vezes (Tabela 5).

Tabela 5

Valor Aplicado por Pessoa em Idade Educacional e Fator de Multiplicação (FM) para atingir o Valor Aplicado pelo Bloco da OCDE - 2011

País	PIB 2011(US\$/PPP em bilhões)	% PIB aplicado em educação	População em idade educacional	Valor aplicado (US\$/PPP em bilhões)	Valor aplicado por pessoa em idade educacional (US\$/PPP em bilhões)	FM para atingir o valor da OCDE
Brasil	2.380,00	5,08	64.054.997	120,904	1.887,50	4,2
Bloco da OCDE	39.675,00	5,17	257.833.181	2.050,03	7.950,98	1,00
Rússia	2.380,00	3,9	35.043.319	92,82	2.648,72	3,0
Índia	4.463,00	3,1	557.261.930	138,353	248,27	32,0
China	11.290,00	3,3	415.339.912	372,57	897,02	8,9
África do Sul	555,00	5,4	20.105.821	29,97	1.490,61	5,3
Chile	281,00	4,0	5.380.607	11,24	2.088,98	3,8
Hungria	195,00	5,2	2.661.708	10,16	3.815,44	2,1
México	1.657,00	4,8	41.354.774	79,54	1.923,26	4,1
Turquia	1.025,00	2,9	24.266.277	29,75	1.226,15	6,5

Fonte: Amaral (2015, p.71)

Até 2010, o valor investido por pessoa em idade educacional no Brasil, por ano, era de US\$/PPP 1.887,50, em comparação com um valor médio para o “bloco da OCDE” de US\$/PPP 7.950,98. O México, que apresentava população em idade educacional menor que o Brasil (64%) e um PIB equivalente a 69% do PIB brasileiro, também precisaria ampliar seus investimentos em quatro vezes por pessoa em idade educacional.

Em 2010, o governo Lula encaminhou projeto de lei à câmara dos deputados, visando aprovar o novo PNE. Era o último ano de vigência do plano anterior, aprovado em 2001. O percentual do PIB proposto para vinculação foi o mesmo de dez anos atrás, 7%, em contraposição ao que os movimentos sociais vinham defendendo, 10% de vinculação do PIB. Esse, segundo José Geraldo, foi um dos maiores obstáculos para aprovar o novo PNE, que apesar de ter sido elaborado a partir de um processo democrático, de participação coletiva de representantes da sociedade civil e do poder público das diferentes instâncias representativas dos governos nacional e subnacionais, recebeu 2.915 emendas número recorde em um projeto em tramitação na Câmara Federal das quais 58 foram apresentadas pela Confederação

Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). O processo legislativo durou cerca de 4 anos:

[...] o Plano Nacional de Educação de 2001 tinha 195 metas, somente um terço delas foi cumprida. O plano de 2014, 20 metas quantas delas já foram cumpridas, decorrida a metade do seu período de vigência? Eu diria que menos ainda. Então os dois momentos são difíceis, isso porque a educação para os governantes, todos eles, nunca foi o primeiro dos direitos fundamentais sociais (Geraldo, 2017).

O PNE 2001/2010 envolveu o embate entre dois projetos. Um elaborado pela sociedade civil (Projeto de Lei nº4.155/1998)⁶² e o outro encaminhado pelo Poder Executivo (Projeto de Lei n. 4.173/98) à Câmara Legislativa Federal, conforme previsão Constitucional preconizada no Art. 214. O referido processo demonstrou haver uma discrepância entre o desejo dos movimentos articulados em torno do direito social à educação e o governo, principalmente quanto às formas de financiamento, construção de sistema de avaliação e focalização em determinada etapa de ensino em detrimento de outras (Aguiar, 2010; Dourado, 2010; Saviani, 2010). O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que atuou no processo constituinte teve um papel fundamental nessa nova etapa de embates políticos. Várias audiências foram realizadas na Câmara dos Deputados, para ouvir os líderes partidários e instituições vinculadas ao setor educacional.⁶³ Os setores organizados da

⁶² Apresentado a Câmara Legislativa Federal, por meio da iniciativa dos movimentos sociais sob o comando do Deputado Federal, Ivan Valente, e com o apoio de vários parlamentares de diferentes partidos políticos. Essa proposição ficou conhecida como “PNE da Sociedade Brasileira”.

⁶³ Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

sociedade civil⁶⁴ elaboram uma proposta de PNE, logo após a promulgação da LDB, a partir de vários encontros, seminários e congressos realizados em todo o território nacional.

O relator do projeto⁶⁵ do PNE foi o deputado Nelson Marchezan (PSDB). O projeto aprovado com 158 emendas, em 14 de junho de 2000, foi o substitutivo ao projeto elaborado coletivamente. Na ocasião, a Associação Nacional de Pesquisadores em Educação (ANPEd) apresentou críticas à proposta de PNE, por considerar que

a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, omitindo-se o papel da União, além de não contemplar o conceito de Sistema Nacional de Educação, reivindicado pela área. Destacava, ainda, o fato de que a proposta do PNE não considerava as projeções do crescimento demográfico, tendo por consequência que as medidas de financiamento não tratavam de forma adequada as novas demandas [...] (Aguiar, 2010, p. 711),

O relator do projeto no Senado foi o senador José Jorge (PFL). O projeto de PNE do Executivo foi aprovado em janeiro de 2001 (Lei nº. 10.172). No entanto, “os vetos presidenciais, demonstraram as tensões e os conflitos presentes na luta pelo reconhecimento da educação como um direito social” (Geraldo, 2017).

O PNE foi aprovado em meados de 2001, ainda sob os auspícios do governo FHC, porém caberia ao governo subsequente estabelecer a devida articulação entre os demais entes da Federação para acompanhar o desenvolvimento das metas e prioridades definidas. O executivo vetou o artigo relativo à definição do percentual do PIB a ser investido na educação (7%). A Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o plano não foi modificada,

⁶⁴ Entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas, etc.

⁶⁵ O Projeto de Lei nº. 4.155/98 foi remetido ao Senado Federal e lá tramitou como Projeto de Lei da Câmara nº. 42/2000.

tampouco considerada como referência para o desenvolvimento das políticas de educação, havendo, durante o governo do PT, uma certa inércia em relação ao referido plano e só no final do primeiro mandato foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁶⁶, que cumpria um papel parecido com aquele que deveria ser o do PNE.

O depoimento do professor José Geraldo, do Sindicato dos Professores dos Estabelecimentos Particulares do Estado de Goiás, professor participante das audiências públicas à época da Assembleia Nacional Constituinte, reforça o que a literatura e os movimentos em defesa da educação têm apontado como um dos principais problemas do processo político, isto é a defesa dos direitos sociais fundamentais. Ao ser perguntado sobre os avanços e os desafios das políticas de educação desde a elaboração do capítulo da educação da Constituição Federal de 1988, ele destacou o imbróglio envolvendo a Lei n. 10.172 de 2001, que foi o primeiro Plano Nacional de Educação institucionalizado no Brasil:

“O artigo 7º estabelecia que 7% do PIB brasileiro seria vinculado à educação. Havia duas propostas de Plano Nacional de Educação. dois projetos de Lei, um popular, assinado pelo então deputado do PT, Ivan Valente, e um assinado pelo falecido Ministro Paulo Renato. O Projeto Popular propunha a vinculação de 10%. O Projeto do Governo propunha a vinculação de 5% e o relator do Projeto de lei do Plano Nacional de Educação, o falecido Deputado Nelson Marchezan, ficou conhecido na história brasileira não por ser um ardoroso defensor da democracia, mas por ser aquele responsável pelo sepultamento da Emenda Dante de Oliveira em 1984 que devolvia ao povo brasileiro o direito de votar. Então, ele não pode ser acusado de ser um

⁶⁶ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituiu-se em um plano de metas (Compromisso Todos pela Educação), que aglutinava um conjunto de programas propostos para melhorar a Educação no Brasil, em todas as suas etapas, num prazo de quinze anos a contar de seu lançamento, em 2007. Nele são fundamentadas todas as ações do Ministério da Educação (MEC), regulamentado pelo Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007.

democrata. [...] Bom, pois bem, essa lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, o que fez Fernando Henrique? Vetou o artigo. Como ele vetou o artigo, ele vetou aquilo que é fundamental para o cumprimento de todas as metas do plano nacional de educação, porque numa sociedade capitalista, como é que se implementa uma política pública sem orçamento? Aí, Lula assumiu em 2003 e sentou-se sobre o veto. Fernando Henrique governou 8 anos sem vinculação de percentual do PIB à educação. Lula governo 8 anos, também da mesma forma (Geraldo, 2017)

Na perspectiva apresentada pelo professor ambos os governos teriam sido negligentes ao que se refere à implementação do PNE, que poderia induzir os governos subnacionais a alcançarem as metas previstas para aquele decênio, em vez disso a inercia e o veto do artigo referente a percentual de 7% de investimento do PIB adiou o processo de desenvolvimento da educação.

6.3 As emendas nº 14 e nº 53

O Artigo 60 da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, previa esforços do Poder Público, visando à aplicação, nos dez primeiros anos de sua promulgação, de 50% dos recursos de MDE para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também deveriam destinar não menos que 60% dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna dos professores, por meio de um fundo contábil. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), o Artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que deveria ser regulamentado, em vez disso, sofreu significativas mudanças para atender demandas históricas quanto ao

financiamento do ensino público e à valorização dos professores. Foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que resultaram em modificações da redação do Art. 60, as quais posteriormente foram regulamentadas por lei ordinária no quadro 4 pode-se observar as mudanças textuais, envolvendo a questão das responsabilidades e a etapa de ensino ao qual os recursos deveriam ser destinados.

Quadro 4

Alterações da redação do Artigo 60 da Constituição Federal de 1988

Art. 60 (redação original)	Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, <u>o Poder Público</u> desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, <u>cinquenta por cento dos recursos</u> a que se refere o art. 212 da Constituição, para <u>eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental</u>
Emenda Constitucional nº 14, de 1996	Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, <u>os Estados, o Distrito Federal e os Municípios</u> destinarão <u>não menos de sessenta por cento dos recursos</u> a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, <u>à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental</u> , com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a <u>remuneração condigna do magistério</u> . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) [...]
Emenda Constitucional nº 53, de 2006	Art. 60. <u>Até o 14º (décimo quarto) ano</u> a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, <u>os Estados, o Distrito Federal e os Municípios</u> destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à <u>manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação</u> , respeitadas as seguintes disposições: [...]

Fonte: Constituição de 1988.

A partir das alterações propostas pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, foram definidos os atores que constituem o poder público (União, estados e

municípios), retirou-se o foco do analfabetismo e se institui o percentual de 60% a ser investido tanto em MDE, para garantir a universalização do ensino fundamental, quanto na remuneração condiga do magistério. A União, que exercia sobre os demais entes federados as funções *normativa* (regulamentação geral) e *supletiva* (assistência técnica e financeira), passou a exercer também a função *redistributiva*, por meio da qual, direcionava a maior parte dos recursos educacionais dos entes subnacionais para os objetivos considerados prioritários, garantindo-lhes também uma complementação de recursos derivados do seu orçamento. Os recursos vinculados à educação deveriam ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos nas redes de ensino fundamental. Caberia à União complementar os recursos dos Fundos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Nas alterações realizadas pela Emenda nº 53, destaca-se o prazo de 14 anos para a vigência do Fundeb, além de se conceber a remuneração não apenas para os professores em regência de sala de aula, mas também para os demais trabalhadores que compunham a equipe pedagógica da escola. Ampliou-se a sua cobertura de modo que abrangesse a modalidade de ensino de Jovens e Adultos (EJA), o ensino médio e a creche. Foram acrescentados novos impostos na cesta que compunha o fundo e estabeleceu-se a diferenciação dos coeficientes de cálculo, de acordo com cada etapa de ensino.

O Fundef passou a ser denominado de Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o que significou o atendimento de todos os alunos da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio. De acordo com Salvador e Teixeira (2014), o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais seria uma

questão estrutural do capitalismo, pois diz respeito à capacidade de o Estado mobilizar recursos para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, seja por meio do orçamento público. Exerce a função de manutenção do capitalismo e de expansão das políticas sociais e do mercado de consumo. O fundo público é composto e se organiza, conforme sua finalidade em três modalidades: fundos de gestão orçamentária; fundos de gestão especial e fundos contábeis. Esses fundos são criados para que se possa recolher, movimentar e controlar receitas orçamentárias e sua distribuição para atendimento de finalidades específicas. As mudanças realizadas no Fundef estabeleceram um aporte de mais três impostos e, em sua composição, o percentual de investimento de todos os impostos vinculados ao fundo foi aumentando gradativamente até sua estabilização no seu terceiro ano de vigência, em 2010, conforme demonstra a tabela 6.

Tabela 6

Comparativo da composição financeira do Fundef e do Fundeb – 2006 - 2009

COMPOSIÇÃO	FUNDEF (2006)	FUNDEB (2007)	FUNDEB (2008)	FUNDEB (2009)
		Ano 1	Ano 2	Ano 3
1.ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
2.FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
3.FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
4.IPI-Ex	15%	16,66%	18,33%	20%
5.LC 87/96	15%	16,66%	18,33%	20%
6.IPVA	0%	6,66%	13,33%	20%
7.ITCD	0%	6,66%	13,33%	20%
8.ITR	0%	6,66%	13,33%	20%
Complementação União	313,70 mi	2,0 bi	3,0 bi	4,5 bi

1) Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

2) Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

;3) Fundo de Participação dos Estados (FPE);

4) Imposto sobre Produtos Industrializados, Proporcional às exportações (IPIexp);

5) Desoneração das Exportações (Lei Kandir);

6) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

7) Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD);

8) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), devido aos municípios e as Receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre esses impostos.

A arrecadação de cada estado depende do seu grau de industrialização e do perfil socioeconômico de sua população.

Fonte: Manual de orientação do Fundeb, 2014

A complementação da União foi alterada em sua forma, deixando de ser um valor pré-fixado, passou a ser calculada sobre 10% do valor total do fundo. De acordo com Pinto (2007), a dinâmica instituída pelo Fundef acelerou o processo de municipalização, embora os municípios já possuíssem uma matrícula na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos era bem inferior àquela obtida pelos estados (3/4 aproximadamente), demonstrando uma situação de grande fragilidade. Os problemas foram acentuados em alguns estados das regiões Norte e Nordeste, onde os investimentos eram baixos. Os governos estaduais apresentavam 1,5 vezes mais recursos de impostos em relação aos municípios porém ficaram responsáveis por um número bem menor de alunos. A dinâmica de distribuição das receitas tributárias entre os municípios de um mesmo Estado, criou duas tendências: uma positiva, envolvendo aqueles mais industrializados e outra negativa, envolvendo os mais pobres, que dependem das transferências governamentais. A primeira tendência diz respeito à distribuição do ICMS entre os municípios de um mesmo estado em razão da arrecadação. Como o ICMS incide sobre atividades industriais, os municípios mais industrializados apresentam as maiores receitas per capita. Em termos concretos, a mudança de critérios significou que os municípios com maior receita de ICMS transfeririam recursos para aqueles de menor receita:

Entendemos como positivo este efeito “Robin Hood” porque, uma vez que esse tributo tem natureza indireta e é pago, portanto, pelo consumidor final, não é justo que alguns poucos municípios mais industrializados se beneficiem de um tributo que é pago por todos, inclusive por habitantes de outros estados [...] (Pinto, 2007, p. 882).

Outro aspecto estruturante dos problemas iniciais do modelo de financiamento foi o cálculo dos valores, subestimados dos recursos a serem investidos e, na sequência, não

cumpridos os preceitos constitucionais de que o valor não poderia ser menor do que a média do fundo. Pinto (2007), assim como Arelaro (2007) avalia que o Fundef acarretava um efeito “Robin Hood” às avessas, no caso dos pequenos municípios, situados nas regiões mais pobres e cuja receita principal vinha das transferências da União, por meio do Fundo de Participação dos Municípios. Esses municípios de pequeno porte e com baixo grau de urbanização recebiam um valor “per capita” proporcionalmente mais elevado que o daqueles de maior população e perdiam receitas, principalmente aqueles entre 2000 e 5000 habitantes. Desde 1997, quando aprovado o Fundef, já havia sido apresentado, no âmbito do legislativo, o desenho do Fundeb que, derrotado na disputa legislativa, evolui para a organização, demonstrada no quadro 5 a seguir:

Quadro 5:

Características gerais do Fundef comparativamente ao Fundeb

Características	Fundef (Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996)	Fundeb (Lei n.º. 11.494, de 20 de junho de 2007)
Composição de recursos	ICMS+ FPE + FPM + IPI - E x+LC 87/96	ICMS+ FPE + FPM + IPI - E x+LC 87/96 +IPVA + ITR + ITCD
Alíquota	15% dos impostos vinculados	16,66% no 1º ano, 18,33% no 2º ano e 20% no 3º ano, exceto IPVA, ITR, ITCD (6,66% no 1º ano e 13,33% no 2º).
Complementação da União	garantir mínimo/igual à média (o que equivaleria a cerca de R\$ 5 bilhões/ano) alcançe real: R\$ 314 milhões em 2006.	R\$ 4,5 bilhões em 3 anos (Passa a investir mínimo 10% da soma da contribuição dos estados e municípios).
Critérios de repartição de recursos (estados e municípios)	Alunos no Ensino Fundamental Regular público.	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré-escola] e educação especial.
Recursos de complementação da União para projetos	Não previa	Até 10 % (Para estados que recebem complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Piso salarial do	Não previa	Previo prazo para implementação em

magistério		31.08.2007. Instituído em 2008 pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.
Custo-aluno qualidade	Previa implementação a partir de 31/12/2001. (Não foi implementado)	não estabeleceu prazo para implantação (Não foi implementado)
Vigência legal	1997 a 2006	2007 a 2020 (Substituído pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 que o tornou permanente)

Fonte: Pinto, 2007 (p. 88, adaptado).

Em termos de estrutura formal e regras de cálculo para a redistribuição dos recursos no âmbito do Fundeb os avanços foram significativos. Contudo, alguns autores consideram que o modelo de vinculação de recursos e redistribuição por meio de fundos contábeis ofuscou parte das desigualdades, algumas delas teriam sido inclusive reforçadas. Segundo Arelaro (2007), houve uma "euforia" em relação a política de fundos voltada para a educação em razão da repartição de recursos. A autora discorda da ideia de que a política havia “proporcionado justiça social, equidade, efetiva descentralização e melhoria do ensino e, em especial, a valorização do magistério público” (p.4). Em sua avaliação o Fundef foi concebido como uma forma “criativa do Governo Federal investir menos, do pouco que já investia na área de educação” (p.4). Esta percepção coincide com a análise feita pelo Secretário Executivo do Ministério da Educação durante do governo de FHC, Luciano Oliva (2017) “o Fundef promoveu a redistribuição de recursos em todos os estados, mas nem todos os Estados ganharam dinheiro novo da União”, motivo pelo qual “O Fundef teria passado para a história como uma revolução fiscal branca” (Oliva, 2017). O governo teria enfrentado uma grande crise como consequência de três crises internacionais⁶⁷ durante o primeiro mandato (1994 a 1998), o que teria condicionado a disponibilidade de receita e a focalização dos gastos.

Arelaro (2007), advoga que, embora a Constituição de 1988 trate de maneira bastante generosa as estratégias para a efetivação dos direitos sociais, não produziu arranjos

⁶⁷ Crise cambial mexicana (1994), queda da bolsa de Hong Kong (1997) e moratória russa (1998).

devidamente articulados de redistribuição de renda, tendo promovido um processo de desconcentração de recursos do governo central para estados e municípios. Em sua perspectiva a descentralização de recursos apenas reforçava as situações assimétricas existentes entre os municípios. Para Oliveira (2009), as emendas formalizaram parte das reformas educacionais implementadas pelos governos de FHC e Lula, os quais instituíram as políticas de fundos “não só como recurso de distribuição e controle dos gastos educacionais, mas como recurso de regulação da ação federativa dos entes subnacionais em relação às políticas educacionais” (p.11). Mesmo diante das críticas realizadas ao mecanismo redistributivo implementado pelo Fundef, ele foi reformulado e a política continuada, recebendo avaliação positiva de congressistas de diferentes espectros ideológicos, o que revelava, segundo Arelaro (2007) a ausência de alternativas ao projeto político de financiamento da educação que estava em curso e demonstrava não haver diferença programática entre partidos em relação ao quesito financiamento da educação básica.

Davies (2019), chama a atenção para uma série de incongruências nos processos de implementação do Fundef e Fundeb, que seguiram sendo repetidos de experiências passadas: 1) discurso político que projeta e alimenta expectativas impossíveis de serem concretizadas a partir dos arranjos adotados, o que poderia ser compreendido como uma vinculação equivocada entre a ação e a consequência; 2) a ambiguidade ou imprecisão da legislação, o que tem resultado na possibilidade de limitar os valores de investimento em vez de ampliá-los; 3) o descumprimento do que foi formalmente instituído; 4) o modo de computar os dados contábeis. Nesse sentido, Davies (2019), ressalta que: o governo federal contabilizou as transferências federais no âmbito do Fundef, em 1999, como se fossem parte de suas despesas com o ensino fundamental, sendo que vários relatórios do TCU tenha registrado o descumprimento da determinação constitucional de que a União deveria investir 50% do valor constitucional dos impostos vinculados à educação (18% da arrecadação) na universalização

do ensino fundamental, na erradicação do analfabetismo e, mesmo assim, teve suas contas anuais aprovadas. O governo federal também teria descumprido a exigência legal quanto à complementação para o Fundef, resultando na “perda” de mais de R\$ 12,7 bilhões devidos de 1998 a 2002, em consequência disso a dívida com o Fundef até sua substituição pelo Fundeb (1998 a 2006) teria superado R\$ 25 bilhões.

Situações semelhantes haviam sido apuradas em períodos anteriores em relação aos estados e municípios, a exemplo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída para averiguar o não cumprimento da Emenda Calmon em 1987. Davies (2019) conclui que, “na política de fundos de financiamento da educação, instaurou-se um jogo de soma zero, à medida que a “diferença entre a contribuição para o Fundeb e a receita com ele resulta em ganhos para uns governos e perdas para outros na mesma proporção” (p.10). A complementação da união no âmbito do Fundeb, embora seja maior do que no Fundef, na visão desse autor foi

insignificante em termos nacionais, pois o governo federal se comprometeu a destinar 10% da receita do Fundeb de 2010 a 2020 (último ano da vigência do Fundeb), mesmo sendo responsável pela arrecadação de 60% da receita nacional. Nessa lógica os governos com ganhos e/ou complementação federal terão mais chances objetivas de desenvolver a educação básica e melhorar a remuneração do magistério (Davies, 2019, p.9).

A percepção de que o Estado representa essencialmente uma minoria da população, ou mais precisamente as várias frações da classe dominante e os segmentos burocráticos privilegiados, evidencia-se na “política fiscal/econômica dos governos, que favorece o empresariado (sobretudo o grande) com toda sorte de incentivos e vantagens” (Davies, 2019, p.25).

4 O Fundeb e a desigualdade nas unidades da federação

A partir dos dados do Tesouro Nacional e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), foi possível verificar a composição do Fundeb e o montante advindo da vinculação dos impostos e contribuições arrecadados e devidos por unidade da Federação em 1998 e 2010. Os anos de referência dizem respeito ao primeiro ano de implementação efetiva do Fundef e ao terceiro ano de vigência do Fundeb, quando os valores a serem investidos foram integralizados. Os valores das transferências acumuladas de janeiro a dezembro de 1998 a 2010, relativos às retenções de 15% e 20% das transferências constitucionais, assim como à complementação da União feita aos estados que não atingiram o teto (valor-médio de investimento por estudante ao ano) estipulado. Verifica-se na Figura 4 que a região Sudeste, tanto em 1998 quanto em 2010, após a alteração da composição do Fundeb, sendo acrescentados novos impostos, retém a maior proporção das transferências, em contraposição com a região Centro-Oeste, que recebe a menor proporção, permitindo inferir que a reconfiguração das regras de composição dos fundos não afeta significativamente a distribuição dos recursos tendo em vista que ele resultante de uma estrutura fiscal consolidada.

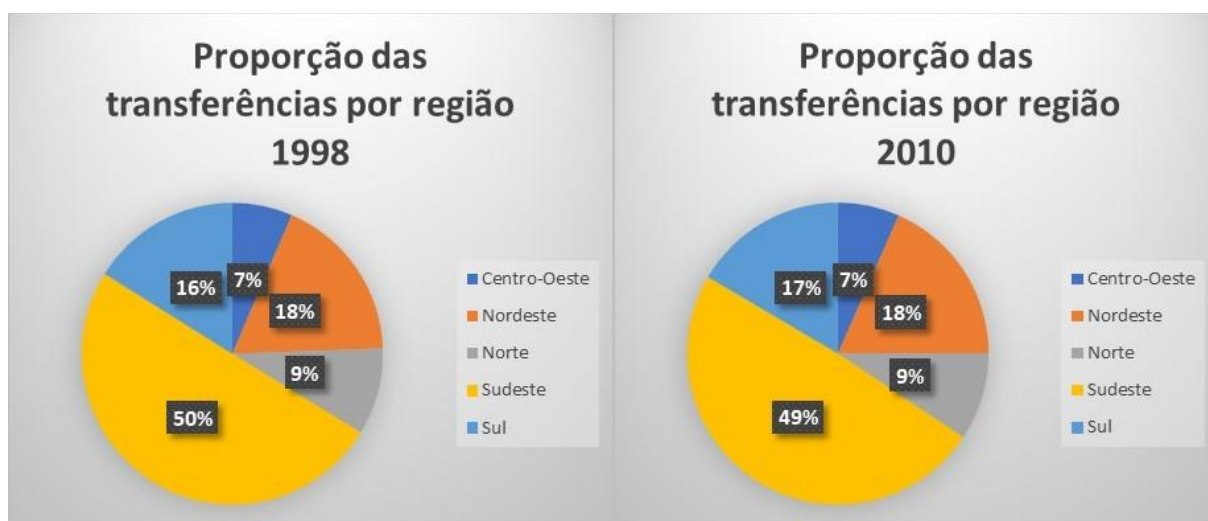


Figura 4. Proporção das Transferências do Fundeb por região, acumulado em 1998 e 2010.

Fonte: Tesouro Nacional do Brasil.

A distribuição não promove alterações significativas em razão dos impostos que passaram a fazer parte da “cesta” do fundo, por ser pouco significativo o seu recolhimento. Apesar de a contribuição da União ter sido aumentada, a cobertura em relação ao número das matrículas também foi ampliada. Posto que a repartição de recursos obedece ao número de habitantes por município e a arrecadação, os aspectos estruturais da desigualdade tributária prevalecem “sombreados” por regras formais “mais justas” de repartição intraestadual dos recursos.

Na Figura 5, em que os dados são desagregados por unidade da Federação, pode-se observar a proporção dos tipos de impostos mais significativos, o que demonstra a diferença de arrecadação referida por Pinto (2007), Arelaro (2007) e Davies (2007). Do lado esquerdo da Figura 4 constam as siglas representando cada um dos 26 estados da federação e o Distrito Federal, a legenda indica a sigla dos impostos dos quais se retem 20% para as transferências automáticas ao fundo que, posteriormente, a partir de uma série de critérios contábeis será rateado com os seus respectivos municípios.

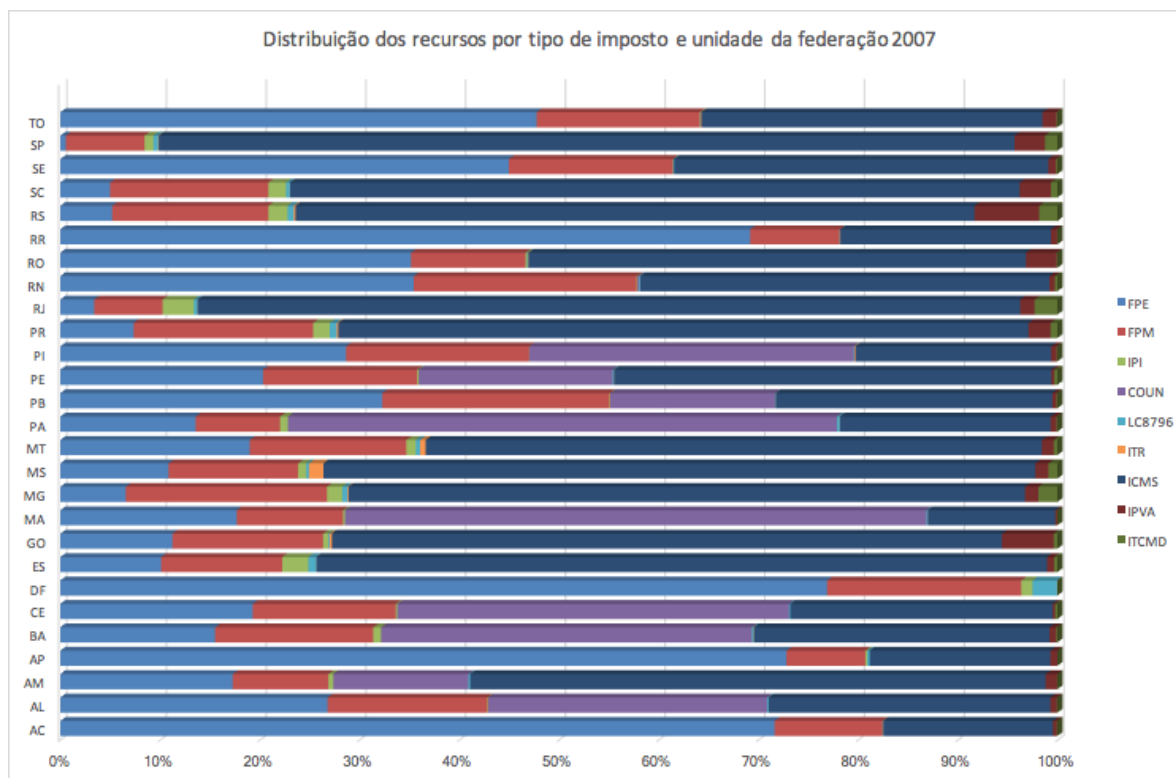


Figura 5. Transferências do Fundeb por fonte de recursos para as Unidades da Federação, 2007.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do Tesouro Nacional do Brasil (2007)

A vinculação e a distribuição por meio do fundo corrigem parte da injustiça fiscal no interior dos estados, mas, em certa medida, corrobora a desigualdade estrutural do sistema tributário, que depende da: 1) dinâmica de industrialização; 2) vocação histórica das unidades da federação no desenvolvimento de determinadas atividades produtivas e 3) políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal.

Na Figura 4 pode-se verificar a proporção de cada tipo de imposto vinculado, na composição do valor total das transferências realizadas pela União. Os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, pertencentes à Região Sudeste, apresentam a maior proporção de recursos advindos do ICMS, enquanto estados da Região Norte, como Amapá, Acre e Roraima, têm um percentual significativo advindo das transferências constitucionais obrigatórias do Fundo de Participação dos Estados (FPE), cerca de 70%.

Para Souza *et al.* (2015), a lógica de redistribuição dos recursos vinculados por aluno matriculado foi um avanço significativo no sistema de financiamento da educação básica, uma vez que todos os municípios do mesmo estado receberam o mesmo valor para investir em seus alunos. A partir de estudo estatístico com os dados do Fundeb e do censo da educação básica, Souza *et al.* (2015) constaram que havia uma tendência (correlação) entre os municípios que recebiam maior quantidade de recursos apresentarem piores condições de ensino, diante da mensuração de variáveis como formação dos professores, infraestrutura e média de alunos por turma. Concluíram, portanto, que as dificuldades desses municípios poderiam ser ainda maiores sem a existência do fundo e que a política redistributiva contribuiu para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade, favorecendo um sistema educacional mais equânime. Conforme salientaram Souza *et al.* (2015), quando

analisado o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁶⁸, que inclui no seu cálculo variáveis de fluxo e desempenho escolar e cujo resultado varia de 0 a 6, verifica-se que os Estados que receberam complementação da União estão entre os 11 que apresentaram os menores desempenhos em 2005 e 2007, tendo todos eles alcançando média menor que 3.

De acordo com o Relatório de Gestão do Exercício de 2010 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os valores totais, devidos aos fundos pelo entes da federação (estados, Distrito Federal e União), apresentaram um crescimento bastante expressivo, principalmente a partir de 2007, quando a diferença entre 2006 (último ano do Fundef e - primeiro ano do Fundeb), ultrapassa 10 bilhões (Figura 6).

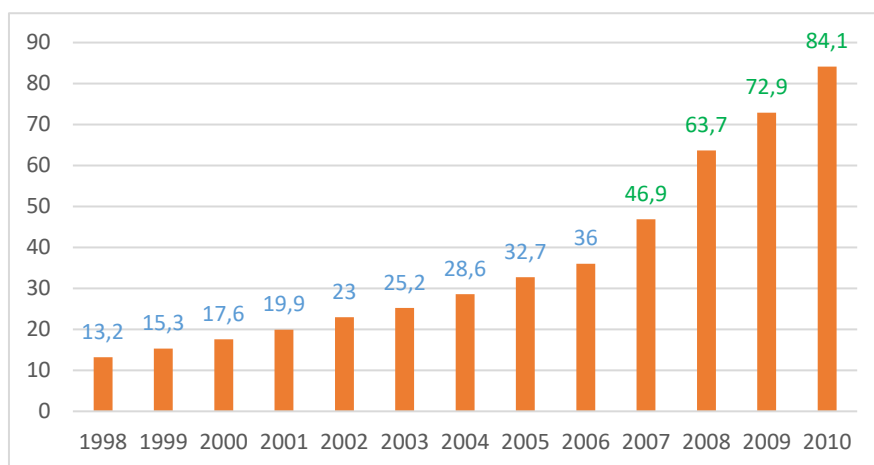


Figura 6. Evolução do valor total devido aos fundos de desenvolvimento da educação (Fundef e Fundeb).

⁶⁸ O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Para maiores detalhes consultar Notas técnicas n.1 que apresenta a concepção do indicador e 2, que explica como as metas de resultados por escola, unidades da federação e país foram estimadas.

Nota n. 1. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concecaoIDEB.pdf [Acesso em: 2020/06/21]; Nota n.2. Disponível em

https://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n2_metras_intermediarias_IDEB.pdf [Acesso em: 2020/06/21].

Fonte: Relatório FNDE (2010, p. 105).

O avanço mais importante em relação à política de fundos foi a garantia da complementação da União, ao considerar valores mínimos que poderiam ser, posteriormente, ampliados até atingir o custo-aluno-qualidade. A regra que fixou a complementação da União de, no mínimo, 10% (dez por cento do valor do fundo) entrou em vigor desde 2010 e “esta conquista criou condições potenciais para que a União dispusesse de mais recursos para cumprir sua função supletiva no financiamento da educação básica” (Martins, 2012, p.7).

Os oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí), que receberam complementação em 1998, ano da implementação do Fundef, também a receberam em 2007 (Figura 7), tendo sido distribuídos pela União R\$ 421.471.827,00 em 1998 e em 2007 R\$ 2.012.400.000,00.

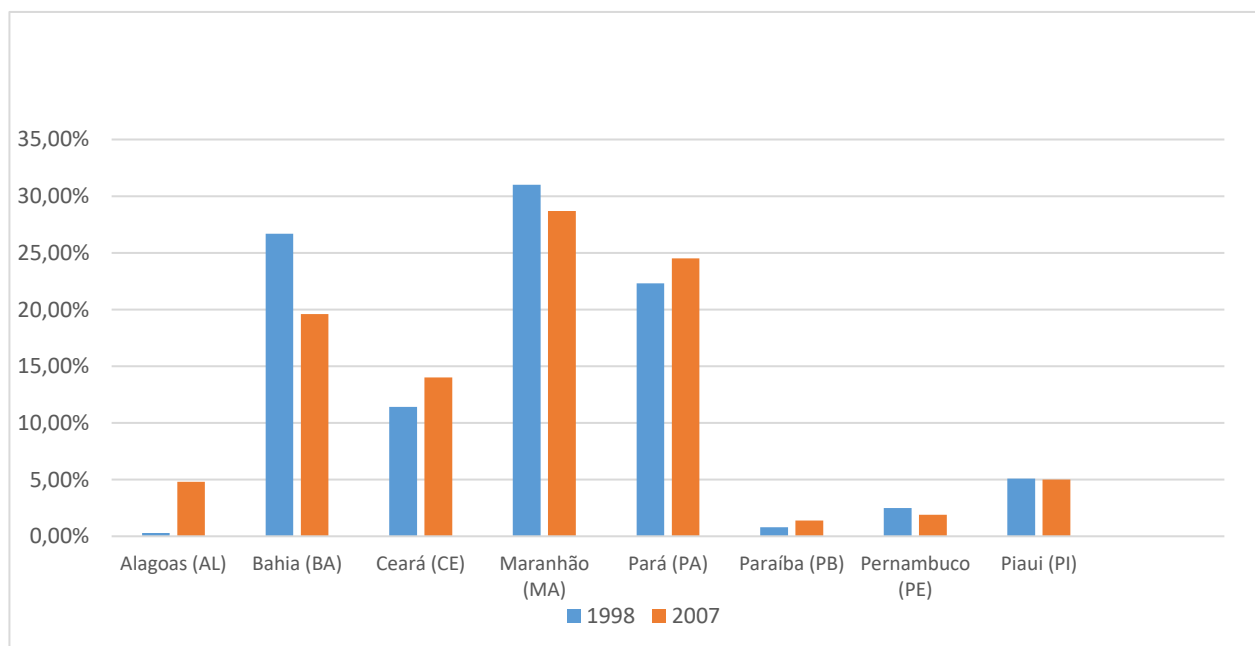


Figura 7. Proporção de recursos recebidos por complementação da União - 1998 (Fundef) e 2007 (Fundeb).

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Relatório do FNDE (1998 e 2007).

O valor da complementação cresceu em 2007, aproximadamente, 9,5 vezes, possivelmente por causa do aumento da arrecadação e da integralização dos percentuais vinculados ao fundo. Os estados da Bahia, Maranhão e Pará permaneceram dependentes de maior complementação da União em 2007 com 19%, 28% e 24% respectivamente, de cerca R\$ 2,012 bilhões de reais.

A figura 8, apresenta os valores originais investidos por unidade da federação a partir do rateio realizado. Quando a primeira coluna é igual a segunda significa que o valor original foi mantido, não havendo complementação para aquela unidade da federação a diferença demonstra que houve necessidade de complementação em razão da regra⁶⁹ que classifica os valores de cada fundo em ordem decrescente dando início a distribuição da complementação da União, até que o menor valor seja igual ao segundo menor valor do fundo, e assim sucessivamente até que todo o montante devido pela União seja distribuído, podendo ultrapassar, o valor mínimo previamente estipulado pelo Decreto n. 6091, de 24 de abril de 2007. Assim do seis Estados que receberam complementação em 2007 - ou seja, alcançaram um Valor Anual mínimo por Aluno (VAA) a R\$ 946,29), cinco pertenciam à região

⁶⁹ De acordo a nota explicativa, anexa a Lei n 11. 494, de 20 de junho de 2007, “o cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária, multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis; 2) A distribuição da complementação da União, conforme os seguintes procedimentos: 2.1) ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal; 2.2) complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior; 2.3) uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 2.2, a complementação da União será distribuída a esses 2 (dois) Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior; 2.4) as operações 2.2 e 2.3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: [2019/01/05].

Nordeste e apenas um à região Norte(Figura 8). O Estado de Roraima apresentou o maior VAA (R\$ 3.556,26), seguido de outros dois estados também da região Norte, Amapá (R\$ 2.728,54) e Acre (R\$2.594,74), sem que tenha havido necessidade de complementação da União. Nesse caso, o estado de Roraima tinha vinculado ao fundo o valor equivalente à soma dos recursos do Ceará, Pará e Maranhão. tamanha a desigualdade de disponibilidade de recursos.

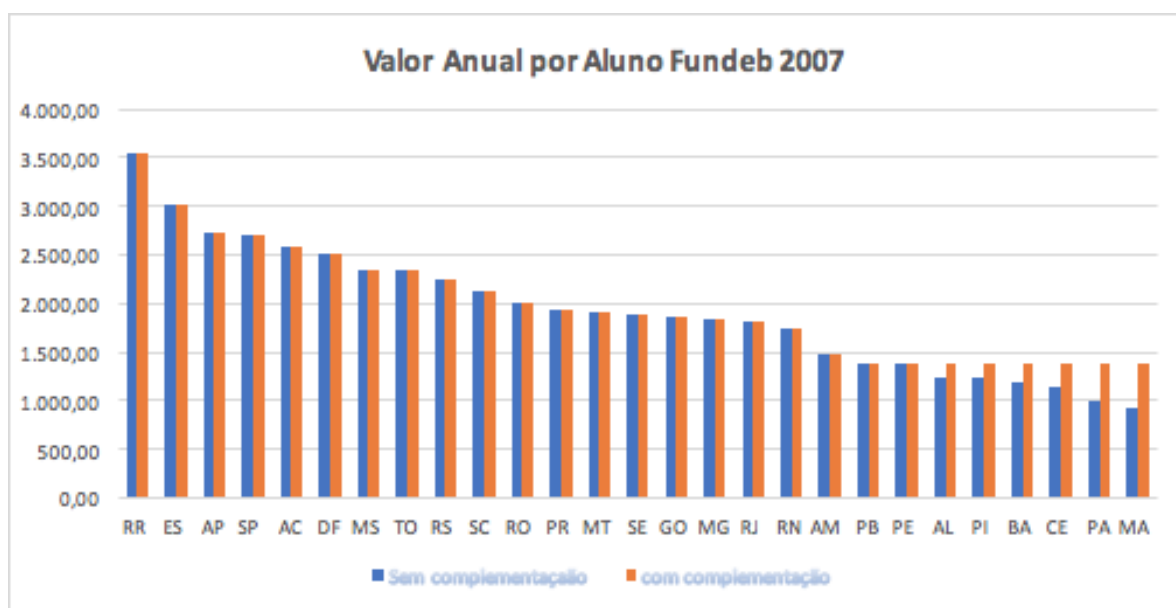


Figura 8. Valor por aluno do Fundeb, com e sem complementação, 2007.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Oliveira *et al* (2015).

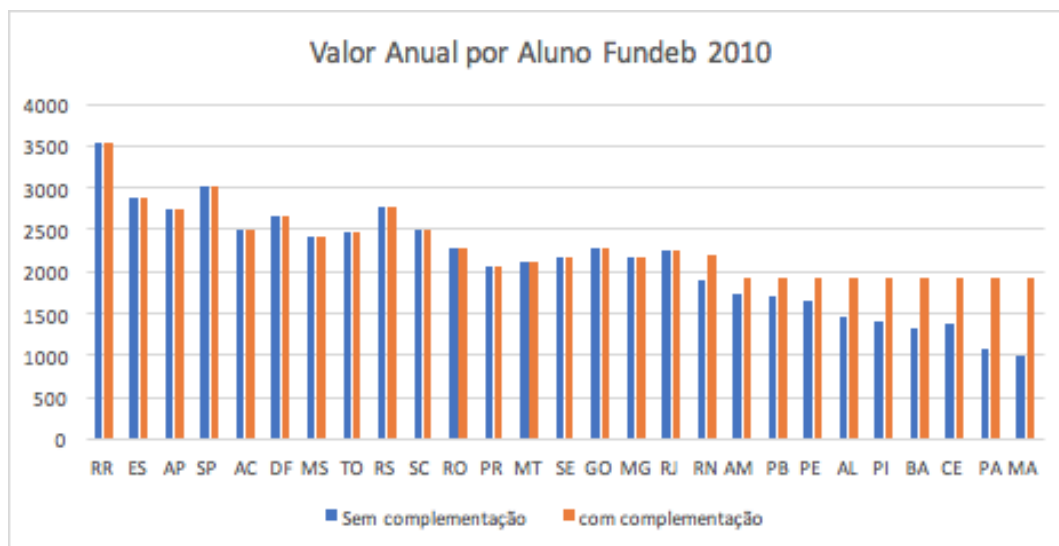


Figura 9. Valor por aluno do Fundeb, com e sem complementação - 2010.

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos estudos de Oliveira et al (2015)

Em 2010 (Figura 9), receberam complementação da União, os estados de lagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Pará, Paraíba e Piauí por apresentarem investimento inferior ao valor médio nacional mínimo (R\$1.415, 97). Os estados do Maranhão e do Pará receberam quase o dobro do recurso de que dispunham, ainda assim praticamente um terço do que dispunham São Paulo e Roraima, portanto as diferenças regionais ainda estão entre as principais desigualdades verificadas por Ribeiro (2011), no final da década de 1980, de modo que os arranjos institucionais, mesmo quando modificados, mantiveram a condição de subfinanciamento, constituindo uma trajetória dependente das desigualdades iniciais que configuraram a formação dos núcleos econômicos regionais, os quais passaram de províncias a estados constituidores da federação. Embora seja consenso entre os estudiosos da área que a redução das desigualdades foi garantida, em certa medida, pela subvinculação e complementação da União, Davies (2013) critica esse processo em razão das omissões e dos equívocos na categorização das despesas, lançamentos e das inconsistências geradas pelos registros contábeis, além das falhas na fiscalização dos Tribunais de Conta dos Estados.

Essas dificuldades gerenciais, tiveram impacto negativo na distribuição de recursos, e provavelmente, reduzem o montante de recursos legalmente vinculados à educação.

6.5 Os resultados da LDB e a (in)Justiça Social.

Após percorrer uma longa trajetória para verificar as funcionalidades do sistema constitucional, as expectativas quanto à atuação do poder público e a realidade do que de fato se consolida como direito e garantias educacionais nesse sistema deparamo-nos com a necessidade de responder às seguintes questões: 1) quem tem acesso ao ensino? 2) como o sistema de ensino se comporta após o acesso do seu público-alvo? 3) O que acontece com os egressos? Essas questões traduzem o problema das oportunidades educacionais, da seleção e discriminação, sobre a gestão e transmissão dos conhecimentos, sobre posição social e mobilidade. Outro aspecto importante para nortear as reflexões necessárias à testagem da hipótese de pesquisa é a compreensão sobre os efeitos da sociedade sobre a educação e, essencialmente, as consequências da educação para a sociedade (Archer, 2013).

Ribeiro (2011), em seus estudos, confirmando estudos anteriores (Fernandes, 2001, Silva, 2009), concluiu, que há um padrão de desigualdades persistentes no Brasil, assim como ocorre em outros países industrializados e em desenvolvimento. Dentre os problemas identificados está a região de origem, que apresenta um efeito significativo em relação as transições educacionais, principalmente para completar o ensino fundamental e para o ingresso na universidade, entre aqueles que terminavam a etapa de ensino equivalente ao atual ensino médio. Indivíduos que nasceram na região Sul do Brasil, até meados da década de 1980, tinham 1,4 vezes mais chances de completar os 4 primeiros anos de educação fundamental e 1,6 vezes mais chances de entrar na universidade do que aqueles que nasceram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Quando a questão se referia às características institucionais, elas determinavam fortemente as desigualdades de oportunidades educacionais:

[...] escolas privadas e [públicas] federais de ensino médio são, em geral, melhores do que as públicas [estaduais e municipais], o que indica que características institucionais do sistema educacional brasileiro também funcionam como promotoras de desigualdade de oportunidades que vão além daquelas determinadas pelas condições socioeconômicas e contextuais das famílias de origem (Ribeiro, 2011, p.64).

Além de confirmar as conclusões de trabalhos anteriores, o autor acrescentou mais variáveis à sua análise e observou que a riqueza dos pais, em termos de ativos econômicos em oposição à renda ou *status* ocupacional, também se colocava como um importante fator para determinar as desigualdades de oportunidades educacionais, estando presente em todas as transições: 1) dos anos iniciais do ensino fundamental aos anos finais do ensino fundamental; 2) para completar o ensino médio; 3) para entrar na universidade e 4) para concluir o ensino superior. Esses resultados foram considerados bastante relevantes, pois não haviam sido objeto de outros estudos. As análises realizadas também revelaram que indivíduos que frequentaram escolas privadas e federais de ensino fundamental e médio tinham maiores chances de progredir no sistema do que aqueles que frequentaram escolas públicas, estaduais e municipais.

As principais desigualdades de oportunidades, que já haviam sido observadas em estudos anteriores, e que foram confirmadas pelas análises de Ribeiro (2011), diziam respeito a (1) área de residência (urbana *versus* rural) região de nascimento (Sul *versus* Norte); (2) presença de desigualdade de oportunidades em termos de *status* ocupacional da mãe ou do pai; (3) desvantagens para filhos de mães que trabalhavam fora do domicílio; (4) nível de formação da mãe ou do pai; (5) desvantagens para indivíduos que cresceram em famílias monoparentais ou com muitos irmãos.

Entre os princípios constitucionais que devem orientar a oferta do ensino estão a gratuidade e a garantia de um padrão de qualidade estabelecidos com a finalidade de preparar um indivíduo para: 1) participar de uma sociedade democrática, exercendo sua cidadania, por meio do sistema eleitoral; 2) atuar em sua comunidade e na defesa dos seus direitos, exigindo que o Estado cumpra suas responsabilidades coletivas; 3) prosseguir nos estudos, havendo à sua disposição instituições públicas e privadas de nível superior. O Art. 4º da LDB estabelece que é dever do Estado com educação escolar pública garantir *V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.*

A promoção da equidade enfrenta tanto a concentração da riqueza, por uma porção da população quanto à presença do ensino privado. Além disso, inexistiu um projeto capaz de integrar ações sociais e econômicas no planejamento das políticas educacionais que frequentemente tentam estabelecer um precário equilíbrio entre as diferentes dimensões de desigualdade.

Após formulada uma política de redistribuição por meio de fundos que subvinculam recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o grau de desigualdade e as assimetrias de funcionamento da burocracia em cada unidade da Federação fizeram surgir problemas, de ordem operacional, diante da complexidade de gerenciar as finanças públicas. Para além da análise do processo de implementação dos fundos, garantida pelas emendas constitucionais negociadas junto ao legislativo pelos governos de FHC e Lula, o modelo de financiamento exigiu um processo de aprendizagem institucional, persistência e capacidade de negociação do Poder Executivo Federal com outras instâncias de controle na hierarquia da administração pública. Buscou-se mitigar a indisponibilidade de recursos dos entes federados, uma vez que o destinatário da redistribuição do financiamento da educação é pouco afetado, porque a qualidade do ensino envolveu também minimizar o impacto das desigualdades de outra natureza. Mesmo diante dos consensos firmados historicamente, a

base do debate esteve sempre relacionada ao poder de tributar e à correlação de forças entre os estados que detêm maior percentual na repartição fiscal, sendo a desigualdade uma questão estrutural e que as elites regionais não foram capazes de desfazer com padrões institucionais estabelecidos desde a Constituição de 1891.

Ao considerar que os arranjos formais surtem efeito a longo prazo, o período de delimitação do trabalho, circunscrito no período contemporâneo entre 1988 e 2010, foi extrapolado. Tendo em vista o impacto do financiamento dos sistemas de educação básica e as expectativas de viabilizar o acesso ao ensino superior, perguntamos: quais foram seus resultados? Para responder a essa questão buscou-se o número de estudantes de escolas públicas do ano de 2013, os quais cursaram toda a educação básica em período coberto pela vigência dos fundos⁷⁰. Identificou-se a quantidade de alunos concluintes do ensino médio que poderiam candidatar-se ao ensino superior. Tomou-se o ingresso nesse nível de ensino no ano seguinte à conclusão como um indicador de qualidade da educação básica, o qual poderia atestar o cumprimento dos fundamentos definidos pela LDB quanto à obrigação de o Estado garantir a oferta de educação de qualidade, capaz de possibilitar novas oportunidades educacionais em níveis mais elevados.

A partir dessa concepção de qualidade, analisou-se o Censo da Educação básica de 2013, considerou-se que algumas das políticas implementadas nos governos FHC e Lula já estariam consolidadas, sendo possível captar os seus efeitos em termos de inclusão, democratização e qualidade dos sistemas de ensino. Também foi considerada a disponibilidade das bases utilizadas no Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap), da Diretoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (Dired) do Instituto Nacional de Estudos e

⁷⁰ Estudantes concluintes no ano de 2013, cursaram o ensino médio diante da vigência integral do Fundeb, cursavam o 7º ano quando o fundo foi modificado e todo o ensino fundamental durante a vigência do Fundef.

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação do Brasil. As bases utilizadas foram manuseadas de forma agregada, com o auxílio de um técnico e mantendo-se o sigilo dos dados identificados necessários para o seu cruzamento. No Censo da Educação Básica, realizado anualmente pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep foram localizados, 3.930.851 (três milhões novecentos e trinta mil e oitocentos e cinquenta e um) concluintes do ensino médio, tanto do ensino regular como de outras modalidades⁷¹ no ano de 2013. Quando se analisa a distribuição de concluintes do ensino médio pela dependência administrativa da escola (pública ou privada), verifica-se que as escolas estaduais aglutinam o maior número de alunos e, por consequência, o maior número de alunos pretos e pardos, em relação às escolas federais e particulares. O ensino médio é responsabilidade prioritária dos governos estaduais, de modo que suas escolas estaduais comportam uma clientela diversificada e com perfis socioeconômicos mais baixos em relação às escolas federais e privadas.

A partir da análise da Tabela 8, verifica-se que mais de 50% dos concluintes em 2013, oriundos de escolas federais, ingressaram em IES federais em 2014 e cerca de 40 % em IES privadas.

⁷¹ Ensino Médio (3ª série); Ensino Médio (4ª série); Ensino médio não seriado); Ensino Médio Integrado (3ª e 4ª séries); Ensino Médio integrado não seriado; Ensino Médio – Normal/Magistério (3ª e 4ª séries); Educação profissional concomitante; EJA – Ensino Médio.

Tabela 8

Distribuição de ingressantes no ensino superior por dependência administrativa da escola e categoria administrativa da IES - 2014

Dependência Administrativa da escola de origem	IES Pública			ES privada		
	Federal	Estadual	Municipal	Privada (CFL) (1)	Privada (SFL)(2)	Privada (Especial) (3)
Federal	50,64%	7,98%	0,37%	23,28%	16,77%	0,97%
Estadual	11,45%	7,24%	0,78%	40,64%	37,55%	2,33%
Municipal	9,31%	6,32%	1,91%	37,49%	42,01%	2,97%
Privada	17,62%	7,78%	0,49%	32,51%	39,53%	2,08%

(1) Privada com fins lucrativos (CFL)

(2) Privada Sem fins lucrativos (SFL)

(3) Privada Especial

Fonte: Censo da educação básica 2013 e Censo da educação superior 2014.

Os concluintes do EM oriundos das escolas estaduais ingressaram predominantemente em IES privadas, cerca de 78%. O mesmo ocorreu com os estudantes oriundos de escolas municipais.

Do total de alunos concluintes do ensino médio, comparativamente ao total de alunos ingressantes no ensino superior por cor ou raça, observa-se na Figura 9 que a maior parte dos concluintes do ensino médio e ingressantes do ensino superior não declaram cor ou raça que traduza algum pertencimento étnico. Em relação àqueles que se autodeclararam, verifica-se que o número de ingressantes no ensino superior de origem asiática ou amarela (44.714), assim como o de pretos (166.939) é significativamente maior do que o número de concluintes de 2013 (18.459 e 124.259, respectivamente), o que pode indicar que essa diferença diz respeito a egressos que já haviam concluído o ensino médio em anos anteriores. As diferenças entre o número de brancos (9.200) e indígenas (2.772) concluintes e ingressantes são as menores.

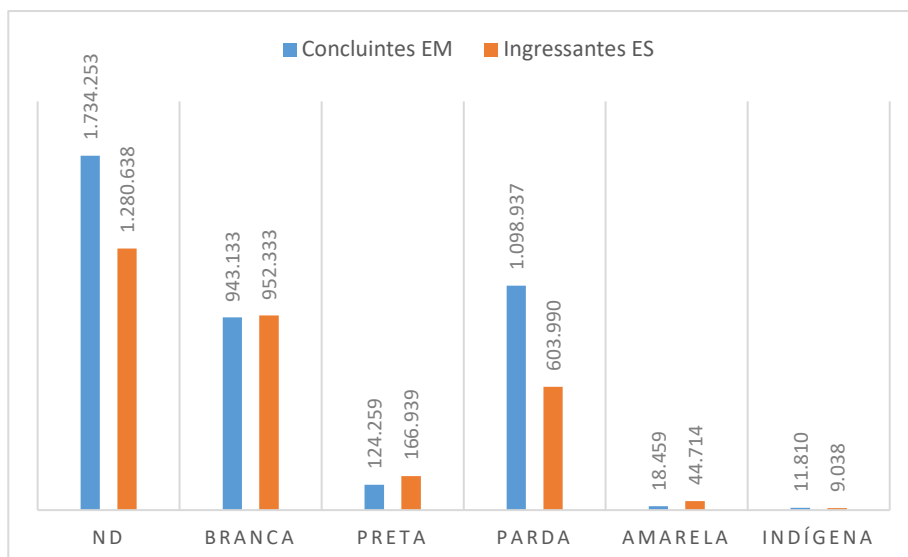


Figura 10. Número de concluintes do ensino médio em 2013 e ingressantes no ensino superior, por cor ou raça, 2014.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Censo Escolar (2013) e Censo da Educação Superior (2014)

A razão entre ingressantes e concluintes brancos é de praticamente 1 para 1, o que pode ser interpretado como se a maioria dos estudantes brancos que tentem ingressar no ensino superior fosse aprovada, demonstrando um baixo contingente de prováveis egressos do ensino médio de anos anteriores. Entre os indígenas o maior número de concluintes do ensino médio pode significar que, mesmo diante da existência de reservas étnicas, essa população é pouco contemplada com as ações afirmativas.

Do total de concluintes do ensino médio identificados no Censo da Educação Básica de 2013, com CPF (3.118.901), pouco menos que um quarto (692.413) foram localizados no Censo da Educação Superior de 2014, ou seja, a cada 10 estudantes concluintes do ensino médio, 2 ingressaram no ensino superior. Quando se realizou a análise cruzada em relação à categoria administrativa das escolas e das Instituições de Ensino Superior (IES), considerando o total de alunos localizados no Censo da Educação Superior em 2014, verificou-se que a maioria dos ingressantes advindos das escolas públicas federais foram encontrados em IES federais. A maioria dos alunos oriundos das escolas estaduais (80%), estavam matriculados

em IES privadas (Figura 10). A mesma situação se repete para os estudantes das escolas públicas municipais, cerca de 70% em IES privadas. Os alunos das escolas privadas, cerca de 73%, também foram encontrados em sua maioria nas IES privadas, enquanto apenas 26% estavam matriculados em IES públicas.

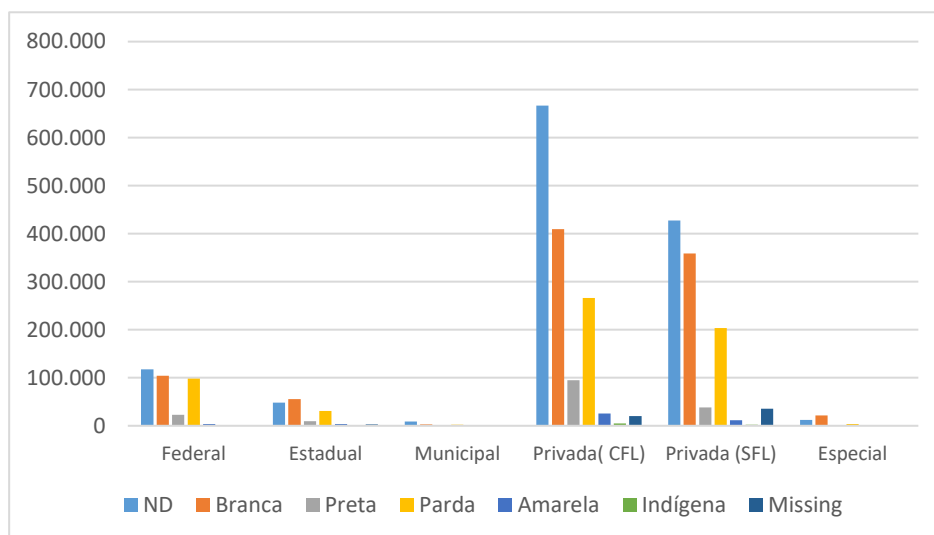


Figura 11. Número de ingressantes no ensino superior por cor, ou raça, por categoria administrativa da IES, 2014.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir Censo da educação básica (2013) e censo da educação superior (2014).

Em 2014, do total de 3.118.901 ingressantes no ensino superior, 3,99% (124.538) tiveram acesso em razão da reserva de vagas instituída pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012⁷²; por meio das cotas de escolas públicas, ingressaram 77,02% (95.917); Por reserva étnica de vagas, 41,71% (51.940); pelo critério de renda familiar 31,88% (39.699).

Quando se compara a proporção de alunos de cada categoria administrativa das IES por dependência administrativa da escola, verifica-se que predominam os alunos advindos das escolas estaduais, considerando que eles representam cerca de 80% do total de matrículas no terceiro e quarto ano do ensino médio, enquanto a rede privada representa apenas 14%. Das 2.644.325 matrículas das IES privadas, que representam 84% dos ingressantes, 1.035.164, 39% são sustentadas pela política de bolsas e de financiamento estudantil, mantidas principalmente, pelo Governo Federal. Mesmo depois do processo de reestruturação e expansão das universidades públicas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), um maior número de matrículas está concentrado nas instituições privadas.

Os dados de acesso ao ensino superior por categoria administrativa das escolas de ensino médio e por cor ou raça possibilitam inferir que o pertencimento étnico e institucional continuam sendo fortes fatores de desigualdade, à medida que as taxas de acesso de pessoas oriundas de escolas públicas ao ensino superior se efetivam nas instituições privadas majoritariamente por meio de programa de financiamento estudantil.

⁷² O projeto de lei inicial (PL n. 07/99) foi apresentado à Câmara Federal em 22 de fevereiro de 1999, em 2008 foi remetido ao Senado (PL nº 3.913/08) e por intermédio do Executivo Federal durante o governo do PT, após forte articulação política foi sancionado, em 2012. A articulação foi mediada pelo então ministro da justiça Tarso Genro. O tempo de tramitação legislativa teve a mesma duração que o projeto de lei sobre a LDB, apresentado em 1948 e aprovado apenas em 1961.

6.6. Considerações finais

Entre os fatores observáveis no ambiente intraescolar, historicamente diagnosticados como obstáculos à qualidade do ensino, estão a infraestrutura, a inadequação da formação docente, a remuneração dos professores e a desigualdade de gastos entre os estados. Com a implementação da política de fundos para financiar o ensino público por meio da redistribuição de recursos, duas facetas da desigualdade puderam ser minimizadas: a uniformidade de gasto no interior de cada estado e a remuneração dos professores, ao menos do ponto de vista formal, considerando que nem todas as unidades da federação conseguem garantir o piso nacional. Desse modo, o processo de expansão da escolarização básica carregou consigo a precarização, quando ampliou a diversidade do público-alvo da escola pública, em diferentes dimensões. Embora haja uma cobertura bastante expressiva das matrículas e estabelecimentos de ensino público no Brasil, os avanços ocorridos nas décadas posteriores a promulgação da Constituição de 1988, considerada um marco da conquista dos direitos de cidadania, não foram suficientes para eliminar as desigualdades de acesso à infraestrutura básica para o funcionamento das instituições escolares.

O modelo de financiamento público, focado na redistribuição de recursos, que vigora há pouco mais de vinte anos, não tem se mostrado como condição suficiente para promover a equalização real dos gastos com cada aluno a questão da desigualdade e a ideia de distribuição, em certa medida, alimenta a disputa política.

A reinstauração da democracia recompôs as funções do Estado, abrindo caminho para a descentralização da gestão das políticas e dos recursos públicos. Seguindo este norte, a educação adquiriu centralidade nos discursos e nas propostas dos governos, tanto ao que se refere à preparação das novas gerações para o trabalho quanto para promover a equidade e a mobilidade social, ao mesmo tempo que deveria ser capaz de proporcionar a participação

cidadã. Foi nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 retomou a vinculação de recursos, instituída pelas constituições anteriores e, por vezes, não regulamentada. Em 1988 foram definidas formalmente quais despesas faziam parte da MDE. Embora se tenha alcançado uma cobertura bastante expressiva das matrículas e aumentado o número de instituições escolares, os avanços mais substanciais relacionados à qualidade do ensino ficaram apenas na letra da lei.

O contexto de 1987/1988, ainda que tenha resultado em um novo pacto civilizacional, do qual derivaram dispositivos que posteriormente foram regulamentados, ainda está em disputa. Embora tenha se proposto a estabelecer uma inflexão que poderia reverter a dependência da trajetória, aparentemente perdeu seu potencial disruptivo, diante das negociações informais que ocorreram e foram, em grande medida, viabilizadas pelas regras formais produzidas pelo ambiente institucional pós transição democrática.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo geral analisar como os arranjos institucionais, produzidos a partir das constituições brasileiras, impactaram a trajetória do financiamento do ensino público no Brasil. Qual ou quais estratégias foram criadas para que o Estado pudesse garantir o direito à educação e à promoção da equidade regional nas condições de oferta da educação básica?

A hipótese formulada dizia respeito à dependência do ensino público em relação à sua forma inaugural de institucionalização, que, por se tratar de um serviço público ofertado à grupos sociais subalternizados no processo produtivo e na organização social, partiu de uma estrutura precarizada, alvo de constantes reformas e de um quadro crônico de subfinanciamento que persistiu mesmo diante de diferentes ambientes e arranjos político-institucionais.

Até chegar a essa versão final percorreu-se um verdadeiro labirinto na busca do caminho mais adequado para narrar a odisséia de organização da pesquisa. Foi uma trajetória de muito aprendizado, de compreensão de como uma hipótese poderia ter sido abordada por diferentes nuances, mas essa percepção só se desenhou depois de percorrido todo o caminho, a essa altura irreversível. Entre o lapso temporal do início e o fim da tese, o Brasil modificou-se significativamente, tendo havido um *impeachment* de uma presidente legitimamente eleita e uma Pandemia, sendo o tempo para a defesa estendido mais do que o desejado.

A primeira versão do projeto de pesquisa apresentado ao programa dizia respeito ao tema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), seguindo a mesma linha do mestrado realizado na Universidade Federal Fluminense, no Rio de Janeiro, que abordava a

internacionalização da educação no âmbito da Cúpula das Américas, encontro em que se reúnem os líderes dos países da América do Norte, América do Sul, América Central e Caribe para discutir os assuntos de interesse da região.

Na defesa de projeto o tema foi *Políticas de Educação Básica no Brasil (1988-2011): A legislação nacional e o seu impacto regional* e dizia respeito a abordagem do processo legislativo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil (recorrentemente estudado) e os efeitos dessa lei para as políticas locais. De modo que o conflito que permaneceu fazendo parte do debate continuou sendo a relação entre o estado central e a periferia do sistema educacional, reforçando, contudo, nessa abordagem ampliada, o papel do estado, das políticas públicas, dos agentes/atores políticos e da força das regras sobre o seu comportamento. A versão anterior mobilizava com maior ênfase indicadores estatísticos para explicar os resultados das normas sobre a realidade, sem trazer para o cenário geral da análise os fatores políticos, econômicos e culturais. Assim, ampliou-se o escopo da pesquisa para abordar os contextos de elaboração das constituições, o que demonstrava, a priori, a condição de instabilidade institucional e toda a perspectiva de mudança que o ambiente constitucional poderia proporcionar. Os atores participantes dos processos constitucionais teriam a predisposição e condição de conservar ou de estabelecer rupturas? Coube a uma corrente geralmente atribuída a Ciência Política, mas que é abordada pela Sociologia e também pela Economia, estabelecer o amálgama necessário para dar forma a tais intenções.

Nesses termos, examinou-se, os contextos de alteração constitucional (1823, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988), para verificar quais foram os arranjos institucionais resultantes e como contribuíram para definir as características dos sistemas de ensino e a fixação de fontes de financiamento. Foi realizada uma análise de longa duração, em contextos específicos, que, de acordo com o Institucionalismo Histórico, poderiam ser definidos como *conjunturas críticas*, o que exigiu a verificação das possíveis causas das desigualdades,

observadas na contemporaneidade sob um olhar retrospectivo. Considerou-se que o sistema político determina a natureza dos direitos de propriedade, os resultados que o mercado gera e os efeitos da distribuição fiscal para subsidiar políticas públicas que podem, em alguma medida, minimizar as desigualdades.

Constatou-se que a trajetória dependente das estruturas institucionais produziu vários obstáculos às mudanças capazes de promoverem uma revolução educacional no Brasil, permitindo apenas ocorrência de alterações incrementais da legislação, que tem sido descontinuadas e fragmentadas ao longo do tempo. Um sistema de ensino fundado em condições sociais injustas dificilmente entregará resultados civilizacionais satisfatórios, principalmente se as desigualdades exteriores à escola não forem devidamente tratadas pelo Estado nacional. O que exigiria arranjos institucionais não maleáveis aos interesses das coalizões dominantes e das maiorias de ocasião, quando da tramitação dos projetos legislativos de interesse público.

A defesa da obrigatoriedade de frequência escolar e da distribuição das responsabilidades entre as esferas de poder em relação a oferta da instrução pública que tomava força no debate legislativo em 1870 foi pacificada na Constituição Federal de 1934. A responsabilidade da oferta e manutenção foi devidamente tratada na Constituição de 1988, que definiu possibilidades de arranjos a serem articulados entre os governos subnacionais e o governo central. Assim ambos poderiam solidariamente enfrentar o problema da arrecadação desigual, que causava uma considerável disparidade entre os valores investidos anualmente para garantir o acesso e a manutenção dos alunos no sistema escolar. Há desigualdades institucionais, que resultam da dificuldade de organização e execução das etapas das políticas sob a responsabilidade dos governos subnacionais. Embora tenha havido aumento do gasto público e expansão das matrículas, a proporção de gasto público continuou abaixo daquela realizada pelos países membros da OCDE. A cada ano de escolaridade formal no Brasil tem-

se um acréscimo médio de 10% na renda, “mais de 90% do valor dos salários deve-se ao aumento da produtividade que decorre, sobretudo, do nível de escolaridade dos trabalhadores” (Guimarães, 2016, p.15).

Os arranjos institucionais mobilizados no Brasil foram incapazes de estimular comportamentos economicamente positivos, ou seja, os investimentos públicos não foram eficientes para produzir os retornos sociais esperados, devido às fragilidades e disfuncionalidades institucionais.

Na aceção dos teóricos ou políticos liberais, os orçamentos públicos deveriam ser destinados à redistribuição moderada de renda limitando-se à mínima interferência nesse mecanismo. Aqueles que se identificam com a esquerda ou centro-esquerda acreditam que a ação pública de redistribuição deve “mediar” o processo de produção, no que diz respeito à apropriação dos lucros pelos detentores do capital quanto à desigualdade entre os assalariados. Para Piketty (2015), não há um antagonismo em termos concretos de adequação de uma ação pública de redistribuição a princípios de justiça social. O antagonismo existe no âmbito dos mecanismos econômicos e sociais que produzem desigualdade, pois

“[...] há certo consenso a respeito de diversos princípios básicos de justiça social. Por exemplo, se a desigualdade se deve, ao menos em parte, a fontes de fora do controle dos indivíduos, como a desigualdade das dotações iniciais transmitidas pela família, ou pela sorte – sobre as quais os indivíduos envolvidos não podem ser considerados responsáveis [...] (Piketty, 2015, p.10).

Na visão do autor, há teóricos que acreditam que as forças de mercado, a iniciativa individual (meritocracia) e o aumento da produtividade podem possibilitar uma melhora na renda e nas condições de vida da população, enquanto outros acreditam nas lutas sociais e políticas para reduzir a miséria produzida pelo sistema capitalista, que condiciona a atuação

dos estados nacionais. Diante das desigualdades seria justo que o Estado atuasse para melhorar as condições de vida da população, principalmente dos mais pobres que necessitam enfrentar fatores adversos que não são controláveis por eles. Conforme exprime a teoria da justiça social, a sociedade deveria maximizar oportunidades e condições mínimas oferecidas pelo sistema social. De acordo com Piketty (2015), o conflito reside na maneira mais eficaz de melhorar as condições de vida da população mais pobre, porque do ponto de vista teórico, a noção de direitos iguais, positiva nas constituições dos estados democráticos de direito se estendem a todos. Esse princípio de justiça é reconhecido, mas esbarra em mecanismos socioeconômicos que produzem ou reproduzem as desigualdades.

A discussão acerca da desigualdade diz respeito à compreensão de que há diferentes tipos de redistribuição e diferentes instrumentos de redistribuição. Assim a redistribuição poderia ser operacionalizada a partir de transferências fiscais, como ocorre com os fundos de financiamento, ou por meio da alteração estrutural dos mecanismos que produzem em si as desigualdades.

A história da formação do Estado-nação legitima o papel da União em instituir instrumentos para supervisionar e regular as ações dos governos subnacionais, baseada também na experiência com as práticas patrimonialistas das elites políticas locais.

Os governos, para promover o desenvolvimento, têm à sua disposição o orçamento público, a partir do qual definem “objetivos de gastos, que afetam a equação da distribuição da renda e da riqueza” (Oliveira, 2009, p.87). Assim, ele contribui para instrumentalizar as estratégias de desenvolvimento, “objeto de conflitos distributivos entre distintos interesses”, e conforme as escolhas em relação à dotação orçamentária, criam-se constrangimentos institucionais que, frente às coalizões que apoiaram o Poder Executivo nacional podem reduzir ou ampliar a governabilidade.

Nos capítulos 2, 3 e 4 historicizou-se a fundação e a trajetória das instituições, vinculadas, à legislação que reconheceu e formalizou o direito à educação pública e gratuita, estabeleceu as suas fontes de financiamento e definiu as responsabilidades dos entes governamentais. Verificou-se, então, como elas evoluíram e que tipo de interações foram estabelecidas pelos agentes políticos no ambiente social produzido por elas. Essa comparação histórica que, obviamente, precisa ser relativizada, inicia-se com a sociedade colonial para se compreender a origem das primeiras instituições educacionais minimamente formalizadas (1549), passa pelo período de elaboração da Constituição Imperial (1823) e salta para o momento de ruptura da ordem monárquica para a Constituição Republicana (1891). O processo histórico conduziu uma organização política sustentada pela hereditariedade à um Estado republicano e federado, em que o governante é eleito pelo sufrágio universal, passando a exigir diferentes estratégias de convencimento da população em participar do processo político, o que não se efetivou). Nas primeiras décadas da República, considerando as restrições para mulheres, analfabetos (maioria pessoas libertas da escravidão), religiosos e algumas das patentes militares, além das manipulações do próprio sistema eleitoral pelos grupos que disputavam o poder.

Após o fim da escravidão, quando foi estabelecida a igualdade formal entre a população livre e a população liberta, constitui-se uma República baseada em uma ficção democrática, mantendo-se o abismo social entre descendentes dos colonos europeus e descendentes das etnias escravizadas. Pretos libertos, mestiços, filhos bastardos de senhores de engenho ou de religiosos com suas escravas constituíram o legado que deu origem aos primeiros analfabetos que engrossavam as estatísticas, registradas pela historiografia da educação. Entre os defensores da escola no final do século XIX e início do século XX, estavam os imigrantes em grande parte localizados no Sul do país, região que na contemporaneidade apresenta bons indicadores econômicos e sociais, diferentemente das

regiões Norte e Nordeste, cuja formação é marcada predominantemente por indígenas e afrodescendentes, onde a miscigenação foi mais intensa. De modo que é possível identificar traços da colonização e da religião na formação dos estados brasileiros, instituições responsáveis por direcionar a trajetória do desenvolvimento dos sistemas de ensino no Brasil.

Conforme discutido ao longo da tese, as desigualdades no Brasil - assim como dos demais países latinoamericanos -, podem ser explicadas a partir das estruturas institucionais que privilegiando os interesses das elites, moldaram o caminho do desenvolvimento econômico e cultural do País, o que levou esse grupo social a se consolidar no domínio dos espaços de poder, na elaboração das leis e no controle das reformas. Assim embora haja padrões institucionais de exclusão, também houve mudanças incrementais a cada contexto de alteração constitucional, que buscaram suavizar ou mascarar os problemas estruturais. Como os espaços de poder são mais homogêneos em termos de composição étnica, pertencimento identitário e socioeconômico, dificilmente concepções mais progressistas se sustentaram no ambiente legislativo, sendo a maior parte das mudanças tuteladas mesmo diante do rótulo de serem promovidas pela pressão social.

Buscou-se realizar abordagens interdisciplinares, conectando o debate sobre as políticas educacionais aos campos da Economia e das Ciências Políticas, viabilizando a compreensão dos conflitos, disputas e consensos de cada contexto analisado, assim como sua potencialidade de promover ou retrainir o debate e as ações voltadas para a promoção do ensino público. Nessa busca pela compreensão das razões do aparente descaso e negligência do Poder Público ao longo de mais de um século, foi possível perceber que o reconhecimento da importância do ensino público esteve presente na maior parte dos documentos e discursos de parlamentares e outros atores políticos do Poder Executivo, no entanto, não se verificaram ações capazes de organizar a oferta do ensino e valorizar os mestres/professores. Outro aspecto que chama a atenção é o fato de mudarem os contextos de produção das normas e

regras que orientaram as políticas educacionais e as dinâmicas permanecerem as mesmas. Prevalencia a ideia de que a educação moldaria os indivíduos para se adaptarem às suas funções sociais, ligadas essencialmente à prestação de serviços durante o regime monárquico e ao mundo do trabalho, no pós-abolição e no período subsequente de consolidação da sociedade capitalista.

As desigualdades iniciais, intensificadas pela conduta dos atores políticos e pelas coalizões que os apoiaram em suas escolhas, foram por eles colocados como obstáculo ao desenvolvimento institucional, capaz de produzir arranjos democratizantes que em alguma medida poderiam corrigir com celeridade as injustiças sociais. O legado escravocrata produziu Estados independentes e sociedades coloniais, que não se organizaram efetivamente como sociedades nacionais, ou tampouco partiram de uma comunhão de interesses na qual fosse incluída a maioria de mestiços, negros e indígenas. Quando Tocqueville analisou a democracia e a República estadunidense concluiu que a barreira legal que cercava as raças poderia cair, ao se instituir a igualdade civil, mas a força dos costumes tenderia a diferenciar as duas raças. A escravidão poderia recuar como modo de produção, mas não o preconceito. Os negros, na visão do filósofo, sempre estariam na posição de estrangeiros, carregando em si a grande desonra do subjugamento.

Em relação ao seu modo de governo, a curto prazo nada abalaria as convicções dos estadunidenses na República, sendo as suas leis a representação própria da República, as quais só mudariam se mudassem a si mesmos. A crença na legalidade, nas leis ou qualquer outra instituição que representasse a garantia de direitos não funcionava assim no Sul do continente americano. Formou-se no Brasil uma República com instituições monárquicas do mesmo modo que se criou um sistema democrático, a partir de um pacto entre atores e instituições autoritárias, que, inicialmente, fecundaram constituições, buscando minimizar os defeitos de má formação étnica, ética e moral.

Nestes termos, a hipótese de pesquisa de que se desenvolveu no Brasil um padrão institucional desde o processo de colonização foi parcialmente ratificada, tendo em vista que a longevidade das práticas se reproduz pelas elites dominantes, encontrando o País em uma posição subalterna na economia mundial, ou na divisão internacional do trabalho. As elites se posicionam a partir de princípios universais de uma branquitude, uma religião monoteísta que impõe suas crenças, seus valores e defende o seu território e os privilégios advindas dos direitos de propriedade, da manutenção do prestígio e da concentração de renda. Os estudos, os registros dos debates legislativos, os resultados dos textos das leis, somados às estatísticas constituem provas empíricas acerca das disputas em torno do sistema de ensino e dos recursos públicos, o que demonstra porque a educação é prioridade mais no discurso do que na prática.

Conforme os pressupostos do quadro referencial da pesquisa, as instituições impõem restrições na formulação e implementação das políticas de Estado, assim como aos atores, através das agências. As instituições formais não se moldam, ou não se alinham imediatamente aos objetivos propostos pelas políticas públicas, porque podem, inclusive, estabelecer conflitos entre a estrutura jurídica atual e a trajetória institucional, havendo pouca possibilidade de reverter situações que tenham um alto custo político e econômico.

Buscou-se, analisar os arranjos instituídos pelas Constituições para subsidiar as ações/políticas de educação, bem como identificar quais estratégias foram utilizadas pelo poder público para garantir o acesso da população em idade escolar ao ensino público, principalmente após o reconhecimento de sua obrigatoriedade. Para tanto foi necessário delimitar os principais desafios que se apresentaram aos mandamentos constitucionais de cada período histórico, assim como as conjunturas críticas que se instalaram no contexto de elaboração de cada nova carta constitucional. Foram apresentados, alguns aspectos da trajetória histórica da institucionalização do sistema de ensino público no Brasil, identificando

quais foram os principais e os mais persistentes problemas que impediram a sua organização e a sua oferta.

Abordou-se todas essas questões à luz do Neoinstitucionalismo, na perspectiva do Institucionalismo Histórico para verificar se os resultados dos sistemas educacionais são consequência de um legado colonial ou se as dificuldades em relação aos resultados dos sistemas de ensino devem ser explicadas a partir de contextos históricos mais recentes. Pode-se concluir que, dos contextos identificados como *conjunturas críticas*, aquele definido pela literatura como a causa dos maiores problemas da história da educação foi o Ato Adicional de 1834. Ele formalizou o processo de descentralização das responsabilidades quanto à oferta educacional, mas não foi necessariamente o responsável pelo baixo investimento na instrução pública, posto que algumas das províncias se organizaram, acatando a responsabilidade de organizar seus sistemas de ensino, como demonstrado no Capítulo 2.

A oferta educacional também foi orientada pela necessidade de se manter o domínio sobre o processo eleitoral, posto que a população branca livre era minoria e, mesmo com o advento da República era necessário manter o controle, ainda que indireto, sobre o processo eleitoral, costumeiramente fraudado pelas oligarquias que disputavam o poder. Desse modo, os poderes transferidos às províncias foram parcialmente revertidos pela Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834, que revogou o direito legislativo das províncias, demonstrando a correlação de forças entre o poder central e os poderes regionais/locais. O Ato Adicional de 1834 foi a expressão da alternativa federalista que já se desenhava em oposição à centralização do poder, mas não pode ser compreendido como a principal ação que definiu o padrão disfuncional de descentralização da responsabilidade pela educação nas províncias, como tem apontado a historiografia da educação.

Ao longo dos “seis anos” de estudo foi possível chegar a esse processo final de compreensão da força dos legados históricos e do seu impacto sobre a origem social do sistema de ensino: Quem ganhou e quem perdeu? Quem acessa e conclui a educação básica? Que tipo de educação básica promove o acesso a etapas superiores de ensino? Que tipo de egresso ele coloca à disposição da sociedade? A quem ou a que eles, os egressos, servirão? Quais são os quadros formados pelos estudantes das escolas públicas?

Os grupos sociais subalternizados são o público-alvo das políticas públicas, e das escolas públicas subfinanciadas, talvez por isso se possa atestar a existência de uma inércia deliberada, que obscureceu a luta pela equidade, pois, em geral, se parte de um espaço de vazios em que qualquer conquista é superestimada. Para os grupos subalternizados socialmente são reservadas parcelas do orçamento incapazes de promover transformações significativas coletivamente, de modo que as esferas de governo, em razão das competências formais que lhes foram atribuídas, podem ser corresponsabilizadas pelo insucesso das reformas educacionais. Diante das dificuldades com a vida material, o público-alvo da escola pública -, estudantes advindos de famílias de baixa renda e com baixa escolaridade - são obrigados a se apegarem à soluções utilitaristas que acelerem sua entrada no mercado de trabalho, ficando prejudicada a mobilidade intergeracional. No Brasil, segundo Relatório 2020 do Fórum Econômico Mundial (The Global Social Mobility Report 2020, World Economic Fórum), uma pessoa de baixa renda, provavelmente, terá de esperar por nove gerações para atingir a renda média da população. O Brasil foi classificado na 60ª posição entre um total de 82 países, alcançando a nota de 52.1 em uma escala de 0 a 100. O acesso, a qualidade, a equidade da educação e sua capacidade de contribuir com o aprendizado durante a vida estão entre os dez pilares que compõem o índice de mobilidade social.

As desigualdades prevalecem entre as gerações, à medida que o padrão institucional excludente é autorreforçado, constituindo uma trajetória dependente para impedir que

soluções baseadas em mudanças estruturais sejam viabilizadas em detrimento de mudanças incrementais de pouco impacto. Nessa perspectiva, o reconhecimento da educação como um direito, no Brasil, foi resultado de debates de longa duração, pois perpassaram por diferentes contextos históricos, sem resultarem em avanços sociais significativos, cujas ações dos atores políticos e sociais perderam-se nos processos legislativos. Desde 1823, vários agentes políticos posicionavam-se na defesa da universalização da educação primária e defendiam que o governo central precisaria interferir no processo para garantir direitos. Esse desejo seguiu fazendo parte do discurso de vários representantes do poder legislativo em diferentes contextos históricos, assim como de grupos da sociedade civil interessados nos temas educacionais. Os argumentos sobre a importância do ensino público de qualidade e as críticas quanto ao seu mau funcionamento são anteriores à própria existência do sistema e constituem legados do Império à República, que fundada sob os escombros da Monarquia, não conseguiu oferecer alternativas para tratar as desigualdades iniciais criadas pela escravidão, pelo voto censitário, pelo alto contingente de analfabetos, pela importação de mão de obra branca europeia, pela desigualdade de renda.

A segunda parte da tese (capítulos 3, 4 e 5) consistiu na análise dos contextos mais contemporâneos. A alternativa de financiamento por meio da distribuição de responsabilidades das diferentes esferas de governo na contemporaneidade é, geralmente, atribuída ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932. Contudo, identificou-se que as defesas feitas pelos ativistas da educação, principalmente em relação à composição de um fundo que estabelecesse critérios para cooperação solidária entre os diferentes governos nacional e subnacionais já circulava no Brasil, tendo sido proposta por deputados do Partido liberal, desde a segunda metade do século XIX, como possível solução para os obstáculos diagnosticados na instalação, manutenção e desenvolvimento do ensino público. Assim como havia sido praticado em países que desde a primeira metade do século XIX já

havia resolvido o problema da obrigatoriedade do ensino, como a Bélgica e a Alemanha. Nestes termos, as políticas implementadas no final do século XX vinham sendo discutidas e derrotadas, no âmbito do Legislativo, desde o final do século XIX e, embora as ideias tenham sido retomadas nas décadas que sucederam à Proclamação da República, só foram verdadeiramente implementadas 108 anos depois. Quando se avalia de forma comparada a evolução histórica dos debates e dos direitos, embora as ideias também fossem ventiladas nos espaços públicos de discussão, a obrigatoriedade e gratuidade foram garantidas em lei cerca de 60 anos após os países da Europa ou do próprio continente americano, como os Estados Unidos (1852), Canadá (1867) e Argentina (1884). Em 1853, a Argentina também teve as competências relativas à oferta educacional atribuídas às províncias, o que não necessariamente resultou em uma disfuncionalidade a ponto de prejudicar o desenvolvimento dos sistemas educacionais a cargo daquele nível de governo.

É importante chamar a atenção para algumas categorias que são estruturantes do referencial que deu suporte teórico à pesquisa: o Institucionalismo Histórico, vertente associada ao Neoinstitucionalismo, que contribuiu para orientar a análise de como as instituições políticas, econômicas e sociais modelaram a conduta das autoridades políticas, facilitando ou dificultando a realização de mudanças identificadas como necessárias em cada contexto histórico. Os parlamentares, partidários de uma ideologia política e detentores de uma posição social, participaram da conformação de novas constituições com um objetivo instrumental e o fizeram a partir de alternativas historicamente disponíveis, amparados em uma determinada visão de mundo (Hall & Taylor, 2003). Nessa perspectiva, as instituições restringiram o comportamento dos atores políticos, quando vislumbravam seu horizonte de possibilidades de mudanças ou manutenção do *status* já estabelecido. Os atores não só buscam identidade, imagens e signos institucionais na vida social, a partir das experiências acumuladas de sucessos e fracassos, mas também podem fazer cálculos imediatistas, visando

uma melhor posição nas disputas eleitorais, defendendo alternativas que não têm possibilidade real de serem implementadas em razão da correlação de força posta quando as disputas são instaladas.

A cada nova constituição, estabeleceu-se a possibilidade de reorganizar a vida em sociedade, de distribuir poder entre os atores políticos, de reorientar o sistema político, redefinindo os comportamentos e as interações políticas e sociais, recolocaram-se os princípios da participação e da cidadania, ampliando-se direitos e responsabilidades, possibilitando novos **arranjos institucionais**, ou seja, o conjunto de estruturas, rotinas, normas e identidades que se interrelacionam no tempo e no espaço e que são capazes de se tornarem instrumentos de estabilidade ou mudanças institucionais. Um mesmo arranjo pode ter consequências bastante diferentes sob conjunturas diferentes, por isso não foi possível, de fato, compreender os efeitos de determinados arranjos formais, considerando as interações entre múltiplos processos sociais e políticos: também os arranjos informais nem sempre podem ser compreendidos posteriormente ao seu efeito, visto que os registros históricos mais distante no tempo não conseguirão relatar o efeito de determinadas variáveis políticas sobre um determinado evento.

Outra categoria que iluminou a análise dos diferentes períodos eleitos como objeto desta pesquisa foi a de *Conjuntura crítica*, a chave para a compreensão acerca das decisões de atores influentes (políticos, burocratas, juízes) que contribuíram para a reorganizar a distribuição de poderes, resultando em um novo equilíbrio, ao criarem um padrão institucional, reforçarem um padrão já existente ou estabelecerem uma inflexão em relação à trajetória percorrida.

Atores políticos estratégicos foram capazes de agir sobre as aberturas (fissuras) geradas pelo próprio sistema, nos períodos de mudanças na legislação, principalmente naqueles de exercício democrático em que os resultados dos processos legislativos, embora

sigam um ritual previamente estabelecido, não puderam ser completamente controlados. Os atores melhor articulados e com maioria absoluta nas casas legislativas puderam exercer maior poder sobre os resultados de seus pleitos, dependendo da matéria de interesse e das articulações realizadas, a exemplo do que ocorrera com os processos de aprovação da LDB em 1961 e em 1996 e do PNE em 2010 e 2014, ou mesmo com o processo constituinte de 1987/1988.

Identificamos características de conjunturas críticas nos contextos das constituições de 1890 e 1988, nos quais havia instabilidade econômica e política capaz de potencializar mudanças institucionais significativas para as novas gerações, considerando o aprendizado anterior em relação às instituições e ao seu legado. O processo da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, iniciado sob a tutela do governo de transição, constitui-se como uma potente conjuntura crítica, que abriu novos caminhos, quebrando um padrão de organização institucional ao incluir a participação popular por meio das emendas e cartas da população, ainda que a etapa final tenha sido alterada pelo bloco de maior representatividade durante o processo final de votação do texto constitucional.

Ao mapearmos as regras formais e informais "do jogo" que determinaram o comportamento dos agentes políticos e das instituições, verificamos que havia uma trajetória de desenvolvimento dependente de forças políticas que negaram o direito à educação e à responsabilidade das diferentes esferas de governo em relação à sua garantia, um padrão cronológico que pôde ser examinado a partir da sequência histórica das escolhas sociais e políticas. Tendo sido criados mecanismos de reprodução, as escolhas institucionais, as coalizões e as estratégias de geração de normas direcionadas influenciaram a percepção da legitimidade das inovações.

A estrutura fiscal desigual dos estados é difícil de ser corrigida, tendo em vista que os ganhadores têm maior força política, conquistada desde a organização das províncias, no

processo de independência em 1822 e na posterior transição da Monarquia à República. O governo federal quando não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos estaduais, utiliza a estratégia de constitucionalizar as matérias, mobilizando a “maioria de ocasião” dos deputados e senadores em torno dos interesses do governo central, aprovando emendas à Constituição. Desse modo, reduz-se a possibilidade de ação dos governos subnacionais, que não dispõem de alternativas senão adequar-se às políticas instituídas, no âmbito federal (Arretche, 2004; Lassance, 2012; Machado & Palotti, 2015). Conforme ocorreu em várias matérias relacionadas à educação e à vinculação de recursos para financiá-la, tanto no que se refere ao estabelecimento do gasto mínimo por aluno matriculado na educação básica, quanto à definição de um piso mínimo para os professores.

Em todas as federações há algum grau de centralização da arrecadação tributária, havendo uma tendência entre os governos dos níveis superiores arrecadarem mais do que gastam, ao contrário do que ocorre nos governos subnacionais, o que explica o fato de os países de organização federalista fazerem uso de transferências verticais de recursos.

Os principais fatores que justificam o uso de transferências é “a necessidade de garantir a eficiência do sistema tributário, pois centralizar alguns impostos reduz o custo de atender a diversas legislações, além de evitar a possibilidade de os governos subnacionais ferirem o princípio da neutralidade alterando alíquotas. Outro fator diz respeito à redução das assimetrias entre os governos subnacionais, que geralmente apresentam menor capacidade de arrecadação, assim como as demandas da população e os distintos custos de suas necessidades.

A divisão das funções e a definição das competências tributárias entre os entes permite que exista um desequilíbrio na quantidade de recursos que cada nível federativo consegue arrecadar e no custo financeiro e político das atividades sob sua responsabilidade. Essa é uma questão intrínseca ao sistema, uma situação que indica dependência da trajetória do

desenvolvimento histórico das federações, ao passo que as políticas sociais são de competência comum, à União, aos estados e aos municípios, portanto, no campo legislativo, concorrente às três esferas de governo.

O processo de vinculação pôde promover a mínima equidade nas condições de oferta das unidades da federação, reduzindo em alguma medida a desigualdade institucional em relação à disponibilidade de recursos próprios para a manutenção da oferta de ensino público. Contudo, a União, diante da terceira geração da política de financiamento da educação, não cumpriu com suas responsabilidades, deixando de investir o percentual constitucional previsto da sua “cota” (18%), contabilizando inadequadamente seus gastos.

A estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar não foi alterada pela Constituição Federal de 1988 e mesmo diante das reformas implementadas pelos sucessivos presidentes foi mantida a centralização das políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada a política de educação básica. “A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte dos arranjos institucionais herdados” (Arretche, 2006, p.15). Para Chauful (2005), a centralização, oferece a vantagem de reduzir os desequilíbrios econômicos entre regiões e as disparidades fiscais, o que não ocorreria se os governos subnacionais estabelecessem sua própria política tributária porque os fatores de produção tenderiam a se localizar onde fosse menor a carga tributária, o que afetaria a arrecadação, o aumento das transferências voluntárias e o crescimento das rendas locais. A recusa na prestação de serviços e a competitividade na atração de empresas por meio de incentivos fiscais, além da criação de padrões homogêneos de segregação de renda impedindo o funcionamento de mecanismos de redistribuição intralocais, são outros exemplos, que, segundo Chauful (2005), justificariam a centralização fiscal e a definição de arranjos por meio de fundos de participação, coordenados pelo poder central.

As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto - que eram um problema durante o governo imperial – são mantidas na República federalista, resultando em diferentes capacidades dos entes, em variações na qualidade do ensino ofertado pelos sistemas públicos de ensino e das carreiras e salários dos professores, assim como o nível e o gasto por aluno. A educação é organizada hierarquicamente e concluir as etapas iniciais com sucesso é um pré-requisito para frequentar os níveis mais elevados, portanto, os gastos deveriam ser maiores na etapa inicial e não ao contrário, mesmo quando os indivíduos têm estímulos e oportunidades iniciais diferentes. As políticas voltadas para a educação básica podem melhorar tanto a eficiência da produção agregada quanto afetar a igualdade de renda, considerando que o desenvolvimento econômico resulta da "[...] conjugação de crescimento rápido e autossustentado, transformação da estrutura econômica, avanço tecnológico, progresso institucional e melhoria dos indicadores sociais" (Castelar, 2009, p. 10).

O Estado de Bem-estar Social, maior conquista da civilização ocidental no século XX, é o conceito que resume o conjunto de objetivos do desenvolvimento, cujas partes imprescindíveis deviam ser sistemas gratuitos de saúde e educação para todos os níveis e necessidades (Sicsú, 2009, p. 20).

Por fim, cabe ressaltar que esta pesquisa buscou realizar uma análise processual, tendo sido eleitos como objeto, os períodos em que foram elaboradas as constituições brasileiras 1823/1824, 1890/1891, 1833/1934, 1937, 1946, 1967/1969, 1987/1988, contudo foi necessário retomar os contextos anteriores para identificar como se configuraram as primeiras iniciativas de organização escolar e como a oferta educacional era provida. Esse recuo temporal conduziu-nos ao século XVI, quando da chegada dos jesuítas na América portuguesa, e ao século XVIII, período das reformas pombalinas, da expulsão dos Jesuítas e

da criação do subsídio literário, primeira fonte de financiamento da instrução pública instituída em todos os domínios portugueses. Havendo a eleição de períodos específicos, previamente considerados como conjunturas críticas, essa classificação entretanto não foi sustentada pelas evidências empíricas, sendo apenas o contexto da Assembleia Constituinte de 1890 e de 1987/1988, os que mais se aproximam da referida definição.

As emendas constitucionais mais significativas para análise ao estabelecerem ou reforçarem um padrão institucional foram: 1) o Ato adicional de 1834 à Constituição do Império de 1824, que formalizou a descentralização das competências sobre a oferta da instrução pública; 2) a Constituição de 1934, por recepcionar uma série de discussões que já vinham ganhando força desde a primeira metade do século XIX, sendo substituída em 1937: sem que pudesse ter seus efeitos percebidos em termos de ambiente institucional; 3) a Constituição de 1946, que retomou algumas das concepções que permeavam a Constituição de 1934; 4) as emendas constitucionais n. 14/1996, 53/2006 e 59/2009, que também retomaram teses defendidas pelos movimentos sociais durante a Constituinte de 1987/1988.

Compreendeu-se que o recorte temporal estabelecido para efeito do entendimento dos mecanismos de financiamento do ensino atendeu ao propósito da pesquisa, não sendo necessário examinar fatos mais contemporâneos, tendo em vista o caráter estrutural dos achados da pesquisa. Durante o marco temporal de 1995 e 2010 foram operacionalizadas ações derivadas da Constituição de 1988, que formaram um ambiente institucional favorável ao Executivo nacional. Destaca-se a adoção da solução dos fundos para garantir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino a ser massificado, uma inovação cujo debate já acumulava mais de um século. Iniciou-se um processo de aprimoramento, que pode cada vez mais reduzir os fatores de exclusão, de desigualdade educacional ou de disponibilidade de recursos dos entes da federação, dependendo dos fatores de correção estabelecidos que, entretanto não

substituirão a distribuição de renda e a melhoria do nível socioeconômico das famílias e da repartição de recursos.

Depois de mais de 20 anos, a experiência dos fundos de redistribuição de recursos para a educação será novamente aprimorada, tendo sido sugeridas uma série de correções no formato do Fundeb, com a aprovação da Lei 14.113 em 25 de dezembro de 2020, inaugurando-se uma nova fase da luta pela equidade educacional, o que certamente mereceria um estudo quantitativo para verificar em que medida os novos fatores de ponderação e as novas regras estabelecidas para o funcionamento do fundo colaborarão para a redução das assimetrias entre municípios e estados, reduzindo os problemas identificados na versão anterior da lei, de modo que as regras deverão ser regulamentadas e os indicadores deverão ser concebidos e testados. O financiamento é apenas uma das dimensões que apontam para a igualdade de oportunidades, porém a redistribuição de recursos por meio do fundo não substitui uma reforma tributária, que seria talvez uma medida mais justa de redistribuição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e capítulos

- Aspinall, R. W. (2016). Teacher Union in Japan: The Frustration of Permanent Opposition. In T. M. Moe & S. Wiborg (Eds.), *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems Around the World* (pp. 1-47). Cambridge University Press: New York.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Chapters 3, 4 and 15). London: Crown Publishers.
- Adcock, R., Bevir, M., & Stimson, S. C. (Eds.). (2009). *Modern political science: Anglo-American exchanges since 1880*. Princeton University Press.
- Archer, M. S. (2013). *Social Origins of Educational Systems*. London: Routledge.
- Azevedo, F. de. (1943). *A Cultura Brasileira, Tomo Terceiro: A Transmissão da Cultura no Brasil* (3ª ed., Coleção Obras Completas, Vol. XIII). São Paulo: Melhoramentos.
- Azevedo, F. de (1958). *A Educação entre dois mundos: problemas, perspectivas e orientações*. São Paulo: Melhoramentos.
- Baleeiro, A. (2012). *Constituições Brasileiras: 1946* (3ª ed., Vol. 5, Coleção Constituições Brasileiras). Brasília: Senado Federal.
- Bomeny, H. M. (1999). Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. *Repensando o estado novo*. Rio de Janeiro: FGV, 137-166.
- Capoccia, G. (2016). The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. In O. Fioretos, T. G. Falleti, & A. Sheingate (Eds.), *Critical Junctures* (Chapter 5). Recuperado de <http://users.ox.ac.uk/~ssfc0073/Writings%20pdf/Critical%20Junctures%20Ox%20HB%20final.pdf>.
- Castelar, A. (2009). O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In J. Sicsú & A. Castelar (Eds.), *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Ipea: Brasília. Recuperado de

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_sociedadeeeconomia.pdf [Acesso em: 2021/08/22].

- Costa, E. V. da (1999). *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos* (6ª ed.). São Paulo: Fundação Editora da UNESP.
- Cury, J. (1996). Educação e a primeira constituinte republicana. In O. Favero (Orgs.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988* (pp. 69-80). Campinas: Autores Associados.
- Cury, J. (1996). A educação na Revisão Constitucional de 1926. In O. Favero (Orgs.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988* (pp. 69-80). Campinas: Autores Associados.
- Cury, J., Horta, J. S. B., & Favero, O. (1996). A Relação Educação-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Institucional. In O. Favero (Orgs.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988* (pp. 81-108). Campinas: Autores Associados.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in* (pp.3-107). Cambridge University Press.
- Faoro, R. (2001). *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, Publifolha (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).
- Favero, O. (1996). A educação no Congresso Constituinte. In O. Favero (Orgs.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988* (pp. 241-254). Campinas: Autores Associados.
- Fausto, B. (2010). *História Concisa do Brasil* (2ª ed.). São Paulo: Editora
- Fioretos, K. O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. D. (Eds.). (2016). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.
- Gomide, A. de A., & Pires, R. R. C. (2016). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In A. de A. Gomide & R. R. C. Pires (Orgs.), *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas* (pp. 15-30). Brasília: Ipea.

- Guizzotti, A. (1996). A Constituinte de 1823 e a Educação. In O. Favero (Org.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988* (pp. 31-54). Campinas: Autores Associados.
- Homem de Mello, M. (1863). *A Constituinte Perante a História*. Rio de Janeiro: Typografia da Actualidade. Recuperado de <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224213> [Acesso em: 2019/03/24].
- Horta, J. S. B. (1996). A educação na Constituinte de 1966-67. In O. Favero (Org.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988* (p.p 201-239). Campinas: Autores Associados.
- Lassance, A. (2012). Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In P. Linhares, C. C. Mendes, & A. Lassance (Orgs.), *Federalismo à Brasileira: Questões para Discussão* (pp. 23-36). Brasília: Ipea.
- Moacyr, P. (1936). *A Instrução e o Império: Subsídios para a História da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Nacional.
- Moe, T. M., & Wiborg, S. (2016). Introduction. In T. M. Moe & S. Wiborg (Eds.), *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems Around the World* (pp. 1-48). Cambridge University Press: New York.
- Monlevade, J. (2001). *Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos* (2ª ed.). Ceilândia: Ideia Editora.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1988). Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões. (Trad.). São Paulo: Vértice Editora dos Tribunais.
- Oliveira, A. A. (2003). *O Ensino Público*. Brasília: Senado Federal.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Piketty, T. (2015). *A Economia da Desigualdade* (capítulos 1 e 2). Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.
- Prado Jr., C. (2000). *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation* (Chapter 4). New York: Farrar & Rinehart. Recuperado de The Great Transformation (ufrj.br) [Acesso em: 2020/09/21].
- Quijano, A. (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *A Colonialidade do Saber: etnocentrismo e ciências sociais—Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 117-142.
- Rocha, M. B. M. da. (1996). Tradição e Modernidade na Educação: O processo Constituinte de 1933-34. In O. Favero (Org.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988* (pp. 119-138). Campinas: Autores Associados.
- Rouquié, A. (1985). O mistério democrático: das condições da democracia às sem condições. In A. Rouquié, B. Lamounier, & J. Schavrzer (Orgs.), *Como Nascem as Democracias*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511628283.002.
- Saviani, D. (1988). *Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. (2ª ed.). São Paulo: Autores Associados.
- Saviani, D. (1997). *A Nova Lei da Educação: LDB - Trajetória, Limites e Perspectivas*. Campinas: Autores Associados.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sen, A. (2011). *A Ideia de Justiça*. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras.

Sicsú, J. (2009). A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In J. Sicsú & A. Castelar (Eds.), *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Ipea: Brasília. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_sociedadeeeconomia.pdf [Acesso em: 2021/08/22].

Steinmo, S. (2008). *What is Historical Institutionalism?* Cambridge University Press. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Sven-Steinmo/publication/238092065_Historical_Institutionalism/links/02e7e5332f52b24c1c000000 [Acesso em: 2016/03/07].

Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.

Sucupira, N. L. B. (1996). "O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação". In O. Fávero (Org.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988* (pp. 201-239). Campinas: Autores Associados.

Tavares Bastos, A. C. (1870). *A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Teixeira, A. (1959). O ensino cabe à sociedade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 31(74), 290-298.

Teixeira, A. (1947). Autonomia para educação na Bahia. Discurso proferido na Assembléia Constituinte da Bahia. In J. A. de L. (Org.), *Anísio em Movimento*. Brasília: Senado Federal, 2002 (Coleção Biblioteca Básica Brasileira).

Teses e dissertações

Carmo, C. T. do. (2016). Rede federal de educação profissional no Brasil: a trajetória de expansão de uma política pública (Tese de Doutorado, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro). Recuperada de https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/Tese_Cintia-Tavares.pdf

- Coelho, R. C. (1999). Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte (Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo). Recuperado de <https://repositorio.usp.br/item/001030241>
- Drude, B. M. (2017). Federalismo na Constituição de 1891: A revolta de princesa Guerra Tributária, Reforma Administrativa e a reação oligárquica (Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense). Recuperada de <https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/681/2017/06/%E2%80%9CFEDERALISMO-NA-CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DE-1891-A-REVOLTA-DE-PRINCESA-GUERRA-TRIBUT%C3%81RIA-REFORMA-ADMINISTRATIVA-E-A-REA%C3%87%C3%83O-OLIG%C3%81RQUICA%E2%80%9D.pdf>
- Emerick, D. D. (2013). A oferta de educação básica nas áreas rurais brasileiras: nucleação de estabelecimentos de ensino e transporte de estudantes (1997-2010) (Dissertação de Doutorado, Universidade de Brasília). Recuperado de <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/7510>
- Hoeller, S. A. D. O. (2014). *As conferências educacionais: projetos para a nação e modernidade pedagógica nos anos de 1920-Brasil* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina). Recuperada de <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129545>
- Mah, L. (2004). Strategic actions and public policy choices: Leadership and institutional change in South Korea (Tese de Doutorado, London School of Economics and Political Science). Recuperada de <http://etheses.lse.ac.uk/2670/1/U615619.pdf>.
- Veloso, J. R. P. (2015). Metaformose: aprendizagem de uma política de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira. (Dissertação de Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo. Recuperada de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-23052015-112340/publico/jrvelosocorrigida.pdf>

Versiani, M. H. (2013). Linguagens da cidadania: os brasileiros escrevem para a Constituinte de 1987/1988 (Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas). Recuperada de <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/3b69331d-bda6-40b1-9e05-92a8c00f1f9e/content>

Vieira, M. A. V. (2012). Análise comparativa das políticas públicas para a educação superior no Brasil (1995-2010): ruptura e/ou continuidade? (Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Recuperada de https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/7618/1/Dissertacao_Mussa_Agostinho_Vaz_Vieira.pdf.

Fontes oficiais

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo I). Sessão de 3 de maio. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8567>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo I). Sessão de 12 de maio. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8567>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo I). Sessão de 27 de maio. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8567>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo II). Sessão de 04 de junho. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8588>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo II). Sessão de 17 de junho. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8588>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo III). Sessão de 31 de julho. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8571>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo IV). Sessão de 12 de agosto. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8569>.

Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. (1823). *Annais do Parlamento Brasileiro, Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823*. Brasil, Rio de Janeiro, Typografia do imperial Instituto artístico (Tomo V). Sessão do dia 23 de setembro. Recuperado de <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8570>.

Assembleia Nacional Constituinte. (1987, 17 de julho). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Suplemento. Recuperado de https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/15.pdf [Acesso em:2019/02/17].

Assembleia Nacional Constituinte. (1988, 22 a 28 de junho). *Jornal da Constituinte*, n.4. Recuperado de https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/JornaldaConstituinte_n04_1987062_2.pdf. [Acesso em: 2019/04/26].

Assembleia Nacional Constituinte. (1988, de 24 a 30 de agosto). *Jornal da Constituinte*, n. 13. Recuperado de https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2013%20-%2024%20a%2030%20agosto%201987.pdf [Acesso em: 2019/04/26].

Assembleia Nacional Constituinte. (1988, 31 de agosto a 06 de setembro). *Jornal da Constituinte*, n. 14. Recuperado de https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2014%20-%2031%20agosto%20a%2006%20setembro%201987.pdf [Acesso em: 2019/04/26].

BRASIL. Constituição (1824) *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf.

BRASIL. Lei imperial de nº. 40 de 3 de outubro de 1834. Dispõe sobre o poder do presidente de província. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866. (Coleção de leis Império do Brasil do ano de 1834).

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de fevereiro de 1891. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

BRASIL. Constituição (1969). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1998. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm [Acesso em: 2020/12/20].

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. Censo Demográfico 1940. Rio de Janeiro: IBGE.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar 2013*. Brasília [Acesso em: 2021/04/09].

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros, 2011*. Brasília. Recuperado de: https://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf [Acesso em: 2020/03/22].

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior 2014*. Brasília [Acesso em: 2021/04/10].

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2020/114>. [Acesso em: 2020/11/20].

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar 2010*. Brasília. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16179 [Acesso em: 2021/01/28].

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas*. Brasília, DF, MEC, 2007.

BRASIL, Tesouro Nacional. *Transferências Constitucionais*. Recuperado de https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::IR_962295:NO:: [Acesso em: 2020/03/20].

BRASIL. Relatório de Gestão do Exercício de 2010. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*, Brasília, 2011. Recuperado de http://www.fnde.gov.br/institucional/relatorios_gestao/relatorio_gestao_fnde_2010.pdf [Acesso em: 2021/02/20].

BRASIL. Relatório educação para todos no Brasil 2005-2014 (2014). Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192

Relatório do Ministro do Império (1832). Apresentado à Assembleia Geral Legislativa em sessão ordinária de 1833. Ministério do Império. Ministro Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, publicado em 1833. Recuperado de http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1832_00001.pdf.

Relatório do Ministro do Império (1833). Apresentado à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1834. Ministério do Império. Ministro Antônio Pinto Chichorro da Gama, publicado em 1834. Recuperado de http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1833_00001.pdf.

Relatório do Ministro do Império (1835). Apresentado à Assembleia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1836. Ministério do Império. Ministro José Ignácio Borges, publicado em 1836. Recuperado de http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1835_00001.pdf.

Relatório do Ministro do Império (1836). Apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1837. Ministério do Império. Ministro Antônio Paulino Limpo de Abreu, publicado em 1837. Recuperado de http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1836_00001.pdf.

Relatório do Ministro do Império (1837). Apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1838. Ministério do Império. Ministro Bernardo Pereira de Vasconcellos, publicado em 1838. Recuperado de http://memoria.bn.br/pdf/720968/per720968_1837_00001.pdf.

Periódicos e artigos

Amaral, N. (2015). O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. Em Aberto, 28(93).

Afonso, R. de B. A. (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, 15(2), Porto Alegre.

Afonso, J.R., & Junqueira, G. (2008). Tributação, reforma e federalismo: Uma visão atual da América Latina. *CEPAL*, 103-136.

Aguiar, M. A. D. S. (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, 31(112), 707-727. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>.

Alves da Silva, J. M., & Coronel, D. A. (2015). Inventário Macroeconômico do Governo Lula. *Revista de Economia e Agronegócio*, 8(3). <https://doi.org/10.25070/rea.v8i3.170>.

Arelaro, L. R. G. (2007). Fundef: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In *Anped: 30 anos de pesquisa e compromisso social: resumos*. Rio de Janeiro: Anped. Recuperado de <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>.

- Araujo, C. (2013). O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 327-380.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Arretche, M. (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 7-9.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, 53, 587-620.
- Baião, A. L., Cunha, A. S. M., & Souza, F. S. R. N. (2017). Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(3), 583-610. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>
- Barkanov, B. (2007). Institucionalism. In *Encyclopedia of Governance*. Sage.
- Bucci, M. P. D. (1997). Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, 34(133), 89-98.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2011). Comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science*, 41(2), 413-443.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369. doi:10.1017/S0043887100020852.
- Cameron, M., & Falleti, T. (2005). Federalism and the Subnational Separation of Powers. *Publius*, 35(2), 245-271.
- Castanha, A. P. (2012). O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira. *Revista Brasileira De História Da Educação*, 6(1), 169-195.
- Chalfun, N. (2005). Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. *Economia e Sociedade*, 14(1), 131-158.
- Coutinho, L. G., & de Mello Belluzzo, L. G. (1996). Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, 5(2), 129-154.

- Corsi, F. L. (1996). O fim do Estado Novo e as disputas em torno da política econômica. *Revista de Sociologia e política*, (6/7), 25-36.
- Cunha, L. A. (2014). Ensino Profissional: O grande fracasso da ditadura, *Cadernos de Pesquisa*, 44(154), 912-933.
- Cury, C. R. J. (2018). Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. *Educação e Realidade*, 43(4), 1217-1252. <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>
- Dallari, D. de A. (1977). Constituição e evolução do estado brasileiro. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 72(1), 325-334. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66800> [Acesso em: 2017/02/22].
- Da Silva Deiró, P. E. (2006). Fragmentos de estudos da história da Assembleia Constituinte do Brasil (Vol. 66). Brasília: Senado Federal.
- Davies, N. (2013). Relatório sobre o projeto de pesquisa “Procedimentos e critérios de avaliação das receitas e despesas em educação adotados pelos Tribunais de Contas do Brasil”, Fineduca. Recuperado de: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/relato2013-convertido_Pesquisa-Nicolas-Davis.pdf [Acesso em: 2021/03/23].
- Davies, N. (2012). O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 16(2). Disponível em [Acesso em: 2020/02/12].
- Davies, N. (2019). O financiamento da educação: breve histórico da legislação e seus percalços. *Pesquisa E Debate Em Educação*, 9(2), 661-691. <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2019.v9.30833>
- Delgado, L. D. A. N. (2010). O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. *Tempo*, 14, 123-143.

- De Sá, T. T. de, & Neto, F. R. A. (2016). A docência no Brasil: História, obstáculos e perspectivas de formação e profissionalização no século XXI. *Tropos: Comunicação, Sociedade e Cultura* (ISSN: 2358-212X), 5(1). Recuperado de <https://periodicos.ufac.br/index.php/tropos/article/view/461> [Acesso em: 2021/02/17].
- De Oliveira Senra, A. (2017). Educação e liberalismo no pensamento de Clemente Mariani. *Revista de História e Historiografia da Educação, 1*, 193-213.
- Dolhnikoff, M. (2005). Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almanack Braziliense, 1*, 80-92. Disponível em [Acesso em: 2018/05/23].
- Dolhnikoff, M. (2003). O lugar das elites Regionais. *Revista USP, São Paulo, 58*, 116-133.
- Dourado, L. F. (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade, 31*(112), 677-705. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>.
- Dolhnikoff, M. (2005). Entre o centro e a província: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almanack Braziliense, (1)*, 80-92. <https://doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i1p80-92>.
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2013). Five hundred years of European colonization: Inequality and paths of development. In *Settler economies in world history* (pp. 65-103).
- Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira. (2021). O público e o privado na LDB 4.024/1961: marcos históricos para o financiamento da educação. *Cadernos de História da Educação, 20*, e017.
- Faria Filho, L. M. (2008). Instrução Elementar no século XIX. In: Faria Filho, Veiga; Lopes, 500 anos da Educação no Brasil.
- Fernandes, R. (1998). Projecto sobre o Estabelecimento e Organização da Instrução Pública no Brasil de Francisco Borja Garção Stockler (1816). *Revista História da Educação, 2*(4), 147-149.

- Fernandes, F. (2005). A ciência aplicada e a educação como fatores de mudança cultural provocada. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 86(212).
- Fernandes, R. S. (2013). A organização dos governos das províncias do Império do Brasil: o Conselho da Presidência e o Conselho Geral de Província (1823-1834), *XXVII Simpósio Nacional de História*, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil.
- Ferreira, M. S. (2008). Os Centros de Pesquisa Educacionais do Inep e os estudos em ciências sociais sobre a educação no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 13(38), 279-292.
- Fiani, R. (2013). Arranjos Institucionais e desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas, *Texto para discussão n.º. 1815*, Rio de Janeiro: IPEA. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf [Acesso em: 2021/12/12].
- Gallo, F., Somain, R., & Droulers, M. (2017). Federalismo e competências tributárias, uma geografia dos impostos. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia*, (32).
- Gatti, B. (2001). Implicações e perspectiva da pesquisa educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, (113), 65-81. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a04n113.pdf> [Acesso em:2019/11/23].
- Guimarães, S. K. (2016). Desenvolvimento econômico-social e instituições no Brasil. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 16, 259-284.
- Gonçalves, L. G., & Zitkoski, J. J. (2019). O lugar da pesquisa nos Centros Regionais de Pesquisa Educacional nos anos 1950 e 1960: revisitando experiências de educação popular a partir do paradigma indiciário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 100(255), 265-266. Recuperado de <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/300/5>
- Gouveia, A. B., & Souza, A. R. de. (2015). A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição do Fundef e Fundeb. In A. J. S. Peres & E. M. Vidal (Eds.), *O Fundeb em Perspectiva. Revista Em Aberto*, 28(93), 1-180.

- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 193-223. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.
- Hilsdorf, M. L. S. (2003). *História da educação brasileira: leituras* (capítulos 1, 2 e 3). São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Hudson, D. & Leftwich, A. (2014). From Political Economy to Political Analysis. *Research paper 25*, Developmental Leadership Program. Recuperado de <http://publications.dlprog.org/From%20Political%20Economy%20to%20Political%20Analysis.pdf> [Acesso em: 2016/04/17].
- INEP/IPARDES. (1997). I Conferência Nacional de Educação da Associação Brasileira de Educação (ABE), 1927, Curitiba. Recuperado de <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001825.pdf> [Acesso em: 2020/06/06].
- Kang, T. H. (2017). Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930–1964. *Latin American Research Review*, 52(1), 35-49. <https://doi.org/10.25222/larr.42>
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Bloomsbury Publishing.
- Machado, J. A., & Palotti, P. L. de M. (2015). Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88), 61-82. <https://doi.org/10.17666/308861-82/2015>
- Machado, M. C. G., & Quadros, R. dos S. (2015). Gustavo Capanema: criação da Comissão Nacional de Ensino Primário. Recuperado de <https://periodicos.ufsm.br/reveduacao/article/view/14245/pdf> [Acesso em: 2019/20/09].
- Madeira, A. I. A. (2008). Estudos Comparados e História da Educação Colonial: Reflexões teóricas e metodológicas sobre a comparação no espaço da língua portuguesa. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 1, 37-56. Recuperado de

<https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7203/1/Sisifo2006.pdf> [Acesso em: 2019/01/03].

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 28(4), 507-548.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): A Reconstrução Educacional no Brasil - Ao Povo e ao Governo. Recuperado de https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf [Acesso em: 2021/01/23].

March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16, 121-142.

Marques-Pereira, J., & Miguel B. (2010). Institucionalidade e política econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 26).

Martins, A. M. (2013). O Campo das Políticas Públicas de Educação: Uma revisão da Literatura. *Estudos de Avaliação Educacional*, 24(56), 276-299.

Martins, P. S. (2012). O financiamento da educação no Legislativo. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, 2. ISSN 2236-5907. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/51384/31838> [Acesso em: 25 de fevereiro de 2021].

Mathias, S. K. (1995). O projeto Militar de distensão: notas sobre a ação política do presidente Geisel. *Revista de Sociologia e Política*, 4 e 5(1995).

Menezes, J. S. da S. (2006). O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História. Comunicação apresentada no VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Anais do VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas. Unicamp, Campinas, Brasil.. Recuperado de http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/J/Janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf [Acesso em: 2017/05/13].

- Morais, C. C., & Oliveira, C.C. (2012). Aulas régias, cobrança do subsídio literário e pagamento dos ordenados dos professores em Minas Gerais no período colonial. *Educação Em Perspectiva*, 3(1). <https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v3i1.264>.
- Musacchio, A., Martinez Fritscher, A. C., & Viarengo, M. (2014). *Colonial Institutions, Commodity Booms, and the Diffusion of Elementary Education in Brazil, 1889-1930* (NBER Working Paper No. w20029). National Bureau of Economic Research. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2424600>
- Nobrega, J. L. J. (2014). Education, Race, and Inequality: Expenditure on Elementary Education, Racial Ideologies, and Immigration Policies in Brazil from 1890 to 1930. Recuperado de https://www.academia.edu/es/5770980/Education_Race_and_Inequality_Expenditure_on_Elementary_Education_Racial_Ideologies_and_Immigration_Policies_in_Brazil_from_1890_to_1930 [Acesso em: 2021/05/15].
- Nóvoa, A. (2016). A construção da educação mundial ou o lugar da Educação Comparada no estudo das políticas (e práticas) de educação. *Revista Brasileira De Pós-Graduação*, 12(29). <https://doi.org/10.21713/2358-2332.2015.v12.972>
- Nóvoa, A. (2009). *Professores: Imagens do Futuro Presente*. Lisboa: Educa, 25-45. Recuperado de https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7377213/mod_resource/content/2/Antonio%20Novoa.pdf [Acesso em: 2020/05/11].
- Oliveira, A. M. de C. et al. (2015). Equiparação dos salários dos professores das redes públicas aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente: uma análise das desigualdades regionais. *Revista de Financiamento da Educação*, 5(3).
- Pereira, E. C. E. C.(2007). Os curumins da terra brasílica: a educação da criança no século XVI e a pedagogia jesuítica. São Carlos: UFSCar, 2007. Recuperado de <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2430/DissECP.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Acesso em:2021/04/14].

- Pessoa, F. O Poeta Fingidor. São Paulo: Editora Globo, 2009.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pinheiro, M. F. (1996). O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda. In Favero (org.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*, 255-294. Campinas: Autores Associados.
- Pinto, J. M. de R. (2012). Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. In: CNTE, 2012. *Revista Retratos da Escola*, 6(10), 155-172.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (2013). Relatório do Desenvolvimento Humano: A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um mundo diversificado, Nova York, PNUD/ONU. Recuperado de <https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/direitos/docs/a-ascencao-do-sul.pdf> [Acesso em: 2015/04/24].
- Rosas T., & P, Gomes (2014). Os Estudos Menores e as Reformas Pombalinas. *Interacções*, 10(28), 40-54. Recuperado de <https://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/3911> [Acesso em: 2 de março de 2017].
- Ruiz, G. R., & Acosta, F. (2017). La educación comparada en América Latina: Tradiciones históricas, circulación de temas, perspectivas y usos contemporáneos la comparación en los estudios pedagógicos. *Educação, Sociedade & Culturas*, (51), 57-75.
- Salvador, E., & Teixeira, S. O. (2014). Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista De Políticas Públicas*, 18(1), 15-32. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18n1p15-32>
- Santos, R. D. dos. (2007). Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, 50(2), 281-323. Recuperado de <http://old.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a03v50n2.pdf> [Acesso em: 2021/03/11].

- Saviani, D. (2008). O legado Educacional do Regime Militar. *Caderno Cedes*, 28(76), 291-312. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf> [Acesso em: 2019/02/2021].
- Saviani, D. (2012). O Inep, o diagnóstico da educação brasileira e a Rbep. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 93(234), 291-322. Recuperado de <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/3565/3300> [Acesso em: 2019/12/30].
- Shigunov Neto, A., & Maciel, L. S. B. (2008). O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. *Educar em Revista*, (31), 169-189. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602008000100011>.
- Silva, G., & Amorim, S. S. (2017). Apontamentos sobre a educação no Brasil Colonial (1549-1759). *Interações (Campo Grande)*, 18, 185-196.
- Silva, D. de C. (2005). Subsídio Literário: um imposto para educar no “período das luzes”. Recuperado de https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206371_873b507dfc88c3eaf4b5031b21464822.pdf [Acesso em: 2020/06/18].
- Sokoloff, K. L., & Engerman, S. L. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217-232. DOI: 10.1257/jep.14.3.217.
- Souza, C. (2006). “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”. In Hochman, G., Arretche, M., e Marques, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- Souza, C. (2003). Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 15-20.
- Souza, M. L. de et al. (2015). Condições de Ensino das Escolas Municipais Brasileiras e o Resultado da Redistribuição Intraestadual de Recursos do Fundeb. In Peres, A. J. S. & Vidal, E. M. (org.). *O Fundeb em perspectiva*. *Revista Em Aberto*, 28(93), 85-99, jan./jun. 2015.
- Teixeira, R. A., & Pinto, E. C. (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico (Textos para Discussão 006). Recuperado de IE-UFRJ Discussion Paper [Acesso em: 2021/03/13].

- Trojbicz, B. (2016). Mudanças Não-Incrementais em Contextos de Neo-Institucionalismo Histórico: Explicando “Conjunturas Críticas”. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(2), 76–84. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i2.4857>
- Valle, L. (2006). Democracia e movimentos instituintes. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n33/a13v1133.pdf> [Acesso: 2020/03/17].
- Velloso, J. (1990). A Emenda Calmon e os recursos da União. *Cad. Pesq. São Paulo*, (74), 20-39, agosto. Recuperado de <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1080/1085> [Acesso em: 2018/09/03].
- Velloso, J. (1990). "O público e o privado no projeto de LDB: organização, gestão e recursos de ensino". In: *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados*. São Paulo: Cortez.
- Vieira, C. E. (2017). Conferências Nacionais de Educação: intelectuais, Estado e discurso educacional (1927-1967). Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/er/n65/0104-4060-er-65-00019.pdf> [Acesso em: 2020/04/6].
- Williamson, O. E. (1973). Markets and hierarchies: some elementary considerations. *The American economic review*, 63(2), 316-325.
- Woolcock, M., Szreter, S., & Rao V. (2010). How and Why Does History Matter for Development Policy? *The World Bank*. Recuperado de <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5425> [Acesso em: 2015/06/10].

Entrevistas

- Geraldo, J. (2017). Entrevista sobre os desafios das políticas educacionais. Entrevista concedida ao autora.
- Oliva, P. L. (2017). Entrevista sobre os desafios das políticas educacionais. Entrevista concedida a autora.

Tarso, G (2017). Entrevista sobre os desafios das políticas educacionais. Entrevista concedida a autora

Zaneti, H. Entrevista sobre os desafios das políticas educacionais. Entrevista concedida a autora

Lira, A. Entrevista sobre os desafios das políticas educacionais. Entrevista concedida a autora

Messenberg, M (2018). Entrevista sobre os desafios das políticas educacionais. Entrevista concedida a autora.